

2017-02-15

PM

Exploateringsenheten,
inköpsenheten och juridik-
och kanslienheten

Kommunstyrelsen

Nacka kommuns entreprenadupphandlingar i stadsbyggnadsprojekt – erfarenheter och utmaningar

Sammanfattning

Nacka kommun expanderar vilket medför att kommunen framöver behöver genomföra en mängd entreprenadupphandlingar avseende utbyggnad av allmänna anläggningar och andra allmänna platser. Även annan infrastruktur och-el-, vatten- och avloppsnät behöver byggas ut. Det är av avsevärd vikt att kommande entreprenadupphandlingar och utbyggnaderna genomförs effektivt, smidigt och lösningsorienterat. Kommunen har dåliga erfarenheter av tidigare och pågående entreprenadarbeten avseende allmänna anläggningar inom stadsbyggnadsprojekt, dels är det få entreprenörer som lämnat anbud i upphandlingarna, dels är genomförandena av uppdragen kantade av problem eller diskussioner som leder till fördröjningar eller förseningar. I promemorian behandlas kommunens erfarenheter och utmaningar. Upphandlings- och entreprenadaspekter genomgås i syfte att skapa förståelse för att varje aspekt hänger ihop i en helhet.

En genomtänkt kombination av upphandlings- och entreprenadaspekterna skapar bättre förutsättningar för en ökad konkurrensutsättning, god affär och ett lyckat genomförande av entreprenadarbeten. Promemorian avslutas med en något fördjupad analys av de upphandlings- och entreprenadsrättsliga valen som kommunen, i egenskap av beställare, bör ta ställning till inför en upphandling av ett visst entreprenaduppdrag. Begreppet samverkan och dess innebörd behandlas särskilt.

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1. Entreprenadupphandlingar inom stadsbyggnadsprojekt idag	4
1.1.1. Övergripande om inköpsprocessen.....	4
1.1.2. Erfarenheter från entreprenadupphandlingar.....	5
1.1.3. Slutsats	7
2. Upphandlings- och entreprenadfrågor	7
2.1. Upphandlingsfrågor	7
2.1.1. Upphandlingsförfaranden enligt LOU	8
2.1.1.1. Öppet förfarande	8
2.1.1.2. Selektivt förfarande	8
2.1.1.3. Förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog	9
2.1.2. Om kravställande och utvärderingskriterier.....	10
2.1.2.1. Ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.....	10
2.2. Entreprenadfrågor.....	11
2.2.1. Entreprenadformer.....	11
2.2.1.1. Utförandentreprenad.....	11
2.2.1.2. Totalentreprenad.....	11
2.2.2. Entreprenadrättsliga upphandlingsformer	12
2.2.2.1. Generalentreprenad.....	12
2.2.2.2. Delad entreprenad	13
2.2.2.3. Samordnad generalentreprenad	13
2.2.3. Ersättningsformer	14
2.2.3.1. Fast pris	14
2.2.3.2. Löpande räkning	14
2.2.3.3. Löpande räkning med fast entreprenörsarvode	15
2.2.3.4. Incitament och rikt kostnad	15
2.2.3.5. Mängdkontrakt och budgetmodellen.....	16
2.2.4. Samverkan.....	16
3. Nacka kommuns utmaningar - en analys	18
3.1. Inledning.....	18

3.2.	Entreprenadupphandlingar.....	18
3.2.1.	Behovet av planering och affärsmässighet	19
3.2.2.	Upphandlingsrättsliga aspekter	20
3.2.3.	Entreprenadrättsliga aspekter.....	21
3.2.3.1.	Särskilt om samverkan	23
4.	Bilagor.....	25
5.	Källförteckning.....	26

I. Inledning

Nacka kommun står idag inför en expansion som innebär att flera kommundelar kommer att få förändrad karaktär. En tät och hållbar stadsbebyggelse ska genomföras på västra Sicklaön i anslutning till den nya tunnelbanelinjen till Nacka (Nacka stad). Lokala centra i kommunen ska förtätas och kringliggande mark ska utvecklas för bostadsändamål. Verksamhetslokaler ska tillkomma och kommunen ska skapa tusentals nya arbetsplatser, varav minst 10 000 inom Nacka stad. Dessutom ska andra områden utvecklas och förtätas. Härutöver ska andra större infrastrukturprojekt genomföras såsom överdäckningen av Värmdöleden (väg 222) vid Nacka Forum och byggnationen av en ny bro över Skurusundet samt upphöjning-av Saltsjöbanan i Sickla. Den sammanlagda utmaningen för kommunen innebär att stora investeringar krävs i allmänna anläggningar, såsom parker och kommunens väg- och gatunät samt i kommunens försörjningssystem, såväl vatten- och avloppssystem som energisystem.

De investeringar som krävs innebär att en rad entreprenadarbeten behöver genomföras. Entreprenadarbetena varierar i storlek och komplexitet. De inverkar på varandra och andra arbeten såsom utbyggnaden av tunnelbanan, bussterminalen och överdäckningen av Värmdöleden. Det är därför ytterst viktigt att upphandlingen av dessa entreprenadarbeten skapar förutsättningar för ett effektivt, smidigt och lösningsorienterat genomförande.

Denna promemoria syftar till att övergripande redogöra för de utmaningar kommunen står inför framgent och de upphandlings- och entreprenadfrågor som typiskt sett behöver beaktas för att skapa förutsättningar för ett positivt resultat. Det ska dock betonas att en entreprenad kan genomföras på en mängd olika sätt.

I.1. Entreprenadupphandlingar inom stadsbyggnadsprojekt idag

Innan det redogörs för erfarenheterna från kommunens entreprenadupphandlingar idag, behandlas den inköpsprocess som inköpsenheten har tagit fram. Arbeta pågår med att implementera inköpsprocessen i kommunen och tanken är att den ska gälla för samtliga upphandlingar.

I.1.1. Övergripande om inköpsprocessen

Inköpsprocessen är indelad i fem olika steg och varje steg genomförs i samarbete mellan inköpsenheten och den enhet som gör inköpet. I ett första steg kartläggs kommunens behov och hur detta kan tillgodoses. Behovsanalysen ska leda till att en noggrann specifikation tas fram som anger vilken kvalitet, volym och risk men också vilka kommersiella, miljörelaterade och sociala krav som ska efterfrågas. Specifikationen ska senare ligga till grund för ett upphandlingsdokument.

I det andra steget görs en marknadsanalys där dialog förs med marknaden för att hitta potentiella entreprenörer och lösningar på kommunens behov enligt behovsanalysen. Härfter tas en strategi fram för hur behovet ska tillgodoses.



Det tredje steget utgörs av upphandlingsprocessen. Efter sammanställning av vad som framkommit i behovs- respektive marknadsanalysen utformas upphandlingsdokumenten varvid säkerställs att kunskap om behov, marknad och möjliga upphandlingsförfaranden och utvärderingsmodeller tas tillvara. Därefter annonseras upphandlingen i ett elektroniskt upphandlingssystem. Efter anbudsöppning utvärderas inkomna anbud utifrån i upphandlingsdokumenten ställda krav och angiven utvärderingsmodell. När upphandlingen tilldelats, tecknas avtal som registreras och arkiveras.

Det näst sista steget, leveransprocessen, syftar till att initialt implementera det nya avtalet. Detta innebär att entreprenören får ansvaret för leveranserna av varor och tjänster. Verksamheten (beställaren) säkerställer att leverans sker i enlighet med avtalet. Målet är att varor och tjänster ska beställas av avtalade entreprenörer i enlighet med beslutade beställningsrutiner.

I det sista och femte steget sker en uppföljning av beställningarna och att dessa levererats i enlighet med avtalet. I denna uppföljningsprocess är det viktigt att hela tiden utveckla och optimera affären över tiden.

1.1.2. Erfarenheter från entreprenadupphandlingar

Arbetet med upphandling av entreprenadtjänster inom stadsbyggnadsprojekt sker idag genom ett samarbete mellan exploaterings- och inköpsenheten. Exploateringsenheten har ansvaret för exploateringsfrågorna i kommunen och har delat upp kommunens arbete i detta hänseende i olika stadsbyggnadsprojekt. Arbete pågår i flera stadsbyggnadsprojekt samtidigt och ansvaret för varje projekts framdrift ligger på projektledare. När det blir aktuellt att köpa en entreprenadtjänst, tar vanligtvis ansvarig projektledare kontakt med inköpsenheten för att få stöd med att handla upp en entreprenör.

Kommunen har i de allra flesta fall valt en entreprenadform som kallas utförandeentreprenad för sina entreprenadarbeten, se närmare avsnitt 2.2.1.1. Erfarenheterna från denna entreprenadform är sammantaget inte positiva. En utförandeentreprenad innebär att entreprenören genomför en utbyggnad utifrån bygghandlingar som kommunen tillhandahåller och är ansvarig för. Dessa bygghandlingar har dessförinnan en projekteringskonsult som kommunen anlitat tagit fram. Kommunen har tidigare genom ramavtal ropat av olika projekteringskonsulter som kunnat hjälpa till med projekteringsarbete och tagit fram bygghandlingar. Det är vanligtvis ansvarig projektledare på exploateringsenheten som ropar av en projekteringskonsult från ett ramavtal. Projekteringskonsulterna har i flera fall uppgett att de inte kan ta sig an uppdraget för att de är fullbetecknade. I de fall en projekteringskonsult tagit sig an uppdraget har de bygghandlingar som levererats till kommunen ofta innehållit felaktigheter och brister. Många gånger har bygghandlingarna utgjort "skrivbordsprodukter" som inte beskriver de mest optimala, kostnadseffektivaste eller säkraste lösningarna för en viss byggnation. I vissa fall har till och med levererade bygghandlingar i olika avseenden inte stämt överens med



verkligheten, vilket kan förklaras av att projekteringskonsulten inte har gjort de platsbesöken är skyldig till eller av att rätt kompetens saknats.

När väl bygghandlingarna är levererade till kommunen vänder sig exploateringsenheten till inköpsenheten för att ta fram ett upphandlingsdokument för upphandling av en entreprenör. Stadsbyggnadsprojekten är ofta långt framskridna och inte sällan är det väldigt bråttom när inköpsenheten kontaktas. Skälet till detta är ofta att leveransen av bygghandlingarna dragit ut på tiden. I och med att det är bråttom är möjligheten för inköpsenheten att påverka upphandlingsföremålet och utformningen av upphandlingen liten, likaså möjligheten att ta fram ett genomarbetat upphandlingsdokument. Tidsbristen försvårar även en eventuell samordning av stadsbyggnadsprojekten ur upphandlingshänseende. Sammantaget resulterar dessa omständigheter i att upphandlingsdokumenten som annonseras ofta är undermåliga.

Undermåliga bygghandlingar har flera negativa följder för kommunen. En viktig följd har varit en fördröjd och försenad produktion för entreprenören och därmed även för kommunen. Fördröjningarna kan bero på att de entreprenörer som väljer att lämna anbud har svårt att räkna på marknadsmässiga priser, varför de tar höjd i sin prissättning genom riskpåslag. Andra skäl kan vara stillestånd, vilket också påverkar tidplaner för färdig byggnation, eller ändrings- och tilläggsarbeten. Kostnaderna för ändrings- och tilläggsarbeten beräknas ofta enligt en självkostnadsprincip med visst påslag. Entreprenören får alltså betalt enligt andra parametrar inom ramen för ett ändrings- och tilläggsarbete. Vissa entreprenörer tycks utnyttja bristerna i bygghandlingarna på så sätt att de lägger låga anbud i upphandlingen för att vinna den och därefter vid genomförandet påtala felaktigheterna eller bristerna. Därmed skapar de sig ändrings- och tilläggsarbeten som alltså ger bättre betalt. I sammanhanget ska nämnas att kommunen ofta inte är tillräckligt insatt i entreprenadarbetenas framdrift. En annan följd av undermåliga bygghandlingar är att kommunen ofta befinner sig i någon form av diskussion rörande avtalstolkning med såväl projekteringsbolag som entreprenörer. Risken för att diskussionerna mynnar ut i rättsprocesser är ofta överhängande då det ofta rör sig om betydande fördröjningar som ingen part i slutändan vill stå för. Den beskrivna problematiken är negativ för samtliga involverades ekonomi, varumärke och tidplaner.

Kommunen har även, särskilt på senare tid, erfarit att få entreprenörer är intresserade av kommunens entreprenadupphandlingar då många upphandlingar enbart resulterat i ett eller ett fåtal anbud. Det är inte bra ur konkurrenssynpunkt och kan förklaras av att det råder högt tryck på marknaden. En annan förklaring kan vara tidsbristen på grund av sent levererade bygghandlingar och avsaknaden av en regelbunden kontakt med marknaden, vilket medför att entreprenörerna får sämre förutsättningar att planera in kommunens entreprenadupphandlingar. En tredje förklaring kan vara att villkoren i kontraktet medfört ett mindre intresse för uppdraget, att utformningen av upphandlingsföremålet eller upphandlingen i övrigt inneburit att entreprenören annars prioriterat andra uppdrag eller att bygghandlingarnas kvalitet utgjort en risk och därmed en "osäker" affär för entreprenören.

1.1.3. Slutsats

De erfarenheter kommunen har från tidigare entreprenadupphandlingar ger upphov till frågeställningar kring hur kommunens kommande entreprenadarbeten kan upphandlas bättre, i syfte att bättre konkurrensutsätta upphandlingen av entreprenaderna och skapa förutsättningar för lyckade genomföranden.

För att syftet överhuvudtaget ska kunna uppnås behöver ett helhetsperspektiv anläggas som omfattar inköp, upphandling och genomförande, alltifrån vilka projekt som ska ingå i en upphandling, hur upphandlingen ska genomföras, vilken kompetens och erfarenhet som efterfrågas, hur risk- och ansvarsfördelningen mellan kommunen och entreprenören ska se ut, hur ersättningen till entreprenören ska utformas samt hur ansvar ska utkrävas. En annan aspekt som behöver vägas in är hur aktiv kommunen, i sin egenskap av beställare, ska vara i entreprenadarbetenas framdrift. Behovet av informationsutbyte och mängden eventuella beslut under pågående entreprenad samt vikten av överblick och styrning över det faktiska arbetet ute på fältet är några faktorer som kan föranleda att kommunen bör vara mer aktiv.

Det krävs således att upphandling och genomförande planeras i god tid där samtliga relevanta frågeställningar rörande olika skeden beaktas.

2. Upphandlings- och entreprenadfrågor

I detta avsnitt redogörs för upphandlings- och entreprenadfrågor som bedömts relevanta för kommunens framtida entreprenadupphandlingar utifrån gällande regelverk.

2.1. Upphandlingsfrågor

En ny lag (2016: 1145) om offentlig upphandling, LOU, trädde i kraft den 1 januari 2017 som gäller för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. Därutöver har en helt ny lag om bygg- och tjänstekoncessioner införts, lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner. En koncession innebär förenklat att entreprenören får i uppdrag av kommunen att utföra en byggentreprenad men får ersättning av någon annan, t.ex. medborgare. Skillnaden i förhållande till en upphandling av byggentreprenad ligger således i vem som betalar ersättningen och vem som bär verksamhetsrisken.

De svenska bestämmelserna om offentlig upphandling bygger på EU-direktiv vars huvudsyfte är fri rörlighet för varor och tjänster och att området ska öppnas upp för konkurrens i medlemsstaterna. De grundläggande principerna som genomsyrar hela upphandlingsprocessen måste alltid beaktas i en upphandling. Dessa är principerna om likabehandling, transparens, proportionalitet, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande.¹

Gemensamt för de fem principerna är objektivitet och öppenhet. Den upphandlande myndigheten ska vara saklig och välja entreprenör utifrån det som anskaffas. Det får inte

¹ 4 kap 1 § LOU.



förekomma lojalitet mot det egna landets, lokala eller tidigare entreprenörer. Valet av entreprenör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken entreprenör som erbjuder den bästa varan, tjänsten eller byggtreprenaden till de bästa villkoren. Om värdet av en byggtreprenad överstiger tröskelvärdet, som för byggtreprenader ligger på cirka 48 miljoner kronor, ska upphandlingen annonseras i EU:s databas, TED.²

2.1.1. Upphandlingsförfaranden enligt LOU

Värdet på det som ska upphandlas styr vilka upphandlingsförfaranden som kan bli aktuella. Det finns två huvudförfaranden för upphandlingar som överstiger det så kallade tröskelvärdet, öppet respektive selektivt förfarande. Givet vissa förutsättningar finns även andra förfaranden att tillgå, dessa är förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog.³ I LOU har det nu medgetts ökade möjligheter att använda förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog.⁴

Valet av upphandlingsförfarande beror på vad som ska upphandlas, hur marknaden ser ut och kunskapen hos beställaren.

2.1.1.1. Öppet förfarande

Öppet förfarande är det vanligaste förfarandet vid upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader. Förfarandet innebär att kommunen annonserar ett upphandlingsdokument (tidigare kallat förfrågningsunderlag) där samtliga krav är fastställda på förhand. Kommunen utvärderar sedan entreprenörernas inkomna anbud och tilldelar därefter kontraktet till den entreprenören som vunnit upphandlingen.

2.1.1.2. Selektivt förfarande

I ett selektivt förfarande sker, till skillnad från ett öppet förfarande, i två steg. I ett första steg kan kommunen bjuda in potentiella entreprenörer (lägst fem enligt LOU) att ansöka om att få lämna anbud. I samband härmed ska anbudsinfördran även annonseras i TED för övriga potentiella entreprenörer. I anbudsinfördran ska kvalificeringskraven som ska uppfyllas för att entreprenörerna i ett senare skede ska få lämna anbud anges.

Upphandlingsdokumenten behöver alltså inte vara komplett vid denna tidpunkt, men tillräcklig information måste finnas så att entreprenörerna vet vad de lämnar anbud på. Alla entreprenörer får ansöka om att lämna anbud. Kvalificering sker utifrån de krav som kommunen på förhand ställt upp i samband med anbudsinfördran och annonseringen. LOU ger dock möjlighet att begränsa antalet till ett högsta antal anbud, vanligtvis fem. Det kräver dock att kommunen i sin annons och i anbudsinfördran anger tydligt efter vilka premisser som gallring av anbudssökanden kommer att ske. I ett andra steg bjuds de entreprenörer som uppfyllt kvalificeringskraven in att lämna anbud. När anbudet

² Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling tröskelvärdena i euro och svenska kronor, 5 kap. 1 § LOU.

³ 6 kap. 1-6 §§ LOU.

⁴ Prop. 2015/16:195 avsnitt 12.1.2.



inkommer utvärderas anbuden utifrån upphandlingsdokumentens övriga delar (såsom krav på upphandlingsföremålet, tilldelningskriterier och kontraktshandlingar).⁵

2.1.1.3. Förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog

Förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog får tillämpas om kommunens behov inte kan tillgodoses utan en anpassning av lättillgängliga lösningar eller om uppdraget inbegriper formgivning eller innovativa lösningar.⁶ Dessa tre grunder är nya i förhållande till äldre LOU och anses utvidga möjligheten att tillämpa förfarandena.

Sammanfattningsvis och förenklat innebär bestämmelsen att förfarandet får användas i flertalet fall utom när det rör sig om upphandling av mer standardiserade varor, tjänster eller byggtreprenader. Enligt EU-direktiven bör förhandlat förfarande med föregående annonsering eller konkurrenspräglad dialog användas då öppet eller selektivt förfarande sannolikt inte leder till tillfredsställande upphandlingsresultat.⁷ I EU-direktivet anges också att förhandlat förfarande med föregående annonsering eller en konkurrenspräglad dialog bland annat kan användas för byggtreprenader som inte avser standardbyggnader.⁸

I ett förhandlat förfarande med föregående annonsering upprättar kommunen ett upphandlingsdokument där föremålet för upphandlingen och kraven fastställs. Syftet är att informationen som lämnas ska vara tillräcklig för att en entreprenör ska kunna bedöma upphandlingens art och omfattning och därmed kunna ta ställning till om den ska ansöka om att delta i förfarandet. Intresserade entreprenörer får ansöka om att lämna anbud i ett första steg. Enbart de entreprenörer som godtas utifrån i upphandlingsdokumenten fastställda villkor och bjuds in av kommunen får lämna anbud. Dessa anbud ligger till grund för efterföljande förhandlingar. Efter att anbuden lämnats får förhandlingar föras som går ut på att anpassa entreprenörernas anbud i syfte att få fram det bästa anbudet.⁹ Förhandlingarna får inte avse så kallade minimikraven eller tilldelningskriterierna. LOU styr förhandlingsutrymmet, inga så kallade väsentliga ändringar får göras i upphandlingsdokumenten. I övrigt går det att förhandla om avtalsvillkor och priser. Vad som ska förhandlas om måste alltid anges på förhand i upphandlingsdokumenten.

Med konkurrenspräglad dialog avses ett förfarande där varje intresserad entreprenör kan ansöka om att få delta. De entreprenörer som kommunen bjuder in får delta i dialogen. När dialogen har avslutats lämnar respektive entreprenör sitt anbud.¹⁰ Dialogen sker således

⁵ Per Erik Eriksson och John Hane, *Entreprenadupphandlingar Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverket, 2014, s 65-66 samt 6 kap. 3 § och 4 kap 6-7 §§ LOU.

⁶ 6 kap. 5 § LOU.

⁷ Direktiv 2014/24/EU skäl 42.

⁸ Ibid., skäl 43.

⁹ 6 kap. 8 § LOU.

¹⁰ 6 kap. 20 § LOU.

innan anbudet lämnats in. Syftet med dialogen är att identifiera och ange hur den upphandlande myndighetens behov bäst kan tillgodoses.¹¹

2.1.2. Om kravställande och utvärderingskriterier

I en upphandling ställs krav som intresserade entreprenörer måste uppfylla för att delta i upphandlingen och ha möjlighet att tilldelas kontrakt. Det är alltid den upphandlande myndighetens behov som styr vilka krav som ska ställas och hur utvärderingsmodellen i en upphandling ska vara utformad. För att utvärderingsmodellen ska vara relevant och ändamålsenlig är det ofta nödvändigt att göra en behovs- eller marknadsanalys inför upphandlingen. LOU eller EU-rätten innehåller alltså inte några formkrav för hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad. Utformningen får dock inte medföra att den upphandlande myndigheten ges en obegränsad valfrihet vid tilldelning av kontrakt. Utvärderingsmodellen får inte leda till ett godtyckligt resultat eller innebära att de grundläggande principerna överträds, vilket betyder att modellen måste vara kontrollerbar, objektiv och transparent.

Utvärderingsmodellen kan innehålla antingen minimikrav som måste vara uppfyllda och/eller utvärderingskriterier som viktas och ger olika mervärden. Det ska tydligt framgå av upphandlingsdokumenten hur utvärderingen kommer att göras, vilka krav och kriterier som styr samt hur dessa eventuellt viktas och bedöms. Utvärderingen måste därefter göras enligt vad som har framgått av annonserat upphandlingsdokument.

Utvärderingen av anbuden görs objektivt och enhetligt för samtliga anbud för att likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen ska upprätthållas. Kraven ska vara kopplade till upphandlingsföremålet i syfte att upprätthålla proportionalitetsprincipen.

2.1.2.1. Ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

Enligt LOU ska ett kontrakt tilldelas den leverantör som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Utvärdering kan ske på någon av följande tre grunder; bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller enbart pris.¹²

Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet ska bedömas utifrån kriterier som kvalitetsaspekter, miljö- eller sociala aspekter som är kopplade till föremålet för kontraktet. Exempelvis kan bedömning ske på grundval av leverantörens kompetens, förmåga att hålla tidsplaner eller arbetsmiljöarbete.

Vad gäller anbud som tilldelats på grunden ”kostnad” räknas och analyseras kostnadseffektivitet, exempelvis genom en livscykelkostnadsanalys. I en kostnadsanalys kan kostnader som inte är förenade med anskaffningskostnaden ingå, det inbegriper både interna kostnader, till exempel forskning, produktion, transport eller underhåll men även externa kostnader såsom externa föroreningar.

¹¹ 6 kap. 21 § LOU.

¹² 16 kap 1 § LOU.

I en upphandling där anbudena tilldelats på grunden ”pris” utgör priset den enda faktor enligt vilken anbudena som uppfyller uppställda minimikrav jämförs med varandra.

2.2. Entreprenadfrågor

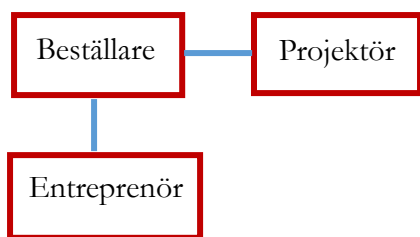
2.2.1. Entreprenadformer

En entreprenad kan bedrivas i olika former. Valet av entreprenadform görs utifrån olika bedömningskriterier och bestämmer ytterst vem av beställaren och entreprenören som ansvarar för projekteringen och därmed ändamålsenligheten i de tekniska lösningarna som valts för en viss åtgärd.¹³ Nedan redogörs för de vanligaste formerna utförandeentreprenad och totalentreprenad.

Den svenska byggbranschen har arbetat fram standardavtal för att hantera avtalsrättsliga frågor i en entreprenad. Standardavtalens aktuella version har benämningarna AB 04 för utförandeentreprenader respektive ABT 06 för totalentreprenader.

2.2.1.1. Utförandeentreprenad

Enligt begreppsbestämningarna i AB 04 och ABT 06 definieras en utförandeentreprenad som en ”entreprenad eller del av en entreprenad där beställaren svarar för projektering och entreprenören svarar för utförande”. Det är beställaren som tar fram de tekniska lösningar (oftast genom en anlitad projektör) som anger vad som ska byggas och till följd av detta även definierar kvaliteten i det som ska byggas. Den entreprenör som beställaren sedan upphandlar åtar sig att utföra det arbete som framgår av kontraktshandlingarna. Entreprenören har inte något ansvar för att de tekniska lösningar som beställaren valt är ändamålsenliga utan det är beställaren som bär den fulla risken för projekterings ändamålsenlighet.¹⁴



Figur 1. Utförandeentreprenad.

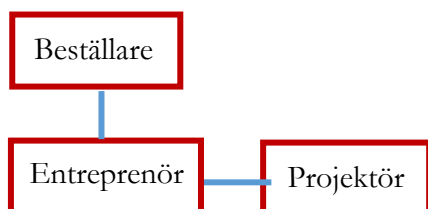
2.2.1.2. Totalentreprenad

En totalentreprenad karaktäriseras enligt begreppsbestämningarna i AB 04 och ABT 06 av en ”entreprenad eller del av entreprenad där entreprenören i förhållande till beställaren svarar för projektering och utförande”. I upphandlingsdokumenten anger beställaren de funktionskrav på byggobjektet som efterfrågas och det åligger entreprenören att bestämma

¹³ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 39.

¹⁴ Ibid., s 40.

genom vilken teknisk lösning som beställarens funktionskrav uppfylls.¹⁵ Det är relativt vanligt att beställaren i en totalentreprenad inkluderar några mer eller mindre färdigprojekterade tekniska lösningar, vilket brukar kallas styrd totalentreprenad. Beställaren ansvarar då för och behåller kontrollen över dessa lösningar.¹⁶



Figur 2. Totalentreprenad.

2.2.2. Entreprenadrättsliga upphandlingsformer

Med upphandlingsform menas den form beställaren väljer för att upphandla en eller flera entreprenörer som ska utföra byggentreprenaden.¹⁷

2.2.2.1. Generalentreprenad

Generalentreprenad innebär att entreprenören, kallad generalentreprenören, ansvarar för hela genomförandet/produktionen gentemot beställaren. Generalentreprenören upphandlar vanligtvis underentreprenörer för att utföra delar av åtagandet som generalentreprenören inte har möjlighet att utföra själv. Det åligger generalentreprenören att samordna underentreprenörernas arbeten med både varandra och med generalentreprenörens egna arbeten. Att underentreprenörernas arbeten utförs i enlighet med vad som avtalats och i tid är också generalentreprenörens ansvar.

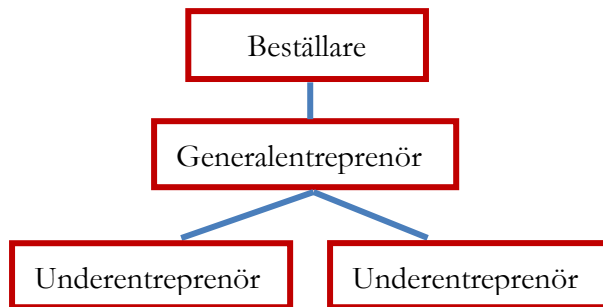
Generalentreprenadens fördelar är att beställaren enbart har avtal med generalentreprenören och undgår samordningsansvar samt att risken att någon underentreprenör inte utför sina arbeten kontraktsevenligt överförs från beställaren till generalentreprenören. Nackdelarna är att beställaren normalt saknar möjlighet att påverka vilka generalentreprenören anlitar som underentreprenörer och heller inte har någon kommunikation med underentreprenörerna om deras utförande.¹⁸

¹⁵ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 41.

¹⁶ Ibid., s 44.

¹⁷ Stig Hedberg, *Kommentar till AB 04 och ABT 06*, AB Svensk Byggtjänst, 2007, s 11.

¹⁸ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 48-49.

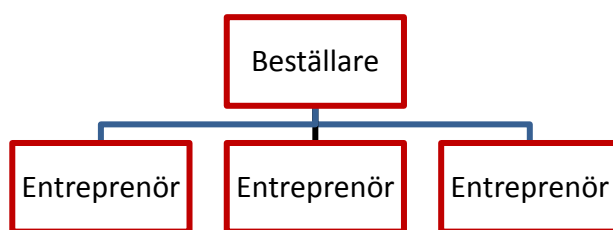


Figur 3. Generalentreprenad.

2.2.2.2. Delad entreprenad

Delad entreprenad utmärks av att beställaren upphandlar de olika arbetena var och en för sig med följd att varje entreprenör träffar avtal med beställaren.¹⁹ Entreprenörerna är sidoentreprenörer i förhållande till varandra och ansvarar enbart för utförandet av sin del i entreprenaden. Beställaren har samordningsansvaret för sidoentreprenaderna, men beställaren kan även ge någon av de upphandlade entreprenörerna eller en annan aktör i uppdrag att samordna entreprenaden. Om uppdraget ges en av entreprenörerna kallas då denne för huvudentreprenör. Huvudentreprenören svarar dock inte mot beställaren för övriga sidoentreprenörers åtaganden.²⁰

Upphandlingsformen gynnar konkurrensen och möjliggör för beställaren att hitta det bästa anbudet för varje delentreprenad samt lämpar sig väl då beställaren eftersträvar specialisering och samverkan i komplicerade och kundanpassade projekt istället för lägsta pris. Risken för överprövningar ökar dock i takt med antalet kontrakt. Dessutom ställer upphandlingsformen höga krav på en kompetent beställarorganisation med resurser att arbeta tillsammans med de övriga huvudentreprenörerna.²¹



Figur 4. Delad entreprenad.

2.2.2.3. Samordnad generalentreprenad

Samordnad generalentreprenad är en hybrid mellan delad entreprenad och generalentreprenad och innebär att beställaren upphandlar de olika delentreprenaderna för att sedan överlåta avtalen på en generalentreprenör. Generalentreprenören svarar mot beställaren för de upphandlade entreprenörernas åtaganden och samordning av dessa.

¹⁹ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 49.

²⁰ Rolf Höök, *Entreprenadjuridik*, Norstedts Juridik AB, 2008, s 39.

²¹ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 49-50.

Denna upphandlingsform innebär att beställaren kan konkurrensutsätta till lägsta pris, att beställaren får kontroll på vilka entreprenörer som arbetar i projektet och att beställaren undgår samordningsansvaret. En nackdel är att generalentreprenören kan få svårt att samordna entreprenörerna eftersom varken entreprenörerna sinsemellan eller generalentreprenören och entreprenörerna nödvändigtvis har erfarenhet från tidigare samarbete. Än mer problematiskt kan det bli för generalentreprenören om någon av dem tidigare varit i tvist med varandra.²²

2.2.3. Ersättningsformer

De vanligaste ersättningsformerna är fast pris eller löpande räkning. Därutöver finns ett flertal andra ersättningsformer såsom löpande räkning med fast entreprenörsarvode, incitament och riktkostnad, mängdkontrakt och budgetmodellen. En kort redogörelse av ersättningsformerna följer nedan. Det ska understrykas att samtliga ersättningsformer har sina för- och nackdelar, risker och vinster. Valet av ersättningsform bör lämpligast ske baserat på förutsättningar i det enskilda projektet och vad som ska byggas.

2.2.3.1. Fast pris

Fast pris innebär att entreprenören får betalt med en på förhand avtalad summa för alla kontraktarbeten. Det fasta priset kan kombineras med indexreglering för de kostnadsförändringar som entreprenören kan drabbas av under byggnadstiden.²³ Med fast pris vill beställaren säkerställa att man erhåller lägsta pris på marknaden, vilket dock kräver att beställarens handlingar är uttömmande och felfria. Kvaliteten på beställarens handlingar har nämligen betydelse för i vilken omfattning entreprenören kommer att kräva ersättning för utförda ändrings- och tilläggsarbeten (så kallade "ÄTOR").²⁴ Beställarens förmåga att kunna ge tillräcklig och tydlig information om entreprenadens omfattning och arbetsområdets karaktär är också avgörande för om det finns förutsättningar för beställaren att begära ett fast pris.²⁵ I projekt med stor osäkerhet kommer entreprenören att göra påslag för sitt risktagande varför fast pris då inte är en lämplig ersättningsform. Nackdelar med fast pris är att ersättningsformen begränsar dels ekonomiska drivkrafter att gemensamt hitta kostnadseffektiva lösningar, dels drivkrafter att leverera mervärde i form av högre kvalitet än utlovat. En rationell entreprenör strävar istället efter att leverera lägsta godtagbara kvalitet utifrån vad som är avtalat och vad som räknas som fackmässigt utförande.²⁶

2.2.3.2. Löpande räkning

Avsikten med löpande räkning är att entreprenören ska få ersättning för faktiska självkostnader. I entreprenadavtal används ofta å-priser som syftar till att täcka entreprenörens samtliga kostnader inklusive kostnader för räntor och centraladministration samt vinst.

²² Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 50.

²³ Rolf Höök, 2008, s 46.

²⁴ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 53.

²⁵ Lillian Brunbäck, *Upphandlingsstrategi Projekt Västlänken*, version 2.1, Trafikverket, 2014 s 20.

²⁶ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 54.

Ett alternativ till å-priser är att parterna använder sig av en självkostnadsprincip i standardavtalen. Enligt denna får entreprenören betalt för sina verifierade självkostnader samt ett entreprenörsarvode beräknat genom ett procentpåslag på självkostnaderna, vilket är avsett att täcka kostnader för räntor, centraladministration samt ge vinst. Vid tillämpning av självkostnadsprincipen åligger det entreprenören att utföra sitt åtagande så att beställaren får bästa tekniska och ekonomiska resultat. Vidare har entreprenören att upphandla material, vara eller underentreprenad i konkurrens. För det fall entreprenören inte beaktar dessa förpliktelser ådrar sig entreprenören dock ingen sanktion enligt standardavtalen vilket gör det svårt för beställaren att använda förpliktelserna som påtryckningsmedel.²⁷

Fördelar med löpande räkning är att beställaren inte behöver specificera entreprenadens omfattning i detalj innan upphandlingen görs och kan göra ändringar i projektet.²⁸ Detta eftersom projekteringsarbetet till viss del kan ske parallellt med utbyggnadsarbetet. Projektets genomförandefas kan därmed påbörjas tidigare. När löpande räkning används saknas dessutom incitament för en entreprenör att sätta kostnadsaspekter före kvalitet och säkerhet.²⁹

En nackdel med löpande räkning är att beställaren står hela risken för att projektet kan genomföras som planerat. Löpande räkning kräver därför en kompetent beställare som kan kontrollera de kostnader och den tid som entreprenören redovisar och styra kostnadsdrivande faktorer. Andra nackdelar är nämligen osäkerheten i vad kostnaderna kommer att uppgå till och avsaknaden av drivkrafter till effektivitet, innovation och utveckling. Löpande räkning komplicerar även konkurrensutsättningen då entreprenörerna konkurrerar med å-priser, timpriser och eventuellt entreprenörsarvode. Det säger inte något om med vilken effektivitet och yrkesskicklighet som arbetet kommer att utföras eller hur mycket en timmas arbete är värt för beställaren.³⁰

2.2.3.3. Löpande räkning med fast entreprenörsarvode

En variant av löpande räkning är i kombination med fast entreprenörsarvode. Entreprenörsarvodet räknas fram till ett fast belopp istället för en procentsats genom att parterna enas om en beräknad storlek på entreprenörens sammanlagda självkostnader samt ett procentuellt påslag för entreprenörsarvodet. Därefter omräknas det procentuella påslaget till ett fast belopp som ligger fast oavsett om de faktiska självkostnaderna blir högre eller lägre än beräknat. Den löpande räkningen täcker entreprenörens direkta kostnader medan vinsten från början är fastställd.³¹

2.2.3.4. Incitament och rikt kostnad

Incitament ingår ofta i en kombination med löpande räkning eller fast pris. I incitamentsavtal enas parterna om en rikt kostnad för projektet vilket kan innebära att

²⁷ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 54-55.

²⁸ Lillian Brunbäck, 2014, s 20.

²⁹ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 56.

³⁰ Ibid., s 55-56.

³¹ Ibid., s 59-60.

parterna i någon form delar på vinsten respektive risken vid över- respektive understigande av riktkostnaden. Grunden för riktkostnaden är en kalkyl över självkostnader som arbetats fram av entreprenören tillsammans med beställaren. Det är viktigt att riktkostnaden är genomarbetad och bygger på fackmässiga bedömningar om slutkostnaden, som båda parter känner sig trygga med. I annat fall kommer den riskfördelning som modellen utgår från att bli obalanserad åt ena eller andra hållet. Incitamentsavtal kan även vara kopplade till villkor om exempelvis kvalitet, leveranstid, driftsäkerhet, arbetsmiljö och miljöbelastning. Entreprenören kan då erhålla bonus eller vite om vissa mål inträffar eller uteblir.

Incitamentsavtal är fördelaktigt på grund av att det innebär delning av risker. Entreprenören får också en drivkraft att effektivisera sitt arbete och hitta nya lösningar. En nackdel med incitamentsavtal som är kopplade till en rikt kostnad är problemen som eventuell oenighet kring vad som ingår i rikt kostnad och vad som är rikt kostnadsjusterande ändringar kan innebära.³²

2.2.3.5. Mängdkontrakt och budgetmodellen

Utöver fast pris och löpande räkning förekommer även mängdkontrakt och det som kallas budgetmodellen som ersättningsform. Mängdkontrakt innebär att beställaren tillhandahåller en icke prissatt mängdförteckning med uppskattade (fiktiva) mängder. Med ”mängder” avses exempelvis hur mycket berg, asfalt eller förorenad jord som behöver hanteras i entreprenaden. De fiktiva mängderna multipliceras med entreprenörernas offererade å-priser och summan ger en fiktiv anbudssumma som utvärderas. När väl kontrakt har skrivits och entreprenadarbetena utförts räknas ersättningen till entreprenören fram utifrån offererade å-pris och faktiska mängder. Ersättningsformen möjliggör konkurrensutsättning på fasta enhetspriser men innebär att entreprenören saknar incitament att effektivera produktionen så att mängderna sänks. Dessutom innebär fel i den fiktiva mängdförteckningen i upphandlingsdokumenten att en entreprenör kan lämna strategiska anbud vilket skapar en risk för att inte den mest effektiva entreprenören vinner.³³

Budgetmodellen innebär att beställaren och entreprenören kommer överens om ett takpris som motsvarar beställarens budget, vilket i sin tur härrör från en detaljkalkyl som entreprenören räknat med och som beställaren godkänt. Om budgeten inte visar sig hålla får parterna enas om alternativa lösningar för att skära ner på kostnaderna. Budgetmodellen kan användas om beställaren har en begränsad budget som inte får överskridas.³⁴

2.2.4. Samverkan

I förorden till AB 04 och ABT 06 anges att *”Med hänsyn till den komplexitet som ofta sammanhänger med genomförandet av entreprenader är en god kommunikation och samverkan nödvändig för ett gott resultat. Parterna bör därför finna former för en fortlöpande dialog samt inom ramen för den allmänna lojalitetsplikten visa varandra förtroende och öppenhet”*. Det har således ansetts

³² Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 57-58.

³³ Ibid., s 59.

³⁴ Ibid., s 60.



betydelsefullt att framföra vikten av kommunikation, samverkan, förtroende och öppenhet mellan beställare och entreprenör. Standardavtalen reglerar emellertid inte hur entreprenör och beställare ska samverka eller samarbeta i ett enskilt projekt.

För entreprenader råder avtalsfrihet. I en entreprenad är det därmed möjligt att avtala hur beställares och entreprenörs organisation ska se ut i ett enskilt projekt, hur dessa organisationer ska kommunicera och arbeta med varandra samt i vilket skede entreprenören ska börja jobba i ett projekt. Marknaden har i många fall valt att öka just samverkansinslagen i syfte att förbättra förutsättningarna för ett gott resultat, se närmare bilaga 1. Dessa entreprenader kallas populärt för samverkansentreprenader. Den övergripande tanken med samverkan är att skapa förutsättningar för ett smidigt samarbete under genomförandet av ett projekt. Det finns ett flertal aktiviteter och verktyg för att främja samverkan och samarbete i ett genomförande. Många aktiviteter och verktyg syftar till att deltagarna ska lära känna varandra, skapa samsyn på projektet samt gynna kommunikation och kunskapsutbyte.³⁵ Nedan följer exempel på aktiviteter och verktyg.

I en entreprenad med ökat samverkansinslag är öppna böcker vanligt förekommande. Öppna böcker innebär att beställaren och entreprenören har insyn i varandras räkenskaper för det specifika projektet och syftar till att skapa kostnadsmedvetenhet och öka kontrollen över projektekonomin. Det skapar bättre förutsättningar för beställaren att väga alternativa inköp eller utförandesätt mot varandra. För att fördelarna med öppna böcker ska få genomslag krävs att beställaren har kompetens att granska och följa upp ekonomiskt relevant data. En särskild tillsatt person med rätt kompetens att genomlysna inköp och räkenskaper kan ha denna funktion.

Dessutom är det vanligt förekommande att beställaren och entreprenören har ett gemensamt projektkontor där personalen antingen sitter gemensamt eller i varsin del med gemensamt fika- och/eller konferensrum. En fördel med gemensamt projektkontor är att frågor som uppkommer snabbt kan lösas i och med närheten till den andra parten, att samarbetsklimatet gynnas samt att förutsättningarna för beställaren att ha uppsikt över det faktiska arbetet ökar. Detta ställer dock högre krav på beställarens personal i fråga om kompetens, samarbetsvilja, saklighet och objektivitet.

Övriga vanliga inslag brukar vara workshops, uppföljningar, teambuildingaktiviteter och ett system för gemensam konflikthantering. Workshop och uppföljning syftar till att skapa samsyn kring viktiga frågor samt att följa upp utfallet i syfte att åstadkomma förändringar och förbättringar. Teambuildingaktiviteter syftar till att svetsa samman deltagarna så att deras samarbete och sociala samspel kan fungera bättre för att i längden skapa bättre prestationer. En förhoppning med teambuilding är att prestationerna i projektet ska bli högre än den prestation som varje enskild deltagare hade kunnat utföra. Gemensam konflikthantering innebär att det utarbetas rutiner för att lösa uppkomna frågor snabbt och

³⁵ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 85.

effektivt inom projektets egen organisation för att på så vis undvika tvister. Det kan till exempel vara en konfliktlösningstrappa som reglerar inom vilken tid och på vilken nivå konflikter ska lösas samt hur parterna ska gå vidare om konflikten inte löses.

Samverkansfrämjande inslag kostar både tid och pengar att implementera. De kräver även i regel mer av en beställare i form av närvaro och god kunskap i tekniska och ekonomiska frågor, särskilt om samverkansinslagen är många i ett projekts tidiga skede. Ökade samverkansinslag passar därför inte alla beställare och inte heller alla typer av projekt.³⁶

3. Nacka kommuns utmaningar - en analys

3.1. Inledning

Många aktörer har intressen i Nacka kommun. Arbetet med utbyggnaden av kommunens allmänna anläggningar behöver därför ske i samarbete med dessa. För att kommunen ska klara av utmaningen och hålla de tidsfrister som kommunen åtagit sig inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling, behöver utbyggnaden ske effektivt, i rätt tid och så problemfritt som möjligt.

Utbyggnaden av allmänna anläggningar sträcker sig över stora områden och planeras att genomföras i deletapper. Det är viktigt att varje deletapp påbörjas och avslutas inom en viss tid, att det finns en viss flexibilitet i arbetenas framdrift och att de många och komplexa samordningsfrågorna inte blir ett hinder för ett effektivt genomförande. En komplicerande faktor är att utbyggnaden av de allmänna anläggningarna behöver ske samtidigt som och samordnat med planeringen och utbyggnaden inom flera av stadsbyggnads- och infrastrukturprojekten. De aktörer som har intressen i de olika kommundelarna och som i sin tur planerar byggnationer kommer därmed behöva samarbeta nära med den eller de aktörer som ansvarar för utbyggnaden av de allmänna anläggningarna.

En avgörande förutsättning för att uppnå ett bra resultat är att beröringspunkterna mellan projekten identifieras och hanteras i rätt tid och effektivt utan ledtider som fördröjer och fördyrar genomförandena. Det krävs således att entreprenören har ett helhetsperspektiv inom vissa avgränsade områden där höga krav ställs på samordning mellan inblandade aktörer samt med aktörer inom intilliggande områden. Kommunikation, samverkan, förtroende och öppenhet mellan beställare och entreprenör kommer att bli väldigt viktiga faktorer för projektets framgång.

3.2. Entreprenadupphandlingar

En entreprenadupphandling är generellt mer komplex än upphandling av andra tjänster och kräver en systematisk helhetssyn.³⁷ Anledningen till detta är att många olika kompetenser och aktörer är inblandade i en entreprenad samt att ett flertal antaganden och

³⁶ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 85-86.

³⁷ Ibid., s 83.

ställningstaganden behöver göras, ofta utan att all nödvändig information finns tillgänglig. Till varje antagande eller ställningstagande finns oftast alternativ som inverkar på slutproduktens kvalitet, kostnad eller estetik. Huruvida en genomförd entreprenad är lyckad eller inom budget är alltid avhängigt av kompetensen hos entreprenör, projektör och beställare samt de faktiska förhållandena på platsen.

3.2.1. Behovet av planering och affärsmässighet

Genomgången av upphandlings- och entreprenadfrågorna tydliggör att varje delfråga utgör en viktig del i helheten och därmed affären. För att kommunen ska kunna klara sin utmaning framöver krävs ett helhetsgrepp. Till att börja med behöver kommunen se över eventuella fördelar med att göra en gemensam och projektöverskridande upphandling för flera entreprenadarbeten. Skalfördelar och andra synergier såsom upprepnings effekter bidrar till att ge maximalt värde för kommunens pengar. En annan fråga att ta ställning till är hur stort eller litet uppdraget ska vara för att vara attraktivt för marknaden. För att dessa frågeställningar ska ha genomtänkta svar krävs att det finns en planering av entreprenadarbetena framöver.

Behovet av planering fyller även ett annat syfte. Exploateringsenheten och inköpsenheten har gemensamt genomfört marknadsdialoger och träffat flera av marknadens entreprenörer och andra beställare, se bilaga 1 och 2. Det råder högt tryck på marknaden i dagsläget vilket innebär att efterfrågan på entreprenörer är ovanligt hög, se bilaga 3. Det finns därmed en uppsjö av projekt som är på gång, vilket medför att entreprenörerna kan välja att räkna på jobb utifrån vem beställaren är. En aspekt som tydligt framkommit i dialogerna är att kommunen behöver underhålla marknaden mer aktivt och kontinuerligt informera den om planerade upphandlingar i närtid. Denna aktivitet kommer att bli ännu viktigare framöver. För att marknaden överhuvudtaget ska vilja arbeta med just Nacka kommun behöver uppdragen hos kommunen dessutom vara affärsmässiga ur entreprenörernas synpunkt. Information och affärsmässighet bör skapa intresse för och öka konkurrensen i kommunens entreprenadupphandlingar.

Affärsmässigheten för entreprenörerna ligger i hur ett uppdrags kontraktsvillkor, risker och förtjänster är uppbyggda. Det har även framkommit att vissa entreprenörer dessutom förespråkar andra arbetssätt och samverkansformer inom en entreprenad, se bilaga 1. Det är viktigt att kommunen sätter samman uppdraget utifrån de olika upphandlings- och entreprenadsrättsliga aspekterna så att uppdraget tilltalar entreprenörerna och så att förutsättningar skapas för önskvärd balans mellan samarbete och konkurrens i varje enskilt projekt. Det finns alltså ingen universallösning för alla projekt utan frågeställningarna behöver bedömas i varje enskilt projekt.³⁸ På så sätt ökar förutsättningarna för en väl genomtänkt och god affär.

³⁸ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 27-28.

Konkret behöver kommunen i varje enskilt projekt analysera vilken kännedom som kommunen har om platsen där arbetena ska ske och vilken kunskap kommunen har om det som ska utföras, vilka risker som är förknippade med projektet och vilket ansvar kommunen är beredd att ta samt hur viktigt det är att en konstruktion har en specifik teknisk lösning och att hålla genomförandetiden respektive budgeten.

3.2.2. Upphandlingsrättsliga aspekter

Det är ytterst viktigt att valet av upphandlingsförfarande, kravställande och tilldelningsgrund samspekar och skapar förutsättningar för att rätt entreprenör, ur ett affärsmässigt perspektiv, vinner upphandlingen. I projekt där entreprenaden ska resultera i byggnadsverk som inte är standardiserade kan det finnas fördelar med att tillämpa ett förhandlat förfarande. Ett förhandlat förfarande är dock förknippat med vissa utmaningar. Det kräver att det finns en möjlighet att på förhand ta fram upphandlingsdokumenten och att beställaren har kompetens och tid att driva förhandlingarna på ett likabehandlande och transparent sätt. Vidare kan utvärderingarna även vara tids- och kompetenskrävande då kvalitetsaspekter och beskrivningar som kan innehålla olika lösningar behöver jämföras på ett objektiva sätt. Förfarandet konkurrenspräglad dialog innebär också en möjlighet att förhandla med entreprenörer. Nackdelen med förfarandet är att kretsen av entreprenörer begränsas innan kraven i upphandlingen har bestämts. Förfarandet har därför inneboende konkurrensbegränsande effekter.

Ett öppet förfarande kan betecknas som standardförfarande och kommunen har nästan uteslutande (såvitt kunnat utredas) använt det för sina entreprenadupphandlingar. Förfarandet gynnar upphandlingar som inte kräver att entreprenörerna vidtar ett omfattande förarbete för att kunna lämna ett anbud. Beställaren behöver dock ta fram ett komplett upphandlingsdokument direkt från början.

I de fall omfattande förarbete krävs eller att kommunen tror att mängden anbud kommer vara stor och innebära en hög arbetsbelastning vid utvärderingen av anbuden, kan ett selektivt förfarande tillämpas. Selektivt förfarande begränsar nämligen antalet anbud i och med urvalsprocessen som beskrivits i avsnitt 2.1.1.2. Dessutom minskar förfarandet kostnaderna för entreprenörer att lämna anbud, genom att begränsa den tid och de resurser som entreprenörerna behöver lägga ned för att delta i upphandlingen och få svar på om de överhuvudtaget kommer i fråga för uppdraget. Selektivt förfarande möjliggör alltså för kommunen att välja ut lämpliga entreprenörer som sedan kan lägga ned tid på att lämna bra anbud. På så sätt ökar förutsättningarna för att hitta rätt entreprenör för upphandlingar som kräver omfattande förarbete. En risk är dock att i kvalificeringsfasen ställa alltför höga krav och på så sätt gå miste om den lämpligaste entreprenören.³⁹ Förfarandet medger dock inga förhandlingar i syfte att revidera upphandlingsdokumenten.

³⁹ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 65-66.

Vid kravställande i en upphandling är det viktigt att en behovs- och marknadsanalys är gjord så att ställda minimikrav är nödvändiga för att möta kommunens behov och enligt marknaden rimliga i förhållande till behoven. Det kan även vara aktuellt att överväga vilken tilldelningsgrund som ska användas och därmed om utvärdering på mjuka parametrar bör ske, såsom sociala, miljö-, arbets- eller kompetensrelaterade aspekter. I sammanhanget ska även effekterna av vald tilldelningsgrund vägas in. Fokus på lägst pris skapar exempelvis drivkrafter för kortsiktig effektivitet men kan vara lämpligt att använda för entreprenadarbeten med låg komplexitet och på förhand definierad kvalitet för slutprodukten, såsom brukar vara fallet i en typisk utförandeentreprenad. För totalentreprenader kan lägst pris däremot riskera att minska drivkrafterna till innovation hos entreprenören.⁴⁰ Utvärdering på mjuka parametrar ställer högre krav på en beställare då principen om transparens kräver att parametrarna är tydliga och förutsägbara för entreprenörerna och principen om likabehandling kräver att utvärderingen av anbudet sker på lika sätt. Viktning av mjuka parametrar och pris är viktig och behöver vara genomtänkt utifrån vilken kompetens eller typ av entreprenör som kommunen bedömer vara mest lämpad för ett visst arbete.

En utvärderingsmodell som förekommit på marknaden är att ersättningen som entreprenören är berättigad till är låst i form av ett procentuellt entreprenörsarvode där utvärdering enbart sker på kompetens och andra mjuka parametrar, se bilaga 1. Denna modell gynnar en upphandling där den sökta kompetensen är av avgörande betydelse och där kvalitet är prioriterat. Att ersättningsfrågan är låst innebär nödvändigtvis inte att entreprenaden blir dyrare eller att entreprenören gör en större vinst då dessa faktorer styrs av fler variabler än det procentuella entreprenörsarvodet. Däremot skapar det gynnsamma förutsättningar att hitta en entreprenör med rätt kompetens och förutsättningar för ett visst projekt. Ett annat sätt att hitta rätt kompetens kan vara genom intervjuförfaranden i utvärderingsprocessen. Det krävs dock att förutsättningarna för intervjuerna är tydliga redan i upphandlingsdokumenten så att utvärdering och tilldelning sker på objektiva och förutsägbara grunder. Något som framkommit vid marknadsdialogerna är att kompetensen bör sökas på organisationsnivå i stället för individnivå, på grund av personalomsättning hos entreprenörerna.

3.2.3. Entreprenadrättsliga aspekter

Valet mellan entreprenadformerna utförande- eller totalentreprenad kokar ner till frågan vem av beställaren eller entreprenören som ska svara för projekteringen och därmed också för de tekniska lösningarnas ändamålsenlighet och bygghandlingens övriga kvalitet. En annan fråga som ska beaktas är hur viktigt det är för kommunen att styra tekniska lösningar i ett projekt. Det förekommer att beställare upphandlat en totalentreprenad men begränsat friheten för entreprenören beträffande samtliga eller vissa tekniska lösningar, så kallad styrd totalentreprenad. Det ska dock understrykas att ju mer en beställare är inne och styr desto större risk är det att ansvaret för tekniska lösningar anses ligga hos beställaren och inte

⁴⁰ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 69.



entreprenören även om man angett att det rör sig om en totalentreprenad. Skälet till detta är att en utgångspunkt i de entreprenadrättsliga standardavtalen är att ansvaret för tekniska lösningar ligger hos den som tillhandahåller dem. Med tanke på att ett stort problem för kommunen i de tidigare entreprenadupphandlingarna varit just att få till stånd bra bygghandlingar, kan en totalentreprenad vara att föredra. Det skulle medföra att kommunen inte har ansvaret för projekteringen, bygghandlingarnas kvalitet och de tekniska lösningarnas ändamålsenlighet. Dessa frågor hamnar i stället på entreprenörens bord. De konstruktioner som är av större vikt för kommunen skulle kommunen kunna identifiera och styra och därmed ta över ansvaret för. I andra fall kan frågan lämnas till entreprenören som därmed också får förutsättningar att vara innovativ. Oavsett valet av entreprenadform kan det finnas fördelar med att ta in en entreprenör i ett projekts tidiga skede. På så sätt får entreprenören vara med och påverka de tekniska lösningarna med sin kompetens, något som skulle kunna sänka totalkostnaden för projektet, se bilaga 1 och 2.

Ett annat val som kommunen behöver göra och som påverkar ansvaret och risktagandet för projektets genomförande men också konkurrensutsättningen enligt LOU, är den entreprenadrättsliga upphandlingsformen. I en delad entreprenad behöver kommunen upphandla de olika huvudarbetena i entreprenaden och medför alltså att kommunen behöver genomföra flera upphandlingar av entreprenörer, i stället för enbart en vid en generalentreprenad. Detta ställer höga krav på kommunen, dels vid utformningen av dessa upphandlingar så att de aktörerna som vinner upphandlingen är rätt aktörer ur ett helhetsperspektiv, dels vid genomförandet av entreprenaden eftersom kommunen har ansvaret för att samordna entreprenörerna. En hög konkurrensutsättning säkerställs med denna upphandlingsform. Den ställer dock också höga krav på kommunens kompetens, aktivitetsnivå och vana av att leda och samordna entreprenörer. Samordningsfrågan kan emellertid genom avtal läggas över på en huvudentreprenör. Den ökade arbetsbelastning som upphandlingarna innebär kvarstår dock. I en delad entreprenad svarar varje upphandlad entreprenör för sina egna arbeten gentemot kommunen, vilket kan ge en mer komplicerad avtalsuppföljning och därmed fler avtalsrisker. I en generalentreprenad har kommunen enbart ett avtal att följa upp med en entreprenör. Det är denna entreprenör som gentemot kommunen har ansvaret för samordningen av andra entreprenörers arbeten och dessa arbetens avtalsenlighet.

För att få kontroll och styrning på tidplaner, budget och andra genomförandefrågor såsom störningar för omgivningen samt sociala, miljö- eller arbetsmiljörelaterade aspekter, kan kommunen använda sig av olika verktyg. Kommunen kan hålla sig utanför entreprenadarbetenas framdrift och därmed ha en låg samverkansgrad i förhållande till en entreprenör och genom styrmedel i avtal försöka skapa olika drivkrafter hos entreprenören. Exempel på styrmedel kan vara viten och incitament/bonusar. Dessa styrmedel kan resultera i att en entreprenör väljer att fokusera särskilt på exempelvis kostnadsbesparande lösningar eller att arbetsmiljörelaterade skador inte uppstår samt att en tidplan hålls. Ett annat sätt är att kommunen ökar samverkansinslagen och har ett tätare samarbete med entreprenören i arbetenas framdrift, vilket i regel bör ge kommunen bättre möjligheter till



styrning och kontroll i produktionen. För att uppmuntra entreprenörerna till kostnadsbesparande lösningar utan avkall på kvalitet eller innovation krävs i regel dock att incitament/bonusar, viten eller andra instrument används som skapar drivkraft hos entreprenören att arbeta mot särskilda mål. En viktig aspekt i sammanhanget är vilken grundläggning som en entreprenör har rätt till.

I ett projekt där förutsägbarheten är väldigt hög kan det vara lämpligt att ersättningsformen fast pris används. En hög förutsägbarhet innebär i regel att risken för förändringar i projektet som fördyrar arbetet för entreprenören är liten. Om inga fördyrande förändringar uppstår saknar entreprenören vanligtvis behov av att dra in på sina kostnader genom att hålla igen på kvaliteten i sitt arbete eller att söka ytterligare ersättning genom ändrings- eller tilläggsarbeten. Likaså kan mängdkontrakt utgöra en lämplig ersättningsform i de fall då angivna, prognosticerade mängder har en högre sannolikhet att ligga nära verkliga mängder. I en upphandling för ett entreprenadarbete med hög förutsägbarhet kan således tilldelningsgrunden lägsta pris vara lämplig. Om förutsägbarheten i ett projekt om faktiska förhållanden är låg eller om otydligheter i underlag eller risker i arbetenas utföranden föreligger, lämpar sig en fast ersättning för entreprenören mindre väl. Det beror på att det då snabbt kan bli en situation vid arbetenas utförande där entreprenören försöker skapa sig nya möjligheter till kostnadstäckning. I dessa fall är ersättningsformen löpande räkning mer lämplig, dock helst i kombination med fast entreprenörsarvode eller incitament/bonusar för att skapa bättre förutsättningar för drivkrafter till effektivitet, innovation och utveckling hos entreprenören. Budgetmodellen i kombination med incitament/bonusar eller viten kan också vara lämpligt för att skapa drivkrafter att försöka hamna under budget utan att göra avkall på kvaliteten. Att få in entreprenörskompetensen tidigt i ett projekt kan också resultera i att en framtagna budget är väl genomarbetad och lägre.

3.2.3.1. Särskilt om samverkan

Samarbete är särskilt viktigt vid entreprenadarbeten som innebär hög komplexitet, kund Anpassning, osäkerhet, lång varaktighet och tidspress. Anledningen härtill är att det vid sådana arbeten ofta behövs samordning av aktiviteter och aktörer, flexibilitet och anpassning av aktiviteter samt kunskapsutbyte och gemensam problemlösning.⁴¹

Ökade samverkansinslag syftar till att öka inriktningen på samarbete mellan beställare och entreprenör vid genomförandet av entreprenadarbetena.⁴² Totalentreprenader är vanliga vid samverkansentreprenader men även en tidigt upphandlad utförandeentreprenad kan vara lämplig. I en samverkansentreprenad är det särskilt viktigt att det skapas en samsyn på projekten och att kommunikation och kunskapsutbyte främjas. Dessa entreprenader gynnas även av att entreprenören involveras tidigt i ett projekt.⁴³ En annan nyckel till att lyckas med samverkan i alla former är beställaren och entreprenörens organisationers förmåga att samarbeta för projektens bästa. Extra viktigt när organisationen planeras är att rätt

⁴¹ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 26.

⁴² Ibid., s 83.

⁴³ Ibid., s 83-85.



kompetens ska finnas på alla platser oavsett om det är från beställaren eller entreprenören. För att projekten ska få framdrift måste beställarens representanter inom projektorganisationen ha mandat att besluta i de frågor som kan uppkomma. Det förkortar onödiga ledtider.

Den generella uppfattningen på marknaden kring samverkansentreprenader tycks vara positiv men antalet beställare som har arbetat i samverkansentreprenader är något begränsat i Sverige. Det finns ett antal viktiga parametrar att tänka på, se bilaga 1, för att utfallet ska bli fördelaktigt för båda parter. En faktor att tänka på är årsvolymen i uppdragen och kontraktstiden för uppdraget. Det bör även finnas beröringspunkter mellan ingående entreprenadarbeten för att möjliggöra en kunskapsåterföring och förbättring mellan varje projekt. Det är dessa aspekter, tillsammans med entreprenörskompetensen tidigt i projekten, som i slutändan anses leda till besparingar i projekten.

Ersättningsformen samt hur och vilka krav/utvärderingskriterier som ställs utgör några faktorer som har avgörande betydelse för om en samverkansentreprenad blir lyckad. Fast pris eller mängdkontrakt som ersättningsform kräver att kontraktshandlingarna i detalj är riktiga och innebär en låsning till kontraktshandlingarna. Osäkerhet, otydlighet och felaktigheter i kontraktshandlingarna skapar drivkrafter för strategiska anbud eller för att de motstående intressena mellan beställaren och entreprenören annars framträder allt tydligare. Den vanligaste ersättningsformen är därför löpande räkning kombinerat med fast entreprenörsarvode eller incitament och bonusmöjligheter.⁴⁴ För att samarbetet ska fungera i en samverkansentreprenad är det än viktigare att en entreprenör med ”rätt” organisation vinner upphandlingen. Kommunens kravställande/utvärderingskriterier samt tilldelningsgrunden i upphandlingen spelar därmed en avgörande roll.

Det är viktigt att understryka att en upphandling av en entreprenad med ökade samverkansinslag ställer krav på tydlighet i fråga om samsarbetsaspekterna och förväntningarna vid utformningen av upphandlingsdokumenten. Otydliga formuleringar av målsättningskaraktär om gemensamt ansvar och dylikt skymmer sikten för vem av parterna som har ansvar för olika frågor.⁴⁵ Det gäller alltså att ansvars- och riskfördelningen alltså är tydlig, dels för beställaren och entreprenörens uppfattning om sin egen roll och sitt ansvar, dels för att tvetydighet inte ska uppstå vid avtalstolkning.

Samverkansfrågorna handlar med andra ord om ett arbetssätt och inte en upphandlingsform. Hur samverkan ska se ut måste avgöras i varje enskilt projekt. Det kan röra sig om möten inom vissa intervaller då beställaren får ta del av information eller att beställaren och entreprenör arbetar tillsammans i ett projekt i gemensamma lokaler. Det entreprenadrättsliga regelverket ska ligga till grund för ansvarsfördelningen mellan

⁴⁴ Per Erik Eriksson och John Hane, 2014, s 85.

⁴⁵ Ibid., s 88.



kommunen och entreprenören. I och med att upphandlingen ska föregås av en behovs- eller marknadsanalys kan upphandlingsföremålet tydligt definieras.

4. Bilagor

Bilaga 1 – Marknadsdialoger

Bilaga 2 - Beställarerfarenheter

Bilaga 3 - Omvärldsanalys – vad händer i Stockholmsregionen

5. Källförteckning

Brunbäck, Lillian, *Upphandlingsstrategi Projekt Västlänken*, version 2.1, Trafikverket, 2014.

Eriksson, Per Erik, och Hane, John, *Entreprenadupphandlingar Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*, Konkurrensverket, 2014.

Hagman, Roger, *Entreprenadjuridik*, Teknologiska Institutet AB, 2007.

Hedberg, Stig, *Kommentar till AB 04 och ABT 06*, AB Svensk Byggtjänst, 2007.

Höök, Rolf, *Entreprenadjuridik*, 5:e upplagan, Norstedts Juridik AB, 2008.

Finansdepartementet, Regeringen, ”Nytt regelverk om upphandling”, prop. 2015/16:195, 2016-06-28, tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2016/06/prop.-201516195/>.

Huddinge kommun, ”10 000 nya bostäder Huddinge till 2030”, 2015-02-20, tillgänglig: <http://www.huddinge.se/bygga-bo-och-miljo/nyhetsarkiv-bygg-bo-och-miljo/10-000-nya-bostader-i-huddinge-till-ar-2030/>, (hämtad 2016-11-21).

Länsstyrelsen Stockholm, ”Läget i länet - Bostadsmarknaden i Stockholm län 2016”, rapport 2016:18, tillgänglig:

<http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2016/rapport-2016-18.pdf>, (hämtad 2016-11-03).

Länsstyrelsen Stockholm, ”Stockholm 2016 - Full fart framåt!”, rapport 2015:28, tillgänglig:

<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2015/rapport-2015-28.pdf>, (hämtad 2016-11-03).

Skölin. Robert, ”Tyresö håller sitt löfte om bostadsbyggande”, *Vi i Tyresö*, 2016-04-19, tillgänglig: <https://viityreso.se/artikel/tyresoe-haller-sitt-loefte-om-bostadsbyggande>, (hämtad 2016-11-03).

Stockholm läns landsting, ”Citybanan – ny pendeltågsstation”, tillgänglig:

<http://www.sll.se/verksamhet/kollektivtrafik/Aktuella-projekt/Citybanan/>, (hämtad 2016-11-03).

Stockholms läns landsting, ”Med nya tunnelbanan mot framtiden”, tillgänglig:

<http://www.sll.se/Global/Verksamhet/Kollektivtrafik/Aktuella%20projekt/Nya%20tunnelbanan/bilagor-tunnelbana-mot-framtiden.pdf>, (hämtad 2016-11-21).

Stockholms läns landsting, (RUF/S), TMR, ”Regional bedömning av behovet av nya bostäder i Stockholmsregionen fram till 2030”, 2012, tillgänglig:

<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2015/rapport-2015-28.pdf>, (hämtad 2016-11-03).

Stockholm stad, ”Slussen”, tillgänglig: <http://bygg.stockholm.se/Alla-projekt/Slussen/>, (hämtad 2016-11-03).

Sundbybergs stad, ”Höjd byggprognos med 6 748 ytterligare bostäder”, 2016-02-19, tillgänglig:

<http://www.sundbyberg.se/om-sundbyberg/aktuellt-och-evenemang/nyhetsarkiv/nyheter/2016-02-19-hojd-byggprognos-med-6-748-ytterligare-bostader.html>, (hämtad 2016-11-21).

Trafikverket, ”E4 Förbifart Stockholm”, tillgänglig:

<http://www.trafikverket.se/forbifartstockholm>, (hämtad 2016-11-03).



Trafikverket, ”Storstadsåtgärder inom Sverigeförhandlingen”, tillgänglig:

<http://www.trafikverket.se/nara-dig/Stockholm/storstadsatgarder-inom-sverigeforhandlingen/>, (hämtad 2016-11-03).

Trafikverket, ”Östlig förbindelse – Stockholm – Nacka kommun. Information - samråd om betydande miljöpåverkan”, 2016, tillgänglig:

<file:///C:/Users/marfle/Downloads/Informationsblad%20om%20osterlig%20forbindelse.pdf>, (hämtad 2016-11-03).

Värmdö kommun, ”Riktlinjer för bostadsförsörjning 2016-2020 med utblick mot 2030 och 2050”, 2016, tillgänglig: <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1859925>, (hämtad 2016-11-03).