

2018-01-10

**TJÄNSTESKRIVELSE**  
KFKS 2016/803  
Samordningsprojekt  
Orminge, 9438

Kommunstyrelsen

## **Ramar och förutsättningar för upphandling av byggentreprenad i Orminge**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar att Nacka kommun ska upphandla byggentreprenad i enlighet med exploateringsenhetens tjänsteskrivelse.

### **Sammanfattning**

Ett led i arbetet med att utveckla Orminge är att se till att kommunens allmänna anläggningar i form av parker och väg- och gatunät samt kommunens försörjningssystem såsom VA-ledningar och elnät tillgodoser de krav och behov som den planerade miljön i Orminge medför. En planering har gjorts och nästa steg nu är att upphandla en byggentreprenad gemensamt med Nacka vatten och avfall AB.

De delprojekt som berörs sträcker sig geografiskt inom Orminge. Byggentreprenaden föreslås handlas upp gemensamt med Nacka vatten och avfall AB och med ett förhandlat förfarande med föregående annonsering. Kontraktet föreslås tilldelas den entreprenör som lämnar in det anbud som ger bäst förhållande mellan pris och kvalitet. Utvärderingen föreslås ske med tonvikt på kompetens, genomförandeförmåga och samarbetsförmåga. Vidare föreslås byggentreprenaden genomföras som en totalentreprenad där den vinnande entreprenören är generalentreprenör, och ersättningsformen föreslås vara löpande räkning enligt självkostnadsprincipen med incitaments- och vitesregleringar och möjlighet att avbryta samarbetet om entreprenören inte uppfyller ställda krav när det kommer till genomförandet av uppdraget. Kommunens delaktighet i projektens framdrift kommer behöva vara hög för att skapa förutsättningar för bland annat insyn och kontroll.

En tidig uppskattning av investeringsbudgeten för samtliga delprojekt som omfattas av byggentreprenaden uppgår till cirka 450 miljoner kronor, fördelat över sex år.



## Ärendet

### Bakgrund

Ett led i arbetet med att utveckla Orminge är att se till att kommunens allmänna anläggningar i form av parker och väg- och gatunät samt kommunens försörjningssystem såsom VA-ledningar och elnät tillgodoser de krav och behov som den planerade miljön i Orminge medför. En planering har gjorts och en första byggentreprenad behöver nu handlas upp. Upphandlingen föreslås ske gemensamt med Nacka vatten och avfall AB. De arbeten som omfattas av upphandlingen beskrivs i bilaga 1.

Delpjektet sträcker sig geografiskt över Orminge centrum och dess närliggande områden inom Orminge. Arbetena inom de olika delpjektet har flera beröringspunkter och hänger därmed samman. Flera av arbetena behöver även ske innan planerad bebyggelse kan ske på omkringliggande kvartersmark. Omfattande samordningsarbete kommer behövas, bland annat med Stockholms läns landsting, de byggherrar som ska bebygga omkringliggande kvartersmark och med flera ledningsägare såsom Fortum, Vattenfall och Boo Energi. I sammanhanget ska understrykas att det är omfattande arbeten som ska göras och som inte är av standardiserad karaktär, samordningsfrågorna är många och tidplanen är en viktig faktor. Det är även viktigt att trafikavstängningar minimeras samt att miljöföroreningar och arbetsplatsolyckor inte förekommer.

### Marknadsanalys, inköpsstrategi och kontraktstyp

Exploaterings- och inköpsenheterna har tillsammans hållit marknadsträffar med både beställare och leverantörer. Vid dessa framkom att efterfrågan på entreprenörer är väldigt hög på dagens marknad och att entreprenörerna därmed har möjlighet att välja vilka uppdrag som de vill lägga anbud på. En entreprenör som har de förutsättningar som bedöms behövas för aktuellt uppdrag kan därför vara svår att få tag på. Vid marknadsträffarna framkom att beställare på marknaden behöver se över hur upphandlingarna genomförs för att uppdragen ska bli attraktiva. Det är därför viktigt att aktuell upphandling utformas på sätt som är attraktivt för marknaden. Detta är nödvändigt för att kommunen ska öka sina chanser att attrahera rätt entreprenör. Antalet potentiella entreprenörer bedöms uppgå till fler än fyra stycken.

Värdet på upphandlingen kommer att överskrida det så kallade tröskelvärdet och ska därmed annonseras i TED, dvs. både i EU och nationellt i Sverige. Den gränsöverskridande upphandlingen är begränsad och sannolikt inkommer inga anbud från företag verksamma i andra EU-länder. Eftersom marknaden för närvarande är fördelaktig för byggbranschen anses risken för att upphandlingen överprövas relativt liten.

Byggentreprenaden som nu ska handlas upp kommer pågå i flera år. Vinnande entreprenör behöver därmed vara en långsiktig avtalspartner. Det är viktigt att denne har den kompetens, samarbetsförmåga, kapacitet och det förhållningssätt som krävs, dels för att utfallet av entreprenaden ska bli bra, dels för att avtalsrelationen med kommunen inte ska ta



skada. För att motivera entreprenören att tillgodose kommunens intressen och för att motverka drivkrafter som motarbetar att fastlagd budget hålls eller att entreprenaden blir dyrare än beräknat, är avsikten att dela upp varje delprojekts genomförande i två faser. I första fasen är avsikten att entreprenören genomför detaljprojekteringsarbete med mera. och tar fram en kalkyl och tidplan som ska ligga till grund för fortsatt arbete i fas 2. Arbetena i fas 2 ska då omfatta utbyggnation med mera i enlighet med de framtagna bygghandlingarna, kalkylen och tidplanen i fas 1. Kommunen ska löpande under arbetenas gång beredas möjlighet att utvärdera entreprenörens arbete och kunna avbryta samarbetet med entreprenören om denne bedriver sitt arbete på sätt som inte är tillfredsställande för kommunen.

Nedan kommer de föreslagna upphandlings- och entreprenadrättsliga valen för aktuell upphandling att gås igenom.

#### *Upphandlingsförfarande*

Upphandlingen bör ske genom ett förhandlat förfarande med föregående annonsering mot bakgrund av uppdragets beskaffenhet.

#### *Tilldelningsgrund*

Byggentreprenaden bör tilldelas utifrån grunden bäst förhållande mellan pris och kvalitet. Härigenom möjliggörs att väga in de många egenskaper och den genomförandeförmåga hos entreprenörerna som anses nödvändig för uppdraget.

#### *Entreprenadform*

Byggentreprenaden föreslås ska genomföras som en totalentreprenad. Detta innebär att vinnande entreprenör också ska ansvara för att ta fram de ritningar och bygghandlingar som behövs och därmed också ta risken för felaktigheter, för dyra tekniska lösningar eller andra brister i dessa handlingar. Entreprenörerna har ofta den kompetens som behövs för att se om något som ritats är genomförbart eller inte, till skillnad från kommunen. Detta ansvar bör därmed inte ligga på kommunen för aktuell upphandling. I dagsläget har kommunen påbörjat upphandlingar av projekteringskonsulter för vissa arbeten som kommer att behöva utföras i Orminge. Orsaken är att projekteringsarbetet kommer behöva påbörjas i vissa delar för att kommunens tidplan inte ska förskjutas. Den vinnande entreprenören föreslås ta ett granskningsansvar vad gäller denna detaljprojektering och i den mån det är möjligt överta risken för ritningarna och de övriga bygghandlingarna.

#### *Entreprenadrättslig upphandlingsform*

Vinnande entreprenör föreslås ha rollen som generalentreprenör. Därmed blir denne ansvarig för att handla upp de underleverantörer som krävs för att genomföra arbetena och sköta samtliga avtals- och samordningsfrågor med dessa. Kommunen kan därmed fokusera på att kravställa hur underleverantörer ska anlitas och hur avtals- och samordningsfrågor ska hanteras.



### *Ersättningsform*

Vinnande entreprenören bör erhålla ersättning för sitt arbete löpande enligt självkostnadsprincipen i ABT 06. Detta innebär att entreprenören ska redovisa sina nettokostnader i entreprenaden genom exempelvis fakturaverifikat i enlighet med ABT 06 och nedlagda timmar ska styrkas. Krav ska ställas att underlaget ska godkännas av kommunen innan fakturering ska få ske. Självkostnadsprincipen innebär också att entreprenören har rätt till ett entreprenörsarvode, som bland annat ska täcka vinst och vissa andra centrala kostnader. De rabatter som entreprenören kan tillgodogöra sig i entreprenaden ska gottskrivas projekten, och kommer därigenom kommunen till del. Tillämpningen av självkostnadsprincipen medför enligt ABT 06 ett åtagande för entreprenören att fullgöra sitt uppdrag så att kommunen erhåller bästa tekniska och ekonomiska resultat. Entreprenörsarvodet föreslås ska begränsas till sex procent för arbetena i fas 1 och uppgå till tio procent för arbetena i fas 2, som utgångspunkt.

För att skapa drivkraft hos entreprenören att arbeta i kommunens intresse bör incitamentsregleringar användas. Incitamentsregleringar föreslås ska knytas till arbetena i fas 2. Beroende på hur väl entreprenören håller den budget som tas fram tillsammans med kommunen i fas 1, föreslås entreprenörsarvodet i fas 2 justeras. Om slutkostnaden blir tre procent (eller mer) lägre än budget föreslås entreprenören kunna få ytterliga en procent i entreprenörsarvode, vilket innebär totalt elva procent i entreprenörsarvode räknat på faktisk slutkostnad. Om slutkostnaden i stället blir tre till tio procent dyrare än budget föreslås entreprenörsarvodet minskas med en procent till nio procent, räknat på faktisk slutkostnad. Om slutkostnaden blir mer än tio procent dyrare än budgeterat, föreslås entreprenörsarvodet bli nio procent räknat på budgeterat belopp med tillägg för den faktiska avvikelsen upp till tio procent. Den överskjutande delen av nettokostnaderna ska entreprenören enbart ha rätt att få täckt, något entreprenörsarvode ska inte utgå på denna del.

Utöver incitament kopplad till budgetfrågan, är avsikten att det i fas 1 i varje delprojekt tas fram en till tre viktiga parametrar som är viktiga att beakta i samband med entreprenadarbetena i delprojektet. Det kan röra sig om trafikplanerings-, samordnings- eller arbetsmiljöfrågor. Om entreprenören lyckas beakta utpekade intressen på ett för kommunen tillfredsställande sätt, föreslås entreprenören ha möjlighet att få totalt ytterligare en procent i entreprenörsarvode. Påslaget ska enbart vara en möjlighet för entreprenören, inte en rättighet. Det ska alltså vara upp till kommunen att ensidigt avgöra om påslaget ska utgå. Kommunen ska därvid göra sin bedömning av hur väl entreprenören lyckats beakta det angivna intresset och gradera entreprenörens prestation på en skala mellan 0-100 procent. Om entreprenören bara lyckats beakta intresset till hälften, alltså 50 procent, och parametern kunnat ge 0,5 procent i ytterligare entreprenörsarvode, kan kommunen alltså välja att utge ytterligare 0,25 procent i entreprenörsarvode räknat på faktisk slutkostnad, dock endast till den del den faktiska slutkostnaden inte överstiger budget med mer än tio procent. Sammanfattningsvis kan entreprenörsarvodet uppgå till mellan nio och tolv procent, beroende på hur effektiv entreprenören är och hur väl denne hanterar ekonomin,



tiden och andra prioriterade intressen. Härigenom motverkas drivkrafter som exempelvis kan medföra att kvalitativa aspekter åsidosätts eller fördröjningar förekommer. Nivån på entreprenörsarvodet har vägts av och satts utifrån de marknadsträffar som exploaterings- och inköpsenheten har hållit.

Dessutom föreslås att vite ska utgå om den tidplan som tas fram i fas 1 inte kan hållas. Vitet ska uppgå till 0,3 procent av faktisk slutkostnad per påbörjad kalendervecka som förseningen pågått. Vite ska dock inte uppgå till mer än fem procent av den faktiska slutkostnaden.

### *Samverkansform*

I tidigare entreprenader har kommunen haft en låg grad av delaktighet i entreprenadernas framdrift. Detta har inneburit att kommunen haft sämre förutsättningar att följa upp entreprenörens arbete, då kommunen inte haft rätt verktyg eller resurstillsättning. Kommunen och vinnande entreprenör kommer behöva arbeta tillsammans i delprojekten. Därmed föreslås hög samverkansgrad från kommunens sida i aktuella entreprenadarbetens framdrift. En hög samverkansgrad gynnar det samarbete mellan kommunen och entreprenören som kommer behövas i entreprenaderna.

Grunden för samarbetet ska vara gemensamt uppsatta mål. Öppenhet och transparens ska råda, vilket bland annat innebär att kommunen ska ha full insyn i alla delar av entreprenaderna och att entreprenören ska ha full insyn i kommunens arbete. Ekonomin ska hanteras med öppna böcker, vilket innebär att kommunen och entreprenören kommer ha insyn i varandras räkenskaper. Det skapar trygghet för båda parter i samarbetet.

En styrgrupp bestående av representanter från kommun och entreprenören föreslås ska bildas. Syftet är att denna styrgrupp ska hantera frågeställningar som inte kan lösas i projektorganisationen. Meningen är att frågeställningar och meningsskiljaktigheter i första hand ska lösas inom projektorganisationen som består av bland andra ombud, projektledare och andra nyckelpersoner genom en konfliktrappa. I styrgruppen ska majoriteten av representanterna komma från kommunen.

För att samarbetet ska fungera behöver kommunen och entreprenören sitta i ett gemensamt projektkontor där arbetsuppgifter ska genomföras utifrån kompetens och lämplighet framför bolagstillhörighet. Som en del av att jobba som en organisation ska teambuilding-övningar och workshops genomföras med jämna mellanrum. Dessa övningar ska ledas av en samverkansledare som ska tillsättas i samråd mellan kommunen och entreprenören.

### *Utvärderingsmodellen*

För att skapa förutsättningar för en långsiktig relation och mot bakgrund av de många komplikationer och osäkerheter som bedöms finnas i den aktuella byggentreprenaden, föreslås utvärderingen enbart ske på de mjuka eller kvalitativa parametrar som bedöms avgörande för resultatet av byggentreprenaden.



Entreprenörer som vill lämna anbud i upphandlingen föreslås därför vara tvungna, för att få lämna anbud, att godkänna den ersättningsmodell som beskrivits ovan. Ersättningsmodellen i sin helhet kommer alltså att utgöra ett obligatoriskt krav i prekvalificeringen.

Utvärderingen föreslås ska fokuseras på entreprenörernas kompetens, genomförandeförmåga och samarbetsförmåga. I kompetensdelen ska entreprenörerna beskriva sin organisation i byggentreprenaden. Avsikten är att de frågeställningar som ska besvaras eller de beskrivningar som ska lämnas ska ta avstamp i aktuella delprojekt. Meningen är att ge entreprenörerna möjlighet att ge sin syn på varför de anser sig ha rätt organisation för byggentreprenaden.

Med genomförandeförmåga avses bland annat förmågan att hålla tidplan, kalkylera och hålla budget samt förmågan att planera för trafikomläggningar och hålla en god arbetsmiljö. Entreprenörerna ska beskriva hur den arbetar i sina genomföranden, både avseende projektering och produktion.

Den tredje delen besvaras frågor runt entreprenörernas samarbetsförmåga. Syftet är att få reda på entreprenörernas synsätt kring att arbeta tillsammans med en beställare mot ett gemensamt mål i en gemensam organisation. Entreprenörerna ska beskriva hur den utifrån företagets mål och värderingar vill samarbeta i kommande byggentreprenad. Avsikten är att de frågor som ska besvaras bland annat ska röra anbudsgivarens anpassningsförmåga till ändrade beslut och dess förmåga att göra nödvändiga justeringar utifrån dessa beslut.

### **Risker och farhågor**

Den inköpsstrategi som föreslås bedöms medföra att vissa risker minimeras för kommunen i förhållande till tidigare entreprenader i stadsbyggnadsprojekt. Framförallt vad gäller risken för fel i bygghandlingar. Däremot är genomförandefrågorna av större omfattning och mer komplicerad karaktär i aktuell byggentreprenad. Dessutom finns många osäkerheter ur ett genomförandeperspektiv. Dessa förhållanden innebär i sig risker i form av försenad och fördyrad produktion med mera. Dessutom innebär ersättningsformen löpande räkning ökade krav på uppföljning av projektekonomi och projektens framdrift. Med hjälp av incitamentsregleringar, sanktioner och möjligheten att avbryta samarbetet med entreprenören bör dock riskerna med löpande räkning kunna reduceras. En annan ersättningsform bedöms medföra högre risker för en fördyrad entreprenad, bland annat på grund av de många osäkerhetsfaktorerna i delprojekten.

En viktig faktor för genomförandet av denna och kommande upphandlingar är att erforderliga resurser finns för att driva projekten framåt. En risk är att kommunen inte lyckas avsätta tillräckliga resurser, innebärande att kommunen får svårt att följa upp projektet vilket kan medföra att entreprenören får ett större handlingsutrymme. Kommunens möjlighet till kontroll och insyn skulle därmed kunna undermineras. Det är därför viktigt att bygga upp en organisation som enbart arbetar med genomförandet av

denna upphandling och entreprenad, och som också ansvarar för uppföljningen av arbetena. Att genomföra upphandlingen och entreprenaden på annat sätt bedöms ge fler och ökade risker i genomförandeskedet och i ansvarsfrågan för kommunen, samtidigt som någon egentlig vinst med det inte bedöms kunna uppnås.

De omfattande samordningsfrågorna medför även att genomförandet av entreprenadarbetena riskerar att försenas eller inte falla väl ut. För att minimera denna risk, är det viktigt att samordningsansvaret ligger hos den som har erfarenhet av samordningsarbete, att kommunen har hög delaktighet i arbetenas framdrift, att kommunikations- och informationskanaler förenklas och att gediget planeringsarbete görs.

Om upphandlingen inte genomförs ökar risken för att kommunen försenas i arbetet med att uppnå kommunens bostadsmål. Genomförandet av upphandlingen är nödvändig för att den planerade utvecklingen i Orminge ska kunna bli verklighet.

## Tidsplan

| Process     | Delprocess                           | Kommentar                | Datum       |
|-------------|--------------------------------------|--------------------------|-------------|
| Upphandling | Upphandlingsdokument                 | Färdigställda            | 15/3-18     |
|             | Annons e-avrop                       | 30 dagars annonsering    | 1/4-18      |
|             | Öppning av ansökningar               |                          | 2/5-18      |
|             | Utvärdering                          | 14 dagar                 | 3/5-17/5-18 |
|             | Inbjudan att delta i upphandling     | 30 dagars anbudsfrist    | 17/5-18     |
|             | Anbudsöppning                        |                          | 18/6-18     |
|             | Anbudpresentationer samt förhandling |                          | 15/8-5/9-18 |
|             | Slutlig utvärdering                  | 7 dagar                  | 6/9-13/9-18 |
|             | Tilldelning                          | Kommunstyrelsen beslutar | 24/9-18     |

## Särskilda hänsynstaganden

Vid kravställningen kommer miljö- och sociala hänsyn att beaktas i den mån det anses relevant och förenligt med lagen om offentlig upphandling. För aktuell upphandling föreslås att krav ställs på vinnande entreprenör att erbjuda praktikplatser under byggtiden. Det föreslås också att krav ställs på vinnande entreprenör att ha ett dokumenterat kvalitet- och miljösystem för sitt arbete. Nämnade krav bedöms vara förenliga med lagen om offentlig upphandling.

Vidare har nya regler som omfattar arbetsrättsliga krav i offentlig upphandling trätt i kraft den 1 juni 2017. De nya reglerna innebär att kommunen i denna upphandling är skyldig att ställa arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid, om det är behövligt. För aktuell upphandling bedöms detta inte behövas. Med hänsyn till upphandlingens utformning och



det kommande kontraktsupplägget saknas incitament för vinnande entreprenör att erbjuda sina arbetstagare oskäligen anställningsvillkor.

Det finns flera olika ramavtal som kommunen kan nyttja som komplement om behov uppstår, till exempel ramavtal om asfalts- och vägmarkering.

Upphandlingen föreslås inte delas upp i flera delar med anledning av de tekniska och tidsmässiga samband som råder mellan delprojekten, vilket ger samordningsvinster och skalfördelar. I förlängningen bör detta medföra en kostnadseffektivare byggentreprenad.

De entreprenörer som lämnar anbud behöver ha en stark och bred organisation för att hantera de många samordnings- och genomförandefrågorna som kommer bli aktuella i byggentreprenaden. Stora och medelstora entreprenörer som anser sig ha kapacitet och förmåga att ta sig an uppdraget kan lämna anbud, antingen ensamt eller gemensamt med andra aktörer.

## Ekonomiska konsekvenser

En tidig uppskattning av investeringsbudget för samtliga delprojekt som omfattas av byggentreprenaden uppgår till cirka 450 miljoner kronor. Årsfördelning av investeringarna bedöms uppgå till ungefär 20 och 90 miljoner kronor 2018 respektive 2019, ungefär 115 miljoner kronor 2020 och 2021 samt ungefär 55 miljoner kronor 2022 och 2023. När arbetena är färdigställda bedöms kommunens driftkostnader öka i och med att de allmänna anläggningarna blir fler i området.

## Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut medför inga konsekvenser för barn. Under den kommande byggtiden kommer emellertid miljön försämrats, framförallt ur framkomlighetsperspektiv. Även ökade bullernivåer väntas förekomma. Kommunen är väl medveten om de olägenheter som kommer att uppstå och kommer att vidta åtgärder då byggentreprenaderna påbörjas för att minska riskerna och den negativa påverkan för barn och att de förblir opåverkade i så stor utsträckning som möjligt. På lång sikt väntas entreprenadarbetena ge förutsättningar att öka framkomligheten och trafiksäkerheten i området. Antalet bostäder för barnfamiljer kommer även att öka. Dessutom innebär ombyggnationen av Myrsjöskolan samt de planerade idrottshallarna ett lyft för de barn som växer upp eller har sina aktiviteter i Orminge. Sammantaget bedöms den väntade utvecklingen i Orminge vara mycket positiv för barn.

## Bilagor

1. Projektbeskrivningar

Ulf Crichton  
Exploateringschef  
Exploateringsenheten Nacka

Sebastian Nordgren  
Inköpschef  
Inköpsenheten





Jan Eriksson  
Projektchef Orminge  
Exploateringsenheten Nacka

Soheil Farhoudi  
Kommunjurist  
Juridik- och kanslienheten

Björn-Emil Jonsson  
Projektledare  
Enheten för bygg och anläggning

Maria Mogensen  
Enhetschef Vatten  
Nacka vatten och avfall AB