

Bygningsstyrelsens overordnede udbudsstrategi



BYGNINGSSTYRELSEN

Forord

Bygningsstyrelsens overordnede udbudsstrategi fastsætter ramme og retning for, hvordan vi i Bygningsstyrelsen vil udbyde vores rådgivnings-, bygge- og vedligeholdelsesprojekter.

Hovedbudskabet i den overordnede udbudsstrategi er, at vi i Bygningsstyrelsen vil styrke samarbejdet og sikre klare linjer om samarbejdsrelationen med vores leverandører.

Det gør vi ved:

- at ansvar og risici placeres, hvor styringsmuligheden er bedst
- at have færre, tættere og gentagne leverandørsamarbejder, hvor der skabes læring fra projekt til projekt
- at alle involverede skal have mulighed for kvalificering af projektet
- at sikre dialog med alle involverede parter

Med Bygningsstyrelsens overordnede udbudsstrategi vil vi med afsæt i kvalitative tildelingskriterier skabe et godt, udbytterigt og tillidsbaseret samarbejde med vores leverandører, som vi også gerne ser at vores leverandører viderefører til sine leverandører.

God læselyst.

Direktør, Rasmus Brandt Lassen • Vicedirektør, Signe Primdal Lyndrup

April 2019

Indhold

Indledning	3
Styrket bygherrefunktion og projektgennemførelse	3
Baggrund	3
Gentagende samarbejdsrelationer	4
Egnede områder for nye rammeaftaler	4
Indkøb af rådgivere	5
Indkøb af bygherrerådgiver	6
Indkøb af totalrådgiver	6
Indkøb af byggeledelse	6
Indkøb af entreprenørydelser	7
Organisering	7
Udbudstidspunkt	7
Tildelingskriterier	8
Dialog før udbud	8
Dialog i udbudsprocessen	8
Dialog efter udbud	8
Honorering og incitamentsstrukturer	9
Opsummering af Bygningsstyrelsens udbudsstrategi	9

Indledning

STYRKET BYGHERREFUNKTION OG PROJEKTGENNEMFØRELSE

Udbudsstrategien sætter ramme og retning for Bygningsstyrelsens udbud af rådgivnings-, bygge- og vedligeholdelsesprojekter.

Udbudsstrategien har til formål at skabe sikker og effektiv eksekvering samt højne kvaliteten af Bygningsstyrelsens byggeprojekter. Derudover skal udbudsstrategien bidrage til omkostningseffektivitet, lave transaktionsomkostninger, budgetsikkerhed samt den rette risikoeksponering.

Udbudsstrategien supplerer Bygningsstyrelsens handlingsplan for styrket projektgennemførelse, og strategien skal skabe øget transparens omkring Bygningsstyrelsens prioriteringer med afsæt i styrelsens bygherreorganisering. Udbudsstrategien skal ses i sammenhæng med styrelsens øvrige styringsparadigmer og processer i forbindelse med byggeriets tilrettelæggelse samt gennemførelse, hvor Bygningsstyrelsen allerede har retningslinjer for bl.a. kundesamarbejde og brugerinddragelse. Udbudsstrategien tilside-sætter ikke dette styringskompleks, men skal supplere det.

Nærværende udbudsstrategi er ikke en politisk strategi med visioner om f.eks. innovation, cirkulær økonomi, socialt ansvar m.m.

AB 18-systemet bliver anvendt i Bygningsstyrelsens bygge- og vedligeholdelsesprojekter. Herudover er der en række love og regler, som er rammevilkår for Bygningsstyrelsen, og som styrelsen følger i forbindelse med udbud af bygge- og vedligeholdelsesprojekter.

BAGGRUND

Bygningsstyrelsen udfører mange større og mindre bygge- og vedligeholdelsesprojekter og indkøber i den forbindelse ydelser gennem mange forskellige samarbejdspartnere.

I 2018 gennemførte Bygningsstyrelsen mere end 150 udbud inden for entreprenør- og rådgivningsydelser.

Som det fremgår af tabel 1 nedenfor, indkøbte Bygningsstyrelsen i 2018 rådgivnings- og entreprenørydelser til en samlet værdi af ca. 1.635 mio. kr. fordelt på langt over 150 forskellige leverandører på hvert område. Det betyder for Bygningsstyrelsen et forgrenet net af leverandører, som udfordrer muligheden for gentagende samarbejdsrelationer og dermed muligheden for at opbygge et tæt og tillidsfuldt samarbejde om byggeprojekterne.

Tabel 1: Overblik over leverandørfordelingen på Bygningsstyrelsens bygge- og vedligeholdelsesprojekter i 2018

	Antal leverandører	Volumen (i mio. kr.)
<i>Vedligeholdelsesområdet</i>	170	185
Rådgivere	40	15
Entreprenører	130	170
<i>Laboratorieområdet</i>	180	1.095
Rådgivere	50	225
Entreprenører	130	870
<i>Øvrigt byggeri</i>	190	355
Rådgivere	80	90
Entreprenører	110	265
I alt	*	1.635

*Der er gengangere inden for de enkelte områder, hvorfor der ikke genereres en totalsum

Gentagende samarbejdsrelationer

Bygningsstyrelsen ønsker fremadrettet, at en større del af bygge- og vedligeholdelsesprojekterne udføres via rammeaftaler, der indeholder mulighed for direkte tildeling. Med rammeaftalerne skabes muligheden for et tættere og mere strategisk samarbejde mellem Bygningsstyrelsen og leverandørerne med fælles fokus på kvalitetsudvikling i opgaveløsningen. Et samarbejde som vil lette udbudsprocessen og derfor have en positiv effekt på transaktionsomkostninger, udbudstid og eksekvering. Læring og erfaring skal bringes i spil fra projekt til projekt, og denne viden skal udnyttes til fulde til gavn for øget kvalitet og større træfsikkerhed i forhold til tid og økonomi.

Bygningsstyrelsens samarbejdsmodel for rammeaftaler skal indeholde en samarbejdsorganisation med tydelige beskrivelser af rollerne i samarbejdet, omfanget af involvering på de organisatoriske niveauer samt læring, evaluering og brug af konflikthåndtering og eskalationsprocedurer. Målet er et gensidigt udbytterigt og respektfuldt samarbejde, som styrelsen vil prioritere at lægge de nødvendige ressourcer i for at få til at fungere. Det samme forventes af samarbejdspartneren.

EGNEDE OMRÅDER FOR NYE RAMMEAFTALER

Bygningsstyrelsen har i dag primært rammeaftaler på rådgivningsområdet. Bygningsstyrelsen ønsker fremadrettet at udvide rammeaftalekonceptet til også at omfatte entreprenørydelser, hvorfor styrelsen løbende vil afsøge markedet for nye rammeaftaler.

Bygningsstyrelsen har ansvaret for og dispositionsretten over en række puljer, hvor puljernes størrelse er fastlagt over de kommende år. Det er Bygningsstyrelsens ansvar at udmønte disse puljer samt at prioritere, planlægge og gennemføre de konkrete projekter. Det skal bemærkes, at ikke alle puljer nødvendigvis udmøntes til konkrete bygge- og vedligeholdelsesprojekter, samt at der kan komme ændringer i puljernes fordeling. Puljerne giver alligevel Bygningsstyrelsen en vis grad af forudsigelighed i forhold til de kommende projekter, både i forhold til omfang men også i forhold til funktionalitet. Størrelsen på disse puljer over de kommende 5 år fremgår af tabel 2.

Tabel 2: Skønsmæssigt potentiale for finansiering af bygge- og vedligeholdelsesprojekter, fordelt på finansieringskilder, mio. kr.

Universitet	Grundbudget 2019		Finanslovsforslag 2020		
	2019	2020 ²	2021	2022	2023
Pulje¹					
Centralt vedligehold ³	67	76	75	76	80
Funktionel fornyelse ⁴	71	75	75	85	75
Potentiale for reinvesteringer som følge af afskrivninger på laboratorier ⁵	0	423	423	423	423
UNILAB genopretninger ⁶	71	199	208	39	0
Løbende vedligehold ⁷	195	265	266	269	271
Total	404	1.038	1.047	892	849

Bygningsstyrelsen opfatter det som særligt interessant at undersøge mulighederne for en rammeaftale på området for centralt og løbende vedligehold. Dette er områder, hvor der er mest forudsigelighed i forhold til projekternes omfang, og hvor projekterne har en vis størrelse. Dette fordrer langtidsplanlægning fra styrelsens side og et øget behov for mere faste samarbejdspartner for at sikre hurtigere eksekvering samt for at udnytte de fordele, der er ved gentagne samarbejdsrelationer.

Desuden vil Bygningsstyrelsen beslutte, hvorvidt der skal udbydes rammeaftale på byggeledelsesopgaven (se afsnit om byggeledelse under indkøb af rådgivere).

Bygningsstyrelsens projekter ift. huslejefinansierede byggerier er ikke medtaget i tabellen, da de giver begrænsede muligheder for langtidsplanlægning, da projekternes størrelse, funktionalitet og tidspunkt for igangsættelse i højere grad styres af den enkelte kunde og dermed ikke er så forudsigeligt. Dog kan der være muligheder for brug af rammeaftaler, når styrelsens kunder har behov for mindre ombygninger f.eks. i forbindelse med flytning, omorganisering eller kapacitetsudvidelser.

Indkøb af rådgivere

Bygningsstyrelsen anvender som udgangspunkt rammeaftaler i forbindelse med indkøb af rådgivningsydelser. Med rammeaftalerne forventer Bygningsstyrelsen et effektivt samarbejds miljø med fælles forståelse for arbejdsfordelingen og en høj kvalitet i rådgivningen.

¹ Udmøntningen af de enkelte puljer afhænger af den enkelte kundes prioritering (med undtagelse af puljen til centralt vedligehold).

² Tallene vedr. Finanslovsforslag for 2020 afventer (pr. 1. april 2019) godkendelse i TRM og FM

³ SEA-pulje, som vedr. større udvendig vedligeholdelsesprojekter på universiteterne.

⁴ SEA-pulje, som vedr. indvendig ombygning af lokaler som ikke er laboratorier på universiteterne.

⁵ SEA-pulje, som vedr. ombygning af laboratorielokaler på universiteterne.

⁶ Unilab-midler, som vedr. laboratoriegenopretninger på universiteterne.

⁷ Løbende udvendig vedligeholdelsesprojekter hos universitets- og kontorkunder.

Såfremt der i en konkret sag er behov for særlige kompetencer, som ikke understøttes af rammeaftalerne, vil Bygningsstyrelsen udbyde den pågældende rådgivningsydelse, således at den konkrete sag tilknyttes de rette kompetencer.

INDKØB AF BYGHERRERÅDGIVER

Bygningsstyrelsen gør brug af bygherrerådgivning i projekter, hvor der er et behov for at kvalificere og skære projektet til, samt i situationer hvor der skal foretages indledende forundersøgelser.

Til det formål har Bygningsstyrelsen en rammeaftale om bygherrerådgivning. Rammeaftalen er geografisk opdelt i tre delaftaler med hver én aftaleholder. De enkelte opgaver under rammeaftalen tildeles ved enten direkte tildeling – for sager hvor det skønnede rådgiverhonorar er under 2,5 mio. kr. eller ved miniudbud mellem de tre aftaleholdere – for sager, hvor det skønnede rådgiverhonorar overstiger 2,5 mio. kr.

Rammeaftalen er for Bygningsstyrelsens vedkommende en ikke-forpligtende aftale, hvorfor Bygningsstyrelsen kan udbyde bygherrerådgivrydelser i henhold til gældende regler, såfremt Bygningsstyrelsen vurderer, at det er nødvendigt.

INDKØB AF TOTALRÅDGIVER

Når Bygningsstyrelsen vurderer, at der er behov for at indkøbe rådgivning direkte og ikke igennem en totalentreprenør, anser Bygningsstyrelsen totalrådgivning som fordelagtigt, da det minimerer grænseflader og koordineringsproblematikker, som er forbundet med at have delt rådgivning. Til det formål har Bygningsstyrelsen en rammeaftale, gældende fra medio 2019, om totalrådgivning. Rammeaftalen er geografisk opdelt i tre delaftaler med hver én aftaleholder. De enkelte opgaver under rammeaftalen tildeles ved enten direkte tildeling – for sager hvor det skønnede rådgiverhonorar er under 3,5 mio. kr. eller ved miniudbud mellem de tre aftaleholdere – for sager, hvor det skønnede rådgiverhonorar overstiger 3,5 mio. kr.

Med Bygningsstyrelsens rammeaftale for totalrådgivning er der åbnet op for, at rådgiverens rolle i projektet kan ændre sig undervejs i projektet, blandt andet hvis Bygningsstyrelsen beslutter at udbyde entreprisen tidligt for at inddrage entreprenørenes kompetencer i projekteringen.

INDKØB AF BYGGELEDELSE

Bygningsstyrelsen anser byggeledelse som en særskilt kompetence. Styrelsen vil som udgangspunkt gennemføre større bygge- og vedligeholdelsesprojekter med udskilt byggeledelse. Formålet med at udbyde byggeledelse særskilt er at tiltrække virksomheder med særlige kompetencer indenfor disciplinen. Samtidig vil Bygningsstyrelsen undgå, at der opstår en uhensigtsmæssig dobbeltrolle, hvor den projekterende rådgivervirksomhed også varetager byggeledelsen. Bygningsstyrelsen ser dog også udfordringer ved udskilt byggeledelse, heriblandt ulempen ved flere kontraktparter.

Bygningsstyrelsens udbud af udskilt byggeledelse omfatter ikke fagtilsyn.

Bygningsstyrelsen ser på disciplinen som et område med potentiale for indgåelse af rammeaftale med fokus på kvalitet og rettidig inddragelse af byggeleder i projekteringen.

Indkøb af entreprenørydelser

For projekter som ikke håndteres via rammeaftaler, tager Bygningsstyrelsen overordnede udbudsstrategi afsæt i en tilgang om at have færrest mulige kontraktrelationer og at de rette kompetencer bringes i spil på det rette tidspunkt på de enkelte bygge- og vedligeholdelsesprojekter.

ORGANISERING

Bygningsstyrelsen ønsker at nedbringe antallet af kontraktrelationer for herved at minimere grænseflader og koordineringsproblematikker, hvilket er afgørende, når Bygningsstyrelsen skal organisere de enkelte projekter. Endvidere skal der ved organiseringen af det konkrete projekt tages afsæt i Bygningsstyrelsens bygherrekompetencer og de ressourcer, der er til rådighed, for på den måde at skabe de bedste forudsætninger for projektet.

Bygningsstyrelsen har fokus på håndtering af grænseflader og placering af projekteringsansvar. Her indgår blandt andet overvejelser om projektets kompleksitet, den planlagte brugerproces, omfanget af interne ressourcer samt prioriteter i forhold til tid, pris og kvalitet.

Det betyder i praksis, at Bygningsstyrelsen i højere grad end hidtil udbyder sine entreprenørydelser som total- eller hovedentreprise frem for stor- og fagentrepriser. Fag- og storentrepriser vil fortsat kunne forekomme, men der vil i givet fald skulle opbygges en supplerende bygherreorganisering til at varetage koordineringen af de mange kontrakter og snitflader.

Bygningsstyrelsen vil naturligvis for hvert projekt vurdere og begrunde, hvilken entreprisreform der vurderes at være den mest hensigtsmæssige for det konkrete projekt.

Bygningsstyrelsen ønsker for hvert bygge- og vedligeholdelsesprojekt at ramme markedet bedst muligt og tager derfor aktivt stilling til *udbudstidspunkt, tildelingskriterier, dialog før, under og efter udbud* samt *honorering og incitamentsstrukturer* i forbindelse med indkøb af entreprenørydelser. Disse punkter bliver uddybet i det følgende.

UDBUDSTIDSPUNKT

Bygningsstyrelsen foretager sit valg af entreprisreform, samarbejdsmodel og udbudsstrategi for det konkrete projekt samtidig med en vurdering af, hvor tidligt entreprisen skal udbydes for at sikre, at de rette kompetencer inddrages rettidigt.

Bygningsstyrelsen ser bl.a. følgende potentialer, når rette kompetencer inddrages rettidigt:

- bedre mulighed for at identificere cost-drivere
- bedre mulighed for at sikre bygbarhed
- bedre mulighed for logistik- og byggepladsoptimering
- bedre mulighed for procesoptimering
- bedre mulighed for at identificere områder, der er egnet til entreprenørprojektering.

Bygningsstyrelsen ønsker at høste potentialerne og vil derfor som udgangspunkt udbyde entrepriserne så tidligt, at rette kompetencer kan inddrages. Dette gør Bygnings-

styrelsen i tæt dialog med markedet om rette udbudstidspunkt og entreprenørens konkrete ydelser i de tidlige faser.

Med afsæt i AB 18-systemets rammer for entreprenørprojektering vil Bygningstyrelsen hilse det velkomment, hvis branchen indgår samarbejde om at udarbejde ydelsesbeskrivelser for projekteringsydelser i de tidlige faser. Hermed konkretiseres entreprenørens værdiskabelse i forhold til den tidlige inddragelse til gavn for alle parter.

I forbindelse med udbud af større ombygninger, afsøges muligheden for at nedrivningsentreprisen udbydes særskilt. Dette for at have et så entydigt projektgrundlag som muligt ved hoved- eller totalentreprisenens tilbudsgivning.

TILDELINGSKRITERIER

Bygningstyrelsen ønsker med sit valg af tildelingskriterier at tiltrække de mest kompetente entreprenører til det konkrete projekt. Udgangspunktet i Bygningstyrelsen er derfor, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud findes ved anvendelse af tildelingskriteriet *bedste forhold mellem pris og kvalitet*. Bygningstyrelsen anvender som udgangspunkt to kvalitative underkriterier, foruden underkriteriet pris, på Bygningstyrelsens udbud.

Bygningstyrelsens vægtning af underkriterierne skal afspejle, at projekterne ikke skal vindes på pris alene og som følge heraf på bekostning af kvalitet. Vægtning af de kvalitative kriterier giver erfaringsmæssigt det bedste grundlag for samarbejde mellem parterne og den økonomisk set bedste pris for slutproduktet.

DIALOG FØR UDBUD

Bygningstyrelsen har en proaktiv tilgang til løbende dialog og netværk med markedet. Det er Bygningstyrelsens ønske at blive klogere på, hvordan kommende projekter bedst rammer markedet. Dialogen tager afsæt i Bygningstyrelsens pipeline over kommende byggeprojekter samt nærværende udbudsstrategi.

DIALOG I UDBUDSPROCESSEN

Bygningstyrelsen gør brug af de relevante dialogmuligheder, der findes i forbindelse med udbudsprocessen. Dette gør Bygningstyrelsen for at skabe mere transparens og god dialog med tilbudsgivere samt mulighed for at tilpasse udbudsmaterialet. Det giver erfaringsmæssigt bedre projekter for begge parter. Som udgangspunkt anvender Bygningstyrelsen derfor udbudsformen *udbud med forhandling*. Herved opnås der også mulighed for at minimere risici og usikkerheder for både de bydende og Bygningstyrelsen.

Ved udbud med forhandling har Bygningstyrelsen fokus på at minimere transaktionsomkostninger og gøre styrelsen attraktiv for markedet. Dette gør Bygningstyrelsen ved som udgangspunkt at prækvalificere tre tilbudsgivere, afholde en enkelt forhandlingsrunde samt forbeholde sig i udbudsmaterialet retten til at tildele opgaven på baggrund af det indledende tilbud. Det er erfaringen, at dette samlet set giver den bedste konkurrencesituation.

DIALOG EFTER UDBUD

Bygningstyrelsen ønsker en god opstart af styrelsens byggeprojekter, og afsætter derfor den fornødne tid til projektgennemgangsmøder med entreprenøren, inden udførelsen af entreprisen igangsættes. Projektgennemgangsmøderne skal danne grundlag for et godt

og givtigt samarbejde under byggeprocessen, hvor Bygningsstyrelsen ligeledes følger de processer, der er for dialog og drøftelse via AB 18-systemet.

HONORERING OG INCITAMENTSSTRUKTURER

Bygningsstyrelsen arbejder aktivt med at indarbejde honoreringsformer og incitamentsstrukturer, som giver styrelsens samarbejdspartnere de rette incitamenter til at træffe beslutninger, som kommer projektet til gode. Det betyder i praksis, at Bygningsstyrelsen anvender afregningsmodeller, som giver leverandører den bedste indtjening, når der leveres på projektets succeskriterier. Der tages bl.a. afsæt i alliancemodeller og placering af exitklausul i forbindelse med samprojektering. Endvidere beregner Bygningsstyrelsen bl.a. totalrådgivers procenthonorar efter de budgetterede udgifter, med det formål at skabe de rette incitamenter for totalrådgiver til at udarbejde et markedskonformt budget og gennemarbejde projektmateriale. Hertil indgår Bygningsstyrelsen aftale om fast pris, når opgavernes omfang kan defineres, og medgået tid, oftest i de tidlige faser, når opgavens omfang fortsat er under afklaring.

Opsummering af Bygningsstyrelsens udbudsstrategi

De vigtigste budskaber, som vi håber, at du som læser af Bygningsstyrelsens overordnede udbudsstrategi tager med videre i dit arbejde, er følgende:

- Bygningsstyrelsen ser stor værdi i gentagende samarbejdsrelationer, hvor rammeaftaler er et centralt element. Bygningsstyrelsen vil derfor i endnu højere grad fremadrettet arbejde med rammeaftaler, herunder også for entrepriser på udvalgte opgaveområder.
- Bygningsstyrelsen vil have færre kontrakter og snitflader på byggeprojekterne. Med Bygningsstyrelsens bygherreorganisering vil mange snitflader og kontrakter udgøre en risiko, som fremadrettet i endnu højere grad vil indgå i de udbudsstrategiske overvejelser. Som konsekvens forventer Bygningsstyrelsen fremadrettet at udbyde færre fag- og storentrepriser.
- Bygningsstyrelsen mener, at dialog før, under og efter udbudsprocessen er vigtigt og vil fortsat arbejde aktivt hermed.
- Bygningsstyrelsen mener, at der kan være stor værdi i tidlig inddragelse af entreprenøren, men efterlyser branchestandarder for hvilke ydelser man kan forvente af entreprenørerne i de tidlige faser af byggerierne.

Bygningsstyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

4170 1000 | bygst@bygst.dk