

Entrepriseformer og værdiskabelse i det offentlige byggeri

Tidligt i ethvert byggeprojekt skal bygherren tage stilling til udbudsstrategien – herunder ikke mindst med hvilken entrepriseform projektet skal gennemføres. Der er fordele og ulemper ved alle de hyppigst anvendte entrepriseformer. Men for større projekter stiller især fagentreprisen dog store krav til bygherreorganisationen, hvis projektet skal styres sikkert i mål. Bygherren påtager sig dermed nemt en stor risiko. Samtidig viser fagentrepriser sig – mod forventning – ofte dyrere end udbud i totalentreprise. Det er derfor bedst at lade valg af entrepriseform ske ud fra objektive kriterier om projekters egenskaber. Og hvis målet er at understøtte den lokale erhvervsudvikling, så findes der bedre instrumenter end at vælge entrepriseform, som er uhensigtsmæssig, og som risikerer at føre til dyrere og dårligere byggeri end nødvendigt.

Entrepriseformernes fordele og ulemper

Valg af entrepriseform har betydning for et byggeprojekts organisering og gennemførelse. Både bygherres, entreprenørers og andre involveredes rolle i forhold til ledelsesansvar og uddelegering varierer alt efter den valgte entrepriseform.

Hvorvidt én entrepriseform er bedre end en anden afhænger ikke mindst af byggeprojektets størrelse, form og kompleksitet. Alligevel kan en række principelle fordele og ulemper ved de hyppigst anvendte entrepriseformer oplistes, jf. Tabel 1.¹

Fagentreprisens ulemper og fordele

Ved fagentreprise entreres med flere forskellige håndværkstyper, som er ansvarlige for hver sin entreprise. Arbejdet opdeles og udbydes i de enkelte fagområder, eksempelvis beton, tømrer- og snedker, elektriker, vvs- og ventilationsarbejder mv.

Bygherren vil særskilt skulle indgå aftale med ingeniør og arkitekt for den forudgående projektering og udarbejdelse af tegningsmateriale mv. og vil desuden selv skulle stå for koordinering og styring mellem rådgivere og entreprenører. Ansvar for

udførelse og koordinering af byggeprojektet i alle dets faser hviler derfor på bygherren.

Det kan være en ulempe, såfremt projektet har en vis størrelse og kompleksitet og bygherren ikke besidder eller tilknytter de nødvendige ressourcer og kompetencer. Hvis bygherrens organisation ikke har de rette forudsætninger, vil udbud i fagentreprise derfor for bygherren alt andet lige være forbundet med en større risiko for skred i budget og tidsplan samt for forringelse af byggeprojektets samlede kvalitet.

Fagentreprise har omvendt den fordel, at bygherren inden for udbudslovgivningens rammer selv har direkte indflydelse på, hvilke konkrete løsninger som vælges og hvilke egnede entreprenører og håndværkere, der indgås kontrakt med.

Udbud i fagentrepriser betyder også at mindre, lokale håndværkere og entreprenører i princippet har bedre mulighed for at byde ind på udbudte opgaver. I princippet kan dette styrke konkurrencen og dermed føre til billigere priser for bygherre.

¹ Tabel 1 omhandler udbudsformerne fagentreprise, hovedentreprise og totalentreprise. Udbudsformen storentreprise, hvor beslægtede faggrupper samles i en enkelt kontrakt med bygherren og hvor det samlede

antal kontrakter derfor begrænses, er ikke omfattet, men kan opfattes som en mellemform imellem fagentreprisen og hovedentreprisen, og kan kombineres med en hovedentreprise.

Hovedentreprisens principelle fordele og ulemper

Ved udbud i hovedentreprise står bygherren eller bygherrens rådgiver også for at udarbejde det færdige tegnings- og beskrivelsesmateriale mv., mens der indhentes tilbud på alt håndværker-

arbejde fra et enkelt firma, hovedentreprenøren. Én af de principelle fordele ved udbud i hovedentreprise er, at bygherre alt andet lige mindsker risikoen for koordinerings- og styringsproblemer.

Tabel 1: Entrepriseformernes teoretiske fordele og ulemper

	Fordele	Ulemper
FAGENTREPRISE		
Økonomi	+ Intet entreprisesalær til TE. + Flere virksomheder vil kunne byde, hvilket øger konkurrencen.	÷ Større risiko for budgetsikring efter projektering (bedre muligheder for at styre den endelige pris).
Tid		÷ Større risiko for problemer med projektets tidsstyring (tidsplan er fastlagt uden koordinering).
Kvalitet	+ Bygherre har større indflydelse på udvælgelse af egnet entreprenør. Kvaliteten er nøjagtigt detailprojekteret og beskrevet.	÷ Risiko for forringelse af kvaliteten af det samlede byggeprojekt, hvis bygherre ikke besidder de nødvendige kompetencer og ressourcer.
HOVEDENTREPRISE		
Økonomi	+ Større budgetsikkerhed.	÷ Hovedentreprenøren tager sig betalt for at påtage sig ansvar for styring og risiko.
Tid	+ Mindre risiko for problemer med projektets tidsstyring. Den samlede projekterings- og udførelsestid er kortere end i FE og er fastlagt i kontrakten inkl. koordinering.	
Kvalitet	+ Færre kontraktparter. Kvaliteten er nøjagtigt detailprojekteret og beskrevet.	÷ Bygherre har begrænset indflydelse på valg af underentreprenører og dermed den leverede kvalitet.
TOTALENTREPRISE		
Økonomi	+ Mulighed for at få tilbudt fast pris. + Ansvar for budgetstyring ligger hos totalentreprenøren.	÷ Bygherre vil skulle betale totalentreprenør et entreprisesalær for at påtage sig ansvar og risiko.
Tid	+ Ansvar for tidsstyring ligger hos totalentreprenøren. Den samlede projekterings- og udførelsestid er kortere end i FE og er fastlagt i kontrakten inkl. koordinering.	
Kvalitet	+ Bygherre har kun én kontraktpart, der er ansvarlig for kvaliteten.	÷ Bygherre har begrænset indflydelse på detailopfølgning på kvalitet, byggeledelse og fagtilsyn. ÷ For at sikre kontrol med kvaliteten, er det nødvendigt at udarbejde udførligt udbudsmateriale og/eller en gennemtænkt udbudsstrategi, der sikrer proces for kvalitetsopfølgning.

Det er således hovedentreprenørens opgave at koordinere og styre arbejderne, ligesom hovedentreprenøren kontraktuelt påtager sig ansvaret for samtlige underentrepriser.

Hovedentreprenøren vil dog tage sig betalt for at påtage sig ansvaret for styring, tidsplan og risiko.

Fordi bygherre kun indgår kontrakt med én hovedentreprenør frem for mange mindre entreprenører, vil der være færre kontraktparter og dermed mindre administration for bygherren, selv om der stadig skal indgås særskilt aftale med ingeniør og arkitekt om projekteringen.

Til gengæld vil bygherren have begrænset indflydelse på valg af underentreprenører og den leverede kvalitet. Bygherre uddelegerer opgaver og ansvar til hovedentreprenøren, eksempelvis ift. udvælgelse af underentreprenører. Bygherren har mulighed for at fastlægge de overordnede rammer, som hovedentreprenøren arbejder indenfor, men inden for disse har hovedentreprenøren beføjelse til at træffe beslutninger, som bygherre ikke umiddelbart har indflydelse på.

Totalentreprisens fordele og ulemper

I en totalentreprise leverer totalentreprenøren et færdigt produkt til bygherren. Heri ligger den fordel, at bygherren kun har én kontraktpart, nemlig totalentreprenøren.

Totalentreprenøren forestår alle ingeniør- og arkitektarbejder, inkl. myndighedsbehandling, ift. projektering og varetager alle koordinerings- og styringsopgaver i alle faser af byggeprojektet, herunder indgåelse af kontrakter med alle underentreprenører. Samtidig bærer totalentreprenøren ansvaret for huller mellem projektering og udførelse, og byggeledelsen forestås af totalentreprenøren.

Når alle byggeprojektets faser samles under én totalentreprenør, vil bygherre have mulighed for at få tilbudt en enkelt fast pris, som totalentreprenøren er kontraktuelt forpligtet til at overholde.

Der er således alt andet lige en tidligere, større budgetsikkerhed indbygget i totalentreprisen som udbudsform, samtidig med at kravene til bygherrens koordination, administration og styring

af byggeprojektet og dets realisering er mindre ind i fx projekter gennemført med fagentrepriseudbud.

At totalentreprenøren påtager sig et kontraktuelt ansvar for det samlede projekt og dets realisering indebærer dog samtidig, at totalentreprenøren påtager sig en større risiko og et større ansvar. Dette vil entreprenøren tage sig betalt for i form af et risikotillæg.

I teorien og alt andet lige burde projekterings- og entrepriseudgifterne til en totalentreprisekontrakt derfor blive større end de tilsvarende udgifter for det samme projekt udbudt i fag- eller hovedentreprise – fordi bygherren med disse entrepriseformer selv tager større ansvar og risiko.

En anden principiel ulempe ved udbud i totalentreprise angår bygherrens indflydelse på projektets kvalitet og konkrete detailudformning. Per definition har totalentreprenøren fuld kontrol med detailprojektering, styring og gennemførelse af projektet, når først kontrakten er indgået.

Hvis bygherren ønsker at fastholde en bestemt udformning af projektet og et bestemt kvalitetsprodukt, kræver det således en omfattende forberedelse af det materiale og den strategi, som udgør grundlaget for udbuddet af projektet, ligesom kravene til den proces, der skal sikre bygherren indseende med og indflydelse på projektet, skal indarbejdes i udbuds- og kontraktmaterialet.

Entrepriseformerne i praksis

De principielle og overordnede fordele og ulemper ved de forskellige entrepriseformer lægger til sammen op til, at den mest hensigtsmæssige udbudsform afhænger af det konkrete projekt: af projektets størrelse og kompleksitet, af bygherrens erfaring og præferencer og af bygherreorganisationens kapacitet.

Men virkeligheden i dagens Danmark anno 2017 ser anderledes ud.

- For det første er der især blandt de kommunale offentlige bygherrer en tendens til, at udbud i fagentreprise foretrækkes som en regel eller et

udgangspunkt, for at tilgodese lokale virksomheder, snarere end ud fra en konkret vurdering af, hvilken udbudsform som tjener projektets succes bedst. Håndværksorganisationerne har aktivt presset på for denne udvikling.

- For det andet er der både undersøgelser og en række konkrete erfaringer, som tyder på, at forudsætningerne for at kunne gennemføre udbud i fagentrepriser, og for den sags skyld også stor- og hovedentrepriser, med godt resultat ikke altid er til stede i det offentlige byggeri.

Udbud i fagentreprise anvendes hyppigere

Blandt de danske kommuner ses en tydelig tendens til at fagentrepriser foretrækkes – ikke alene i mindre og knap så komplekse projekter men også i større og mere komplekse byggerier.

Nogle kommuner har udformet denne præference som en decideret politisk retningslinje. Hjørring, Falster, Guldborgsund, Viborg, Langeland, Favrskov og Aarhus Kommune er konkrete eksempler på kommuner, som inden for de senere år i deres indkøbs- og udbudspolitik - i deres praksis eller på anden vis - har angivet, at bygge- og anlægsopgaver som udgangspunkt skal udbydes i fagentreprise.²

Dette er ikke enkeltstående tilfælde og tendensen har igennem de senere år været imod en stadigt større udbredelse af udbud i fagentreprise.

I en analyse af den danske byggesektor fra 2013, udarbejdet af Deloitte, fremgår det således, at fagentreprisers samlede andel af alle byggeprojekter registreret af Byggeriets Evalueringscenter er vokset fra 36 pct. til 40 pct. fra 2004 til 2012.

Fagentreprise er dermed den mest udbredte entrepriseform.³ Håndværksrådets udbudsindeks fra 2015 indikerer ligeledes, at kommunerne i stigende grad er begyndt at anvende fagentrepriser.⁴

Udviklingen hilses velkommen af Dansk Håndværk og Håndværksrådet, som begge har ytret et ønske om, at kommunerne i højere grad udbyder i fagentrepriser.⁵

De to organisationer argumenterer for, at flere udbud i fagentrepriser vil styrke konkurrencen blandt små og mellemstore virksomheder til fordel for det lokale erhvervsliv og i sidste ende kommunens økonomi.

Håndværksrådets politiske chef Frank Korsholm udtalte eksempelvis i juni 2015 til Dagens Byggeri, at Håndværksrådet har haft mange møder med kommunerne for at få dem til at indse, at fagentrepriser giver en mulighed for, at de lokale små og mellemstore virksomheder kan byde ind på opgaverne.

Et politisk valg – men holder forudsætningerne?

En præference for fagentrepriser er naturligvis et politisk valg, som den enkelte kommune helt legitimt kan træffe, så længe kommunen ellers gør det på måder, som er forenelige med den overordnede udbudslovgivning.

Men det er vigtigt, at sådanne politiske valg så vidt det er muligt baserer sig på faktisk viden om de enkelte udbudsformers fordele og ulemper – ikke blot i teorien eller som fremført af interesseorganisationer, men i praksis – ud fra forskning og empiriske analyser og ud fra konkrete projekterfaringer med de forskellige udbudsformer.

Her er der meget, der tyder på, at forudsætningerne for succesfulde udbud af byggeprojekter i fagentrepriser, og under visse omstændigheder også stor- og hovedentrepriser, ofte ikke er til stede. Udbud i fagentreprise er på den baggrund ofte er forbundet med unødvendige omkostninger og risici for de danske kommuner.

² Se fx Viborg Kommune, Indkøbs- og udbudspolitik 2016, revideret udgave vedtaget i Byrådet den 31. august 2016; Building Supply, "Hjørring foretrækker fagentrepriser frem for totalentrepriser", 25. juni 2015, www.buildingsupply.dk; Favrskov Kommune, "Politik for valg af entrepriseformer i forbindelse med bygge- og anlægsopgaver", 2016.

³ Deloitte, "Analyse af den danske byggesektor – hovedrapport, 2013, p. 49 ff.

⁴ Dagens Byggeri, 11. juni 2015, dagensbyggeri.dk.

⁵ www.dhv.dk; www.hvr.dk.

Projektet der blev for dyrt

Det første, som kan fremhæves i den forbindelse, er den velkendte observation om projektet, der viste sig for dyrt, da tilbuddene kom ind.

Udbud i både fagentreprise, storentreprise og hovedentreprise afkobler rådgivernes skitsering og projektering fra entreprenørernes efterfølgende detailprojektering og gennemførelse. Koordineringen mellem skitserende og projekterende på den ene side og detailprojekterende og gennemførende på den anden side er per definition ikke stærk.

Der opstår derfor en risiko for, at det udarbejdede projekt ikke kan gennemføres inden for den budgetramme, som er afsat til projektet – at det skitserede projekt med andre ord bliver betydeligt dyrere end forventet, fordi nogle forudsætninger har vist sig ikke at holde eller af andre årsager.

Eksemplerne på sådanne forløb er mange. Musikens Hus i Aalborg er nok ét at de tydeligste fra de senere årtier. Budgettet lød på 460 millioner kroner, da bygherrerne i 2002 udskrev en arkitekt-konkurrence. Projektet blev udbudt i hoved- og storentrepriser, og på trods af adskillige spare-runder undervejs på den vindende arkitekts oprindelige projektforslag lød den samlede anlægssum på projektet på 1,2 mia. kroner da det eneste tilbud blev modtaget. Projektet måtte efterfølgende omdefinieres og blev væsentligt forsinket.⁶

Byggeriet af en ny generation af sygehuse i kølvandet på kvalitetsreformen fra 2007 rummer andre gode eksempler. Blandt de klareste er Nyt OUH, det nye universitetshospital i Odense, og det nye supersygehus i Køge, hvor store omstruktureringer har været nødvendige, fordi de udarbejdede projektforslag for sygehusbyggerierne viste sig at blive langt dyrere end først antaget, når de skulle realiseres.

I Køge medførte det en fyring af projektets totalrådgivere og omlægning af udbudsform, så at projektet nu kommer til at bestå af fem byggeprojekter hver især udbudt som totalentreprise. I

⁶ Ingeniøren, "Fond vil overtage skandale-musikhus i Aalborg", 21. december 2006.

⁷ Favrskov Kommune, "Politik for valg af entrepriseformer i forbindelse med bygge- og anlægsopgaver", 2016.

Odense valgte bygherre, Region Syddanmark, i slutningen af 2016 en tilsvarende strategi.

Igennem årene har Kuben Management opsamlet mange andre lignende eksempler på, at det projekt, som er udarbejdet af rådgiverne, viser sig at være væsentligt dyrere end budgetteret, når entreprise-tilbuddene kommer ind. Det gælder også for projekter, som er mindre og knap så komplekse som store sygehus- eller kulturbyggerier.

Totalentreprisen der viste sig billigere

I teorien burde udbud i fagentrepriser, og i mindre grad også i stor- og hovedentrepriser, give en stærkere konkurrence om opgaverne, fordi flere mindre entreprenører og håndværkere kan byde på opgaverne.

Argumentet afspejles eksempelvis i Favrskov Kommunes valg om som hovedregel at udbyde sine større byggeprojekter i fagentreprise⁷, ligesom Bygningsstyrelsen vurderer, at udbud i fagentreprise ofte sker med henvisning til en bekymring for, om konkurrencen er for svag imellem større entreprenører.⁸

Eksempel: Boligbyggeri i totalentreprise viste sig 40% billigere end i fagentreprise

Kuben Management udbød for en almen boligorganisation i starten af 2017 to boligbyggerier i fagentreprise. De modtagne bud indebar, at byggerierne ikke kunne gennemføres inden for det fastsatte rammebeløb, og det blev besluttet at lade udbuddene gå om, nu som totalentreprise.

De modtagne totalentreprisetilbud på de identiske byggerier var 40% billigere end summen af de tidligere modtagne tilbud på fagentrepriser.

Kilde: Kuben Management 2017

⁸ Damvad og Quartz & Co., "Konkurrencesituationen i dansk byggeri", december 2013: 35.

Samtidig burde totalentreprisen alt andet lige blive dyrere end fagentreprisen og i mindre grad også stor- eller hovedentreprisen, fordi totalentreprisen påtager sig et ansvar og en risiko, som skal honoreres med et risikotillæg.

Virkeligheden viser sig dog ofte at være en anden. Det er vanskeligt at finde direkte sammenlignelige projekter, hvor det kun er udbudsformen, der varierer. Eksemplet i boksen ovenfor er dog en konkret dokumentation af, at et udbud i fagentreprise ikke giver særlige økonomiske fordele pga. ift. konkurrence eller entreprisesalær – i hvert fald ikke i den nuværende markedssituation – eller hvis der er sådanne fordele ved fagentrepriser, så mere end opvejes de af andre og større ulemper.

Projektfordyrelser undervejs

En tredje observation er, at selv hvis tilbud på realisering af et projekt, som er udbudt i fag-, stor- eller hovedentreprise, holder sig inden for det forventede bygge- og anlægsbudget, så viser sandsynligheden for fordyrelser undervejs større ved fx fagentrepriser og storentrepriser end ved totalentrepriser.

Eksempel: Niels Bohr Bygningen op til 1 mia. kroner dyrere end forventet

Prestigebyggeriet i København, som skal huse Københavns Universitets natur- og biovidenskabelige fakultet, har været ramt af store forsinkelser og fordyrelser.

Byggeriet, som blev udbudt i seks storentrepriser, skulle have stået klar i 2016, men forventes nu først færdigt i 2018, og der frygtes en ekstraregning på op til 1 mia. kr., primært på grund af fejl og mangler i byggeriets vvs- og ventilationsarbejde, som blev vundet af det spanske entreprenørfirma Inabensa. Mangelfuld byggeledelse har også været fremhævet som en årsag til kvalitetsproblemerne.

Også her er der mange eksempler, om end det igen er vanskeligt at finde helt sammenlignelige projekter, hvor kun entrepriseformen afviger.

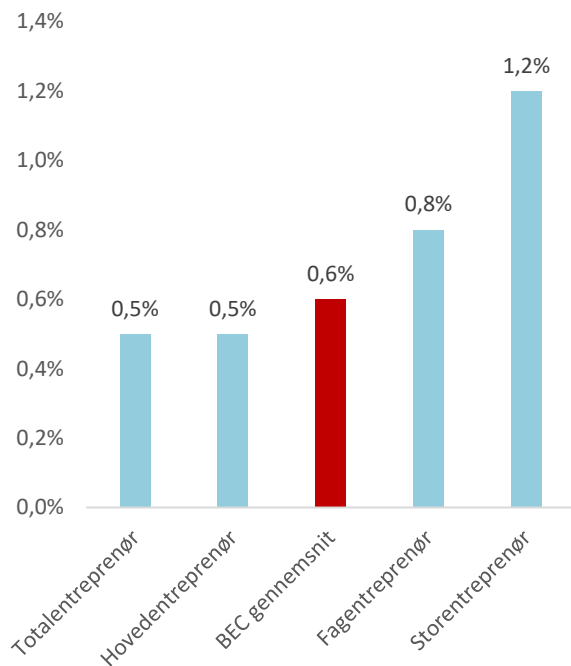
Kuben Management har dog observeret, at der i byggeregnskaberne fra afsluttede boligbyggerier er en klar tendens til at uforudsete merudgifter er en væsentligt større post ved projekter gennemført med fagentrepriseudbud end med totalentrepriseudbud.

Observationen understøttes af en analyse fra DTU, som viser, at der for byggeprojekter udbudt i fagentrepriser er større vanskeligheder forbundet med den økonomiske planlægning af projektet.⁹

Tid, kvalitet og bygherrens tilfredshed

Det er måske mere forventeligt, at der er større udfordringer med tidsstyring og kvalitetssikring i projekter udbudt i fagentreprise og hovedentreprise end i totalentreprise.

Figur 1: Værdi af mangler i procent af entreprisesummen fordelt på entrepriseform



Kilde: Data fra Byggeriets Evalueringscenter (BEC), anvendte i DTU (2012)

Men det er dog stadig interessant, at DTU i sin undersøgelse fra 2012, som baserer sig på data fra Byggeriets Evalueringscenter kombineret med spørgeskemadata, kunne dokumentere en klar forskel imellem de forskellige entrepriseformer på

⁹ DTU, 2012. "Indikatorer for det fejlfrie byggeri – En kvantitativ undersøgelse af evaluerede byggerier".

den ene side og både tidsstyring, kvalitet og generel tilfredsheds hos bygherrerne med byggeforløbet på den anden side.¹⁰

Med hensyn til tidsstyring opnår projekter, der er gennemført som totalentreprise, således en klart bedre vurdering end projekter gennemført i fag- eller hovedentreprise.

Med hensyn til kvalitet, så er den opgjorte værdi af mangler i byggeriet som andel af den samlede entreprisensum tydeligt større for fag- og storentrepriser end for totalentrepriser, jf. figur 1. Projekter udført med anvendelse af hovedentrepriser har dog samme lave opgjorte værdi af mangler, som projekter i udført i totalentreprise.

DTUs undersøgelse analyserer også bygherrernes generelle tilfredshed med byggeprojektet på tværs af entrepriseformer. Og resultatet er klart: blandt projekter, som er udbudt i totalentreprise, er der en klart større andel, hvor bygherrerne er tilfredse eller meget tilfredse, end blandt projekter udbudt i fag- og storentreprise.¹¹

Forklaringer

I teorien burde den mest hensigtsmæssige entrepriseform afhænge af det konkrete projekt. Og i teorien burde den større risiko, som en totalentreprenør påtager sig, afspejle sig i en højere pris sammenlignet med andre entrepriseformer.

Virkeligheden peger bare på, at projekter gennemført som totalentrepriser ofte viser sig både bedre og billigere for bygherren end projekter gennemført med andre entrepriseformer. Hvad er forklaringerne? Her er fem gode bud.

Totalentreprenørernes forhandlingskraft

Når totalentreprisetilbud ofte viser sig lavere end summen af tilbud for projekter gennemført i fag- eller hovedentrepriser, så hænger det for det første formentlig sammen med totalentreprenørens forhandlingskraft over for underentreprenører og håndværkere.

Totalentreprenøren gennemfører ofte og løbende byggeprojekter, som er interessante for mindre entreprenører og håndværkere. Det giver totalentreprenøren en stærk forhandlingsposition:

- Dels har totalentreprenøren et godt og opdateret kendskab til markedsprisniveauer og omkostninger for underleverandørernes ydelser, og kan dermed imødegå priser, som giver underleverandøren et overnormalt dækningsbidrag.
- Dels er det konkrete projekt, som der forhandles om, et blandt mange, hvor totalentreprenøren kan gøre brug af underleverandøren. Totalentreprenøren kan dermed overfor underleverandøren slå på muligheden for fremtidige samarbejder.

Disse forhold vil kun sjældent være tilstede, hvor den offentlige bygherre indhenter tilbud direkte fra mindre entreprenører og håndværkere til et konkret byggeri.

Totalentreprenørens forretningsmodel

I en totalentreprise vil kalkulation, styring, koordinering være totalentreprenørens ansvar. Udformning, koordinering og styring af forberedelsen og gennemførelsen af byggeprojektet er derfor også totalentreprenørens kernekompetence, og totalentreprenøren bygger, hvor det fungerer bedst, på veletablerede partnerskaber med kendte underleverandører og veletablerede rutiner.

En velfungerende totalentreprenør er dermed - alt andet lige - bedre til at udforme et bygbart projekt inden for den økonomiske ramme og til at sikre effektive arbejdsgange i gennemførelsen end en situation, hvor projektteamet sammensættes til lejligheden og hvor parterne ikke har noget godt forhåndskendskab til hinanden.

Svag lokal konkurrence om fag- og storentrepriser

Fag-, og for den sags skyld også storentrepriser, burde i teorien give billigere tilbud, fordi de åbner op for flere bydende og dermed skaber større konkurrence om udbuddet.

¹⁰ DTU, 2012; 38, 168.

¹¹ Andelen af tilfredse eller meget tilfredse bygherrer blandt projekter udbudt i hovedentreprise er på niveau

med den tilsvarende andel blandt projekter udbudt i totalentreprise.

Som Kuben Management tidligere har peget på, så fungerer den lokale konkurrence i dansk byggeri dog formentlig mangelfuldt: prisdannelsen hos byggeriets aktører er i høj grad påvirket af et stort lokalt markedskendskab. Markedskendskabet betyder bl.a., at den enkelte aktør har gode informationer om fx kapacitetsudnyttelsen og interessen for konkrete udbud mv. hos mulige konkurrenter, ligesom der på baggrund af markedskendskabet er en høj grad af uformel viden om prisniveauer på forskellige typer af ydelser og leverancer.

Prisdannelsen sker derved ikke ud fra den enkelte leverandørs marginale omkostninger ved den konkrete leverance, som ville være tilfældet, hvis konkurrencen var stærk. I stedet er det ofte den konkrete tilbudssituation og stiltiende ”standard-prisniveauer”, som bestemmer prisen.¹²

Regelgrundlaget

Forskelle i det regelgrundlag, som anvendes, er formentlig en yderligere forklaring på, at projekter gennemført i totalentrepriser oftere kan holde de økonomiske rammer og har færre ekstraregninger.

Gøres der brug af ABT93 som de grundlæggende betingelser, der knytter sig til den specifikke totalentreprisekontrakt, så betyder det nemlig blandt andet, at totalentreprenøren hæfter for projekteringen og for manglende koordinering mellem egen projektering og udførelse.

ABT93 indebærer også, at bygherren er fritaget for at skulle tage stilling til, om ansvaret for fx forsinkelser og mangler skal søges placeret hos projekterende rådgivere eller hos den udførende entreprenør – for der er kun én part, ansvaret kan søges placeret hos.

Tid- og ressourcekrævende grænsefladeproblematikker undgås derved, og i forhold til, hvad der er tilfældet i andre udbudsformer, har totalentreprenøren et mere éntydigt incitament til at forebygge fejl og mangler.

¹² Kuben Management. Værdiskabelse og effektivitet i byggeriet, Udviklingsanalyse 2016. www.kubenman.dk/publikationer.

¹³ Deloitte, ”Analyse af den danske byggesektor – hovedrapport”, 2013: 53, påpeger ”at mange

Bygherreorganisationens erfaring og kapacitet

Når totalentreprisearchiv alt i alt ofte giver både bedre og billigere projekter end hvad der er tilfældet med andre udbudsformer, så skyldes det formentlig også det simple forhold, at det er en både dyr vanskelig opgave at opbygge en bygherreorganisation, som effektivt kan håndtere koordinering og styring af mange forskellige kontrakter og entrepriser.

Hvis eksempelvis en offentlig bygherre kun står overfor at skulle virkeliggøre ét større byggeprojekt hvert andet, tredje eller femte år, så er det vanskeligt at forsvare en stor, permanent bygherreorganisation.¹³

Hvis en stor intern bygherreorganisation omvendt opbygges til lejligheden for at kunne håndtere en kompleks udbudsform med mange aftaler og entrepriser, så indebærer det omvendt en stor risiko for, at organisationen ikke fungerer optimalt fra starten – nye ressourcer og kompetencer bringes ind uden stort forhåndskendskab til hinanden, samarbejdsformer og -processer skal opbygges, og meget kan gå galt under vejs.

Opskriften på ”konfliktbyggeri”

Store entreprenører i Danmark kalder det ifølge Bygherreforeningen for ”konfliktbyggeri”, når offentlige bygherrer opdeler projekter i mindre entrepriser udbudt efter laveste pris i typisk stor- eller fagentrepriser.

Mangelfuld styring af de mange udførende virksomheder og grænseflader, som følge af en opsplitning af projekter i mindre udbud, øger risikoen for konflikt, hvilket igen kan påvirke både økonomi, tid og kvalitet negativt for byggeriet.

Kilde: Bygherreforeningen. ”Store byggeprojekter i et vanskeligt dansk marked – Bygherrernes udfordringer og handlemuligheder”, 2014: 13.

kommunale og regionale bygherrer har relativt få byggeopgaver og dermed ikke har opbygget den nødvendige erfaring”.

Vejen frem for den offentlige bygherre

For den offentlige bygherre er valget af entrepriseform i sidste ende et politisk valg, og der kan være gode grunde til at prioritere den ene type af udbud frem for den anden.

Det er også klart, at forskellige udbudsformer vil være relevante for forskellige typer af projekter. Et udbud i fagentreprise er selvkært den bedste løsning, når der kun er én entreprise involveret. Og en fagentreprise er derfor også en fortrinlig løsning, vis projektet handler om en vinduesrenovering af en skole eller en tagreparation på en børnehave.

Men lige så problematisk kan det være, at opfatte udbud i fagentrepriser som en oplagt model, når der skal bygges et nyt rådhus, en ny skole eller et nyt idrætscenter.

Gør brug af objektive kriterier

De offentlige bygherrer vil på den baggrund være bedst tjente med at gøre brug af objektive kriterier, når de skal vurdere, hvilken udbudsform, som er den mest hensigtsmæssige for et konkret projekt.

Til en start kan en god tommelfingerregel her være at byggerier, som nemt lader sig beskrive som "fagdelte" og "lagdelte" – dvs. byggerier som ikke kræver den store interaktion mellem forskellige fag og entrepriser og dermed megen styring og koordinering – egner sig bedre til udbud i fagentreprise end andre, mere koordinationskrævende byggerier.

Anlæg af veje og broer, og projekter, hvor der kun er én eller få entrepriser, er oplagte eksempler på fag- og lagdelte opgaver.

Andre objektive kriterier kan angå de forudsætninger, som skal være opfyldte, for at de forskellige entrepriseformer er hensigtsmæssige. Også komplekse byggeprojekter kan således udbydes i fagentreprise og gennemføres med succes, men det stiller relativt store krav til bygherreorganisationen.

En vurdering af bygherrens organisation, og de interne og eksterne kompetencer, som den råder over i forhold til det konkrete projekt, kan derfor med fordel indgå, når man skal finde frem til den meste hensigtsmæssige entrepriseform.

Afklar behovene grundigt før udbud

For det andet er det altid en god idé for den offentlige bygherre at forberede sig godt, dvs. at have foretaget en grundig afklaring og afdækning af de behov, ønsker og visioner, som byggeriet skal opfylde, før der sættes gang i en projektering.

Den grundige forberedelse er en af de vigtigste forudsætninger for et succesfuldt byggeri, uanset hvilken udbudsform der så vælges. Og den gode, tidlige forberedelse øger chancerne for at også udbud i fagentrepriser kan blive gennemført som forventet, og mindsker risikoen for ubehagelige overraskelser undervejs.

Frem den lokale erhvervsudvikling på andre måder

Hensynet til lokale håndværkere og entreprenører er naturligvis et helt legitimt politisk hensyn at tage blandt de kommunale politikere.

Men af flere grunde er spørgsmålet, om ikke det er "misforstået godhed" at forsøge at understøtte mindre, lokale entreprenører og håndværkere igennem brug af fagentrepriser, selv hvor det indebærer en stor risiko for problemer med tid, kvalitet og økonomi?

Kuben Managements erfaringer peger i hvert fald på, at lokale entreprenører og håndværkere har udmærkede muligheder for at komme til at indgå i fx totalentreprenørers teams – da den lokale tilstedeværelse jo giver nogle fordele for entreprenøren.

Derudover er det vores erfaring, at lokale virksomheder faktisk ikke vinder nogen større andel af udbudte fagentrepriser end af hoved- eller totalentrepriser. Hvis dette gælder generelt, så har de lokale virksomheder med andre ord reelt ingen gevinst af, at kommunen prioriterer at udbyde i fagentrepriser.

Mere overordnet så er en præference for at udbyde i fagentreprise frem for i andre entrepriseformer formentlig en meget ineffektiv måde at understøtte det lokale byggeri.

Hvis man forsøger at understøtte den lokale erhvervsudvikling ved at anvende uhensigtsmæssige udbudsformer svarer det således til at

forsøge at give en erhvervsstøtte til én bestemt type virksomheder frem for andre (nemlig mindre, lokale håndværksvirksomheder).

Men her er risikoen stor for, at man støtter ”de forkerte”, dvs. ikke de som er mest effektive eller har den bedste chance for at overleve og vokse på længere sigt. Og den type erhvervs politik anvendes derfor heller ikke ret ofte længere.

Hvis man gerne vil fremme en god, lokal erhvervsudvikling inden for byggeriet, så er det sandsynligvis mere effektivt at arbejde med rammevilkårene for det lokale byggeri – ligesom den danske erhvervs politik generelt har et klart fokus på virksomhedernes rammevilkår.

Relevante rammevilkår for lokale byggevirksomheder

Adgang til kompetente medarbejdere

God adgang til efter- og videreuddannelse

God transportinfrastruktur

God IT- og teleinfrastruktur

God adgang til finansiering

Adgang til gode virksomhedsrådgivere