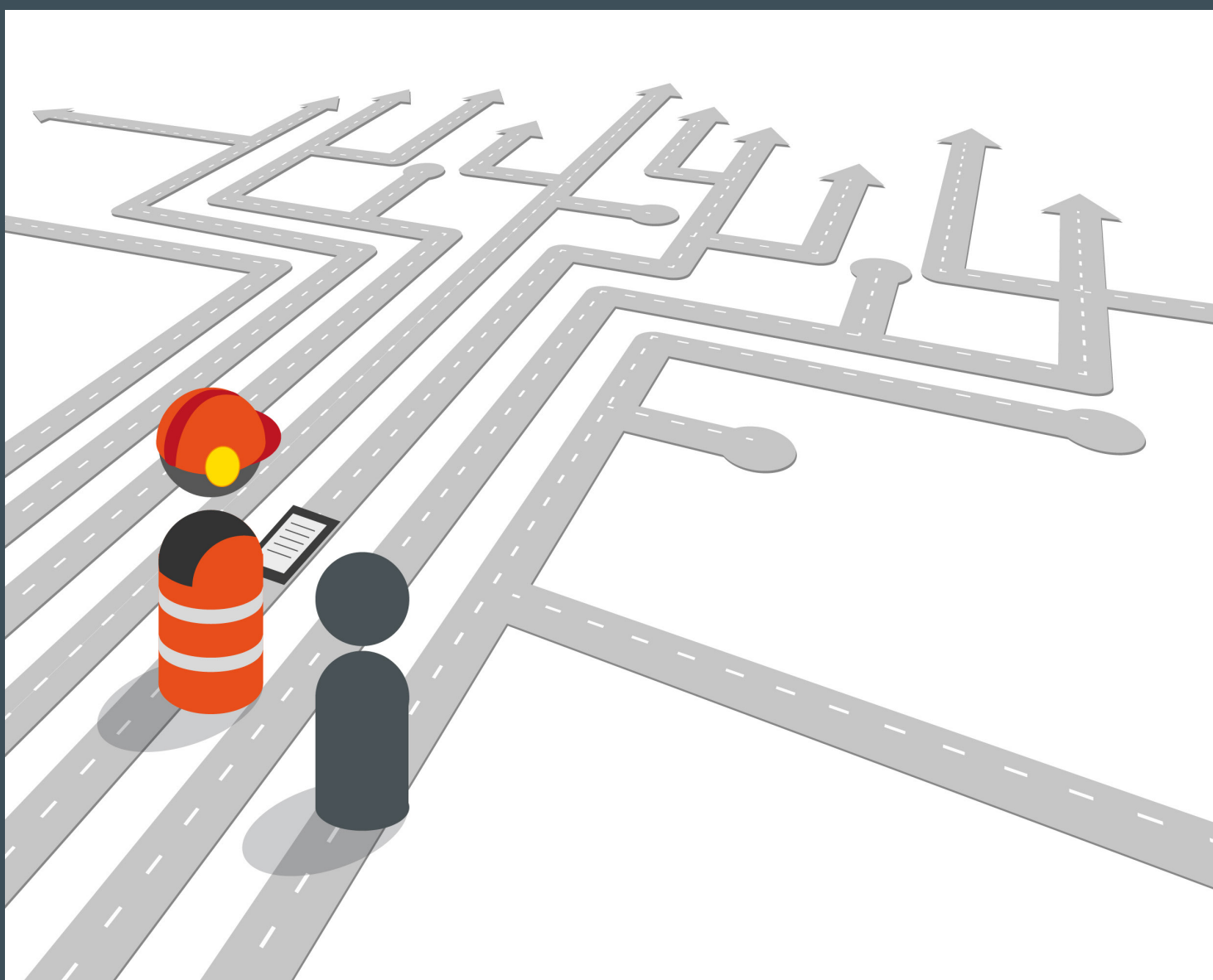


Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi

VEILEDNING

Håndbok V771



Håndbøker i Statens vegvesen

Dette er en håndbok i Statens vegvesens håndbokserie. Vegdirektoratet har ansvaret for utarbeidelse og ajourføring av håndbøkene.

Denne håndboka finnes kun digitalt (PDF) på Statens vegvesens nettsider, www.vegvesen.no.

Statens vegvesens håndbøker utgis på to nivåer:

Nivå 1: • **Oransje** eller • **grønn** fargekode på omslaget – omfatter *normal* (oransje farge) og *retningslinje* (grønn farge) godkjent av overordnet myndighet eller av Vegdirektoratet etter fullmakt.

Nivå 2: • **Blå** fargekode på omslaget – omfatter *veiledning* godkjent av den avdeling som har fått fullmakt til dette i Vegdirektoratet.

Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi

Nr. V771 i Statens vegvesens håndbokserie

Forsidefoto: Knut Opeide

ISBN: 978-82-7207-713-5

Forord

Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi iht. håndbok R760 Styring av vegprosjekter.
Veiledningen er et resultat av et samarbeid mellom Vegdirektoratet og deltakere fra regionene.

Vegdirektoratet

Februar 2017

Innhold

Forord	3
Innhold	4
1 Innledning	5
2 Bakgrunn for kontraktstrategien	7
3 Innhold og vurderinger i valg av kontraktstrategi	9
3.1 Inndeling i kontrakter og entrepriser	9
3.2 Anskaffelsesprosedyre	10
3.2.1 Anbudskonkurranse	10
3.2.2 Konkurransepreget dialog	11
3.2.3 Konkurrans med forhandling	11
3.3 Entreprisform	11
3.3.1 Utførelsesentreprise	12
3.3.2 Totalentreprise	12
3.4 Kvalifikasjons- og tildelingskriterier	12
3.4.1 Laveste pris	13
3.4.2 Laveste kostnad	13
3.4.3 Beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet	13
3.5 Kontraktstype	13
3.5.1 Enhetspris	13
3.5.2 Fikssum	13
3.5.3 Regningsarbeid	14
3.6 Spesielle forhold knyttet til drift og vedlikehold	14
4 Andre vurderinger	15
4.1 Byggherrens organisasjon	15
4.2 Marked	15
4.3 Risiko	15
5 Dokumentasjon og eksempel på valg av kontraktstrategi	17
5.1 Dokumentasjon	17
5.2 Eksempel på vurdering og valg av kontraktstrategi for ett spesifikt prosjekteksempel	17
Vedlegg 1 – «2012-17 Rapport – Mal for årlige markedsanalyser v2»	21
Vedlegg 2 – «Dovre Group – Anbefaling til byggherreorganisasjonen ved endring av ordinære driftskontrakter 2015»	51

1 Innledning

Kontraktstrategi er et samlebegrep som omfatter valg av anskaffelsesprosedyre, inndeling i kontrakter og entrepriser, entrepriseform, tildelingskriterier og kontraktsmekanismer. Veilederen gir føringer for forhold som bør vurderes og tas hensyn til for å oppnå en målrettet kontraktstrategi.

Valg av kontraktstrategi er et omfattende tema og det skal alltid velges en hensiktsmessig og målrettet strategi. Dette krever en faglig tilnærming ut i fra hva man ønsker å oppnå og hva som er mest hensiktsmessig samlet sett. Det skal alltid tas hensyn til effektiv gjennomføring med særlig vekt på HMS, økonomi, fremdrift, kvalitet, miljø, risikofordeling, markedsituasjonen og samlet ressursutnyttelse.

En forutsigbar og tydelig kontraktstrategi er meget viktig i forbindelse med effektive anskaffelser og god konkurranse, da den vil påvirke hvordan bransjens aktører vil innrette og tilpasse sin virksomhet. Dette kan omfatte organisering, bemanning, kompetansetilpasning, kompetanseutvikling osv.

Alle prosjekter i plan-, bygge-, drift- og vedlikeholdsfasen skal ha en gjennomtenkt kontraktstrategi for å sikre effektiv gjennomføring, optimale løsninger og effektivitet i inngåelse av kontrakter. Det er viktig med samarbeid på tvers av faser og fagområder. Eksempelvis skal planlegging og bygging samt drift sees i sammenheng og det skal tas stilling til kontraktstrategi allerede i planfasen.

Veilederens målgruppe er hovedsakelig prosjekteiere og prosjektledere, men også annet personell som har ansvar for planlegging, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold i Statens vegvesen.

2 Bakgrunn for kontraktstrategien

Valg av kontraktstrategi knyttes opp mot flere mål i Vegvesenets plan- og byggherrestrategi. Eksempler på slike er:

- Opptre profesjonelt, enhetlig og forutsigbart,
- Legge til rette for effektiv prosjektgjennomføring,
- Bidra til utvikling av kompetanse,
- Bidra til et velfungerende marked av rådgivere og entreprenører,
- Bidra til godt omdømme og et profesjonelt samarbeid med alle parter,
- Legge til rette for god ressursutnyttelse og erfaringsdeling på tvers av bransjen,
- Utvikle hensiktsmessige og målrettede maler og kontraktsmekanismer innenfor de ulike entrepriseformene.

Frem til i dag har utførelsesentreprise, hvor byggherren detaljprosjekterer, vært den mest vanlige entrepriseformen med en andel på omtrent 95% av omsetningen per år. Totalentreprise, hvor entreprenøren detaljprosjekterer, har dermed hatt et meget begrenset omfang innenfor vår prosjekt- og oppgaveportefølje. Gjeldende byggherrestrategi angir at andelen totalentrepriser bør økes betydelig og utgjøre 15–20% av årlig omsetning innen år 2020.

For å videreutvikle kunnskapen om effekter av ulike anskaffelsesprosedyrer, kontraktsmekanismer og entreprisereformer, er det viktig at det gjennomføres praktiske forsøk i konkrete prosjekter. Det er også viktig at det gjennomføres systematisk evaluering for å se om forventet effekt er nådd eller om det er nødvendig å gjennomføre endringer og tilpasninger. Rapport fra evalueringer skal sendes Byggherreseksjonen i Vegdirektoratet. Dette skal bidra til at kontraktstrategien brukes aktivt for å utvikle bransjen og styre prosjektene våre.

For at en skal legge til rette for en hensiktsmessig og målrettet prosjektgjennomføring er det viktig at kontraktstrategien avklares på et tidlig tidspunkt i prosjektutviklingen. En slik avklaring i en tidlig planfase gir mulighet for at det legges til rette for en optimal planprosess og detaljeringsgrad som tilpasses en hensiktsmessig kontraktstrategi for gjennomførings- og driftsfase.

3 Innhold og vurderinger i valg av kontraktstrategi

Veilederen gir føringer på hva som bør vektlegges og tas hensyn til når det skal fastlegges en målrettet og helhetlig kontraktstrategi for et prosjekt.

Her kan nevnes:

- Inndeling i kontrakter
- Valg av anskaffelsesprosedyre
- Valg av entrepriseform
- Valg av kvalifikasjons- og tildelingskriterier
- Valg av kontraktstype

Uansett hvilke deler som drøftes i kontraktstrategien så skal HMS, økonomi, fremdrift, kvalitet, risikofordeling, markedssituasjon og samlet ressursutnyttelse belyses og være en del av utredningen.

Hvilke muligheter som finnes og hva som skal vurderes for å komme frem til en hensiktsmessig og målrettet kontraktstrategi samlet sett for prosjektet beskrives i teksten videre.

Beskrivelsen er verken uttømmende eller en fasit på hvilke følger og konsekvenser de ulike alternativene medfører, men er tenkt som en synliggjøring av metodikk og virkning av ulike forutsetninger og valg. Dette betyr at fordeler og utfordringer relatert til det aktuelle prosjektet og prosjektmålene må vurderes spesifikt, og det må gjøres en konkretisering av hvilke konsekvenser de ulike valgene vil medføre.

Statens vegvesen er omfattet av Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter som innenfor enkelte områder gir muligheter og begrensninger for kontraktstrategien. Eksempelvis kan nevnes – forutsetninger og krav til valg av anskaffelsesprosedyre, gjennomføring av anbudskonkurransen og avslutning av konkurransen beskrives i forskriften.

3.1 Inndeling i kontrakter og entrepriser

Først fastsettes en hensiktsmessig og målrettet kontraktsinndeling for prosjektet – både for rådgiverkontrakter og byggekontrakter. Når kontraktsinndelingen er bestemt tas det stilling til hva som er hensiktsmessig med tanke på entrepriseform og anskaffelsesprosedyre.

Ved vurdering av kontrakts- og entrepriseinndeling skal følgende tas med i betraktning:

- Prosjektets mål og målprioritering
- Kompetanse i byggherreorganisasjonen
- Prosjektets innhold og kompleksitet
- Entreprenørkostnader
- Håndtering av grensesnitt og koordinering
- Markedssituasjonen - Konkurransen, kompetanse, kapasitet
- Mulighet for effektivisering – standardisering, massedisponering, stordriftsfordeler osv.
- Usikkerheter, risiko og risikofordeling
- Annet

Tilstedeværelse og håndtering av usikkerhet er en faktor som ofte legger føringer for valg i kontraktstrategien. Eksempel på slike risikoer og usikkerheter kan være mangelfull oversikt over plassering av eksisterende kabler og ledninger av ulike slag. Hvis usikkerheten er av en slik art og omfang at dette

antas å skape usikkerhet for anbudskonkurransen, kan eksempelvis den delen av prosjektet utføres som en egen entreprise for dermed å fjerne denne usikkerheten for neste entreprise.

Forhold som må hensyntas knyttet til ulike kontrakts- og entrepriseinndeling:

Det er flere forhold som har betydning for hva som er hensiktsmessig og målrettet kontrakts- og entrepriseinndeling for et prosjekt, og her nevnes:

- Byggherrens interne forhold – ressurser, erfaring og kompetanse
- Prosjektets resultatmål knyttet til HMS, fremdrift, økonomi og kvalitet
- Effektiv ressursutnyttelse, stordriftsfordeler, massedisponering, standardisering osv.
- Grensesnitthåndtering
- Markedstilpasning

Det er av stor betydning at byggherreorganisasjonen er tilpasset og har nødvendig erfaring og kompetanse til å ivareta byggherrens forpliktelser ut fra de entreprise- og kontraktsmodeller som velges. All prosjektgjennomføring og herunder entrepriseinndeling skal ivareta forhold og mål knyttet til HMS, fremdrift, økonomi og kvalitet. Hvis en velger å dele prosjektet inn i noen få store kontrakter eller mange små, vil dette ha betydning for hvilke deler av markedet som er relevant som tilbydere. I byggherrestrategien legges det vekt på at markedet skal bestå av små, mellomstore og store entreprenører, slik at vi sikrer god konkurranse om alle typer oppdrag over hele landet.

Markedssituasjonen kan være forskjellig i ulike deler av landet og vil kunne ha betydning for hvilke kontraktstørrelser som er hensiktsmessige og dermed entrepriseinndelingen. Det er ikke enkelt å angi hva som er en liten, middels eller stor kontrakt. Det finnes et stort antall nasjonale entreprenører og tilbydere for kontrakter opp mot 200 mill. kr (små) og 200–750 mill. kr (mellomstore), men antallet i det norske markedet blir fort noe mer begrenset når denne grensen overskrides. Slik situasjonen er i dag sier det norske entreprenørmarkedet at de ikke er villig til å inngå kontrakter med kontraktssum som er større enn 3–4 mrd. For mange av de store entreprenørene som opererer internasjonalt vil imidlertid en slik kontraktssum ikke være noen grense. I tillegg til markedssituasjonen så vil byggherrens interne forhold som for eksempel kapasitet, kompetanse osv., være av betydning for om det er hensiktsmessig å velge store eller mindre kontrakter. For store milliard-kontrakter er det viktig at det blir gjort en spesiell vurdering knyttet til organisering, bemanning, kompetanse osv., for å sikre hensiktsmessig og effektiv styring. I en slik vurdering skal man være spesielt oppmerksom på at slike kontrakter, i mange tilfeller, krever noe annet enn det man har erfaring med fra tidligere.

3.2 Anskaffelsesprosedyre

Ulike anskaffelsesprosedyrer og forutsetninger knyttet til disse er gitt i Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter. Bruksområdene til de ulike prosedyrene er også regulert i forskriften.

Anskaffelsesprosedyre er måten avtalen mellom byggherre og entreprenør inngås på. Det er ulike anskaffelsesprosedyrer som er tillatte avhengig av om anskaffelsen er under eller over EØS-terskelverdiene. Under terskelverdiene er det tillatt med åpen eller begrenset tilbudskonkurranse. Tilbudskonkurranse er det samme som anbudskonkurranse, men forskriften benytter forskjellige navn på anskaffelsesformen henholdsvis under og over terskelverdi. Over terskelverdi kan man velge mellom åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog. I tillegg er også konkurranse om innovasjonspartnerskap for å utvikle og anskaffe innovative varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider og anskaffelse uten konkurranse tillatte anskaffelsesprosedyrer over terskelverdi. Forskriften angir hvilke vilkår som gjelder for bruk av de ulike anskaffelsesprosedyrene.

3.2.1 Anbudskonkurranse

Åpen anbudskonkurranse vil si at alle tilbydere kan gi tilbud uten noen forutgående prekvalifisering. Kvalifikasjonsvurderingen gjennomføres da som regel som en del av tilbudsevalueringen.

Begrenset anbudskonkurranse innebærer at kun tilbydere som er invitert og dermed kvalifisert kan levere tilbud. Det må gjøres en prekvalifisering, altså en forhåndsvurdering av potensielle leverandørers kvalifikasjoner. Oppdragsgiver foretar en utvelgelse av tilbyderne ut fra hvor godt de oppfyller kvalifikasjonskrav satt i konkurransegrunnlaget. Prekvalifisering begrenser antallet konkurrerende leverandører, men kan være aktuelt og hensiktsmessig ved store ressurskrevende anbudskonkurranser, spesielt i de tilfeller anbudskonkurransen omfatter prosjektering. Konkurransegrunnlaget skal være komplett ved utlysning av konkurransen.

3.2.2 Konkurransепреget dialog

Konkurransепреget dialog kan benyttes ved tildeling av prosjekter hvor det ikke finnes allerede tilgjengelige løsninger, når anskaffelsen inkluderer design eller innovative løsninger, eller når anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige og finansielle sammensetning eller tilknyttede risikoer gjør det nødvendig å forhandle.

I en konkurransепреget dialog foreslår tilbyderne hvordan oppdraget kan løses og deltakerne har dermed mulighet til å bidra med utvikling og innovasjon knyttet til tekniske løsninger og prosjektgjennomføring, basert på egne erfaringer. Dersom denne anskaffelsesprosedyren benyttes gjøres det som regel i kombinasjon med begrenset anbudskonkurranse og prekvalifisering. Det spesielle med konkurransепреget dialog er at det gjennomføres en dialog basert på tilbydernes egne løsningsforslag i forkant av selve anbudskonkurransen. Under dialogen kan alle aspekter ved en eventuell kontrakt drøftes med de utvalgte tilbyderne, og det skal være fortrolighet mellom oppdragsgiver og deltagerne.

En slik anskaffelsesprosedyre gjør at både byggherre og entreprenør har gode muligheter til å påvirke løsninger og det endelige resultatet, samt oppfordrer til nyskaping og innovasjon. Valgte og omforente løsninger gir også eierskap og felles målfokus. Dette er en ressurskrevende anskaffelsesprosedyre, men den har et stort potensiale i å finne gode og hensiktsmessige løsninger.

3.2.3 Konkurranse med forhandling

Konkurranse med forhandling kan benyttes ved tildeling av prosjekter hvor også konkurransепреget dialog er tillatt anskaffelsesprosedyre. I en konkurranse med forhandling kan byggherre forhandle med tilbyderne om alle sider ved tilbudene, for eksempel om løsningsvalg, pris, forretningsmessige vilkår og tekniske spesifikasjoner.

Byggherren kan begrense antall tilbydere gjennom prekvalifisering eller kvalitativ utvelgelse. Dette er en fleksibel anskaffelsesprosedyre hvor både byggherre og entreprenør har mulighet til å påvirke endelige løsninger.

Man kan redusere antall tilbud underveis i prosessen, slik at kun de beste tilbudene står igjen.

3.3 Entrepriseform

Entrepriseform er en modell for organisering av forholdet mellom hovedaktørene i et prosjekt og fordeling av ansvar og risiko. Fordelingen er en funksjon av grad av medvirkning, godkjenningsrutiner og andre føyinger. Det skilles mellom to hovedtyper entrepriseformer, utførelsesentreprise og totalentreprise.

I enkelte kontrakter kan det være hensiktsmessig med en kombinasjon av både utførelsesentreprise og totalentreprise. Da blir eksempelvis deler av kontraktsarbeidet prosjektert og beskrevet av byggherren som i en utførelsesentreprise, mens entreprenøren får i oppgave å finne løsninger basert på en funksjonsbeskrivelse på andre deler av kontraktsarbeidet hvor også prosjektering inngår (totalentreprise).

3.3.1 Utførelsesentreprise

En utførelsesentreprise innebærer at byggherren har ansvar for prosjektering, mens entreprenørens ansvar er begrenset til utførelse av beskrevet arbeid. Utførelsesentrepriser er et samlebegrep for general-, hoved- og delte entrepriser. Denne entrepriseformen er den som brukes mest av Statens vegvesen i dag. Entrepriseformen forutsetter at byggherren prosjekterer og beskriver løsninger, og fastsetter krav til det som skal leveres. Prosjektering på nødvendig detaljnivå må dermed skje på tidlig tidspunkt som grunnlag for beskrivelser i konkurransegrunnlag.

Byggherren bærer risikoen for feil og mangler i prosjekteringen. Man får ikke anvendt entreprenørens kompetanse på annet enn utførelsen da løsningene er spesifisert og gitt som krav i konkurranseforutsetningene.

3.3.2 Totalentreprise

I en totalentreprise er entreprenørens forpliktelse utvidet til å omfatte både prosjektering og utførelse. Entrepriseformen er best egnet for prosjekt med liten usikkerhet hvor risikoen kan beskrives. Entreprenøren bærer risikoen for prosjektering, mens byggherren må bære mye av risikoen for grunnforhold. Entreprenørens kompetanse benyttes i prosjekteringen og det legges til rette for entreprenørens kreativitet og innovasjon. Det finnes ulike varianter av totalentreprise.

Ofte benyttes konkurransepreget dialog i forbindelse med totalentreprise, og totalentreprisen kan da gjennomføres som OPS (Offentlig Privat Samarbeid), «Vegutviklingskontrakt» (Design Build Operate, DBO) eller samspill.

«Vegutviklingskontrakt» (DBO) omfatter i tillegg til prosjektering og utførelse også drift og vedlikehold over en lengre periode. Finansieringen inngår ikke i entreprenørens ansvar, men gjøres på vanlig måte med statlige bevilgninger og eventuelt bompenger. Kostnader for bygge- og driftsarbeider gjøres opp fortløpende ut fra faktisk produksjon og det gjennomføres sluttoppgjør etter ferdigstillelse av byggearbeidene.

OPS, offentlig privat samarbeid, omfatter også drift og vedlikehold, men her er OPS-selskapet i tillegg ansvarlig for finansiering av prosjektet. Selskapets oppgave er å sørge for at vegen er åpen og tilgjengelig og holder en avtalt standard. OPS-kontrakten styrer milepelsbetalinger og hvilken årlig sum selskapet skal ha utbetalt og hvilke trekkmekanismer og bonusordninger som gjelder knyttet til om vegen er åpen, tilgjengelig og holder en avtalt standard. Når den avtalte kontraktsperioden er over tilfaller vegen det offentlige.

Totalentreprise med samspill innebærer at entreprenøren og byggherren prosjekterer løsningene sammen. Dette gjør at både entreprenør og byggherre kjenner risikoforholdene før målpris settes. Prosjekteringen avsluttes med at partene kommer frem til en målpris. Tilbyderne konkurrer på pris for mannskap, utstyr og påslagsprosent på materialer, og summen av dette utgjør konkurransesummen. Målpris avtales etter endt prosjektering og kan basere seg på forventet selvkost med tillegg for påslag for risiko og fortjeneste. Arbeidene utføres som regningsarbeid basert på åpen bok-prinsippet, og byggherre og entreprenør avtaler en fordeling av eventuelle over- eller underskridelser av målpris. Hensikten med totalentreprise med samspill er at samspillet skal optimalisere tekniske løsninger, og dermed pris.

3.4 Kvalifikasjons- og tildelingskriterier

Generelle krav til kvalifikasjoner har lenge vært innarbeidet i mal for konkurransegrunnlag. I enkelte tilfeller vil det imidlertid være hensiktsmessig og nødvendig å tilpasse kvalifikasjonskravene til behovet for det aktuelle prosjektet for å sikre prosjektets mål.

Tildelingskriteriene bestemmer hvilket grunnlag som skal brukes i valg av endelig tilbud. Byggherren kan velge mellom tre ulike tildelingskriterier, laveste pris, laveste kostnad eller best forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet. Det vil bli utarbeidet en egen veiledning for bruk av tildelingskriterier.

3.4.1 Laveste pris

Kvalifisert tilbyder som har laveste pris tildeles kontrakten.

3.4.2 Laveste kostnad

Byggherren skal basere valget på en kostnadseffektivitetsberegning, som for eksempel en beregning av livssykluskostnader etter forskriften.

3.4.3 Beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet

Kontrakten tildeles kvalifisert tilbyder med det tilbudet som har best forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet, basert på forutsatte tildelingskriterier. Oppdragsgiver fastsetter i konkurransegrunnlaget hvilke kriterier som vil bli vektlagt ved tildeling.

Tildelingskriteriene må ha tilknytning til kontraktsgjenstanden og kan eksempelvis være kvalitet, pris, tekniske, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, organisering, og miljømessige egenskaper. Oppstillingen er ikke uttømmende og byggherren kan bruke andre kriterier som er egnet i prosjektet. Dersom dette tildelingskriteriet benyttes, anbefales det gjennomført som to-konvoluttssystem, altså at pristilbud og beskrivelse av kriterier leveres hver for seg i separate konvolutter.

Tildeling av kontrakt basert på beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet gir i mange tilfeller en noe mer ressurskrevende evalueringssprosess og det forutsetter en entydig og forutberegnelig beskrivelse av kriteriene og hvordan de skal vektlegges i evalueringen. Tildelingsformen gir muligheter til å belønne kreative og gode løsninger som er til fordel for prosjektet.

3.5 Kontraktstype

Kontraktstype og prisformatet er bestemmelser som regulerer partenes forpliktelser og oppgjørsform. Oppgjørsformene er ulike i prisdetaljering og prisregulering. Variasjonene i disse elementene påvirker fordeling av ansvar og risiko mellom partene og er derfor en viktig faktor i kontraktstrategien. Prisformatene som brukes i Statens vegvesen er hovedsakelig enhetspris, men også fikssum og regningsarbeid. De fleste kontrakter er i varierende grad kombinasjoner av elementer fra alle disse typene.

3.5.1 Enhetspris

Enhetspris er det mest brukte kompensasjonsformatet i vegvesenets kontrakter. Selv om enhetsprisene som er gitt av tilbyder er bundet, har ikke disse kontraktene noen fastlåst kontraktsum (fikssum), da mengdene er regulerbare.

Kontraktstypen egner seg for de fleste arbeider og byggherren tar risiko for mengder – noe som gir usikkerhet knyttet til sluttkostnad.

3.5.2 Fikssum

Arbeidet leveres for en fast, avtalt sum. Sluttsummen er i utgangspunktet bundet og gjelder som fullt oppgjør til entreprenøren, selv om omfanget av arbeidene og/eller andre forutsetninger endres. Dette overfører risiko til entreprenøren, noe som må forventes å gi utslag i høyere pris.

3.5.3 Regningsarbeid

Vederlaget beregnes med utgangspunkt i pådratte og dokumenterte kostnader, med påslag til dekning av risiko og fortjeneste. Normalt brukes fastsatte timepriser, mens andre timefaktorer gjøres opp med utgangspunkt i pådratte kostnader med tillegg av påslag. Egnet i kontrakter med stor usikkerhet, men gir stor usikkerhet knyttet til sluttkostnad og stor risiko for byggherren.

3.6 Spesielle forhold knyttet til drift og vedlikehold

Driftskontraktene kan etableres og oppdeles på ulike måter, enten som en ordinær komplett driftskontrakt med alle fagområder, fagkontrakter eller mindre områdekontrakter for drift innen et mer begrenset geografisk område. For utdypende informasjon om hva som bør vurderes for driftskontraktene, henvises det til Dovre Groups notat «Anbefalinger til byggherreorganisasjonen ved oppdeling av ordinære driftskontrakter».

For fagkontrakter må det blant annet vurderes om egen bemanning på byggherresiden har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere flere fagkontrakter samtidig. Flere kontrakter og som oftest mer detaljerte spesifikasjoner, medfører mer krevende oppfølging. En deling i flere kontrakter kan derfor gi en større arbeidsbyrde og kreve mer kompetanse enn det som i utgangspunktet er tilgjengelig.

Det må også vurderes om den gjenværende driftskontrakten med færre oppgaver enn opprinnelig, gir entreprenøren mulighet til å gjennomføre en rasjonell helårsdrift med nok oppgaver i barmarksesongen, da vintersesongen er mest krevende bemanningsmessig.

Fagkontrakter kan være gunstige for enkelte fagområder eller prosesser som krever spesiell kompetanse og eller spesialisert utstyr. I slike tilfeller kan fagkontrakter gi bedre kvalitet og mer effektiv utnyttelse av mannskap med riktig kompetanse for kontrakten og tilsvarende for spesialmaskiner. En ulempe er at fagkontrakter skaper grensesnitt mot andre kontrakter, noe som kan gi uklarheter om hvem som har ansvar for hva.

Liste med eksempler på arbeider som kan vurderes som egne fagkontrakter:

- Tunnelvask
- Tunnel- og bergsikring
- Grøntvedlikehold
- Skogrydding
- Asfaltering
- Rekkverksoppsetting
- Skilting
- Vegmerking

Ved bruk av ulik kontraktsinndeling for driftskontrakter, bør konsekvensen av å velge en annen kontraktsinndeling vurderes og dokumenteres grundig, slik at man kan definere mål for oppdelingen og planlegge etter dette. For å analysere behovene bør man gjennomgå den ordinære driftskontrakten i det aktuelle området i lys av konkurranseforhold, kompetanse i byggherreorganisasjonen, kostnad og kvalitet. Man vil da kunne avdekke hvilke behov som er tilfredsstillende dekket med en ordinær driftskontrakt, og hvilke som krever en annen tilnærming.

Helårskontrakter bør tilstrebes da dette gir mulighet for mer effektiv utnyttelse av mannskap og maskiner. Sesongkontrakter kan være mer egnet til å tiltrekke seg lokale entreprenører ettersom kontraktene er mindre omfattende. Imidlertid kan sesongkontrakter virke mindre attraktive i markedet ettersom entreprenørene må finne alternativ anvendelse av mannskap og maskiner i perioden de ikke har kontrakt.

4 Andre vurderinger

4.1 Byggherrens organisasjon

Valg av kontraktstrategi vil ha betydning for hvordan byggherren må utforme sin egen organisasjon. Erfaring og kompetanse hos byggherreorganisasjonene lokalt og regionalt kan ha innvirkning på valg i kontraktstrategien.

Det kan virke sikkert og trygt å velge entreprisformer og kontraktsmekanismer ut fra egen erfaring. Dersom det ønskes å prøve nye gjennomføringsmodeller, må byggherrepersonell i prosjektorganisasjonen tilegne seg aktuell kunnskap, eventuelt rekruttere personer med nødvendig kompetanse.

4.2 Marked

Markedssituasjonen for det aktuelle prosjektet må avklares og det skal undersøkes hvilke aktører som er i stand til å dekke prosjektets krav og rammebetingelser. Kapasitet, kompetanse, tilgjengelighet og antall relevante tilbydere er faktorer som bør undersøkes. Når dette er kartlagt kan det gi en indikasjon på blant annet hvilken kontraktstørrelse og grad av oppdeling i entrepriser som er formålstjenlig.

Vedlagt denne veilederen følger «Mal for årlige analyser av markedet for drift og vedlikehold», som er et godt verktøy for å gjennomføre en grundig markedsanalyse. Metodikken kan også benyttes for andre fagområder.

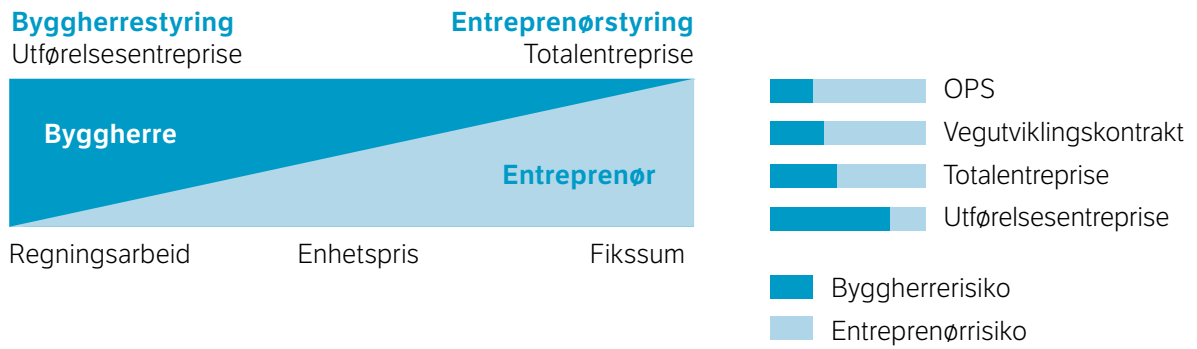
4.3 Risiko

Forhold knyttet til risiko i forbindelse med kontraktsarbeidet påvirker også valg i kontraktstrategien.

Byggherren skal være i stand til å ha kontroll på eller beskrive risikoen i prosjektet. Valg av entreprisform er et steg i kontraktstrategien som er med på å fordele risiko i prosjektet mellom byggherre og entreprenør. Risikoen skal beskrives i konkurransegrunnlaget slik at entreprenøren har mulighet til å prise denne i sitt tilbud.

Valg av kontraktstype vil også påvirke risikofordelingen. Eksempelvis kan et prosjekt ha totalentreprise som entreprisform og fikssum som prisformat og oppgjørsform, mens deler av arbeidet tas ut og gjøres opp med enhetspriser basert på stipulerte mengder eller som regningsarbeid. Typisk kan dette gjelde for permanent sikring i tunnel. For å oppnå ønsket sikringsnivå er det hensiktsmessig at entreprenøren får betalt for faktisk utført mengde og at risikoen for mengder ikke overlates til entreprenøren. Et slikt tiltak gjør at byggherren bærer risikoen for tunnelsikringen og viser at HMS prioriteres foran økonomi og framdrift.

HMS og risikoplassering må vurderes for de ulike alternativene for å sikre trygg gjennomføring av prosjektet. Figuren nedenfor illustrerer risikofordelingen mellom byggherre og entreprenør ved ulike entreprisformer og kontraktstyper.



Figur 1 Risikofordeling mellom byggherre og entreprenør.

5 Dokumentasjon og eksempel på valg av kontraktstrategi

5.1 Dokumentasjon

Valg av kontraktstrategi skal dokumenteres i Sentralt styringsdokument gjennom å beskrive og argumentere for de ulike vurderingene som har ført til de valg som er gjort. Det skal beskrives hvilke valg som anses mest hensiktsmessig og relevant i det aktuelle prosjektet basert på prosjektmålene, samt årsaken og begrunnelser til dette.

Veiledningen omtaler og belyser generelle føringer knyttet til kontraktstrategisk tenking, men forutsetter at vurderingene som gjøres inneholder hele spekteret av momenter som er belyst og som vil kunne være bestemmende for hva som vil være optimalt for det spesifikke prosjektet.

Prosjekteier skal utarbeide prosjektbestilling til prosjektleder for alle prosjekter. Bestillingen utarbeides i henhold til håndbok R760.

Sentralt styringsdokument, som er prosjektleders svar på bestillingen fra prosjekteier, skal inneholde en vurdering av alternative kontraktstrategier. Som minimum bør to prinsipielt forskjellige strategier vurderes, drøftes og dokumenteres.

Følgende tema skal som minimum drøftes og sannsynliggjøres ut fra prosjektets mål og målprioritering som grunnlag for anbefalt valg:

- Organisering
- Markedssituasjonen
- Hensiktsmessig og målrettet kontraktstruktur, anskaffelsesprosedyrer, kontraktsmekanismer og entrepriserformer
- Usikkerhet og risiko

5.2 Eksempel på vurdering og valg av kontraktstrategi for ett spesifikt prosjekteksempel

Om prosjektet:

- Omfatter både fylkesveg og riksveg mellom flere kommuner. Bompengeprojekt.
- Det skal bygges ei bru på 600 meter og en tunnel på 600 meter i tillegg til flere mindre konstruksjoner.
- På deler av strekningen kan ny veg bygges uavhengig av eksisterende veg, mens på andre steder skal eksisterende veg utbedres.
- Det vil bli et stort behov for masseflytting blant annet på grunn av tunnelarbeidene, til sammen rundt 700 000 pam³.
- God oversikt over grunnforhold på strekningen, geotekniske og geologiske rapporter foreligger.
- Eksisterende infrastruktur som er dårlig kartlagt, ledningsnett, rør og kabler.

Prosjektmål

Prosjektet har 3 prosjektmål og disse er: samfunns mål, effektmål og resultatmål. Av disse vil det være resultatmålene som i størst grad vil ha betydning for kontraktstrategien og hvilke valg som gjøres.

- Samfunns mål: Hovedmålet for prosjektet er å sikre en effektiv, forutsigbar og sikker transportåre gjennom området hvor vegen skal utbedres og utbygges.
- Effektmål: Prosjektet skal oppnå følgende effekter: Redusert reisetid, reduksjon i antall drepte og hardt skadde på strekningen og reduksjon i næringslivets transportkostnader.
- Resultatmål: Prosjektet skal gjennomføres innenfor gitt styringsramme, tidsramme og i samsvar med vedtatte planer. Prosjektet skal ha teknisk kvalitet som er i samsvar med kravene som stilles i håndbøker og retningslinjer. Arbeidene med prosjektet skal være til minst mulig hinder for trafikantene, og i tillegg stilles det krav til HMS i samsvar med Byggherreforskriften, og at materiell og miljø ikke påføres skade.

Vurderinger og valg i kontraktstrategien:

1. Inndeling i kontrakter

Velger å dele prosjektet inn i to kontrakter med hver sin entreprise, kontrakt 1 og 2. Kontrakt 1 for forberedende arbeider som omfatter opprydding av uoversiktlig og dermed mangelfull kartlagt infrastruktur i grunnen. Slikt arbeid med udefinert omfang vil ha stor usikkerhet når det gjelder tidsbruk og kostnader. Det vurderes som en bedre løsning at disse arbeidene gjennomføres som en egen kontrakt slik at usikkerheter og dermed risiko knyttet til dette fjernes, og at det dermed legges til rette for neste kontrakt som omfatter andre byggearbeider.

Den andre kontrakten vil bestå av resten av oppgavene i prosjektet, slik som generell vegbygging, tunnel og diverse konstruksjoner. Ut fra størrelse og type arbeid for de to kontraktene antas kontrakt 1 å gi stor konkurranse hos lokale entreprenører, og kontrakt 2 vil være av en slik størrelsesorden som er interessant for regionale og landsdekkende entreprenører. To kontrakter i hele prosjektet gjør at byggherren får få parter og grensesnitt å forholde seg til, samt to entreprenører og to kontrakter å administrere.

2. Anskaffelsesprosedyre

Med to kontrakter må det gjennomføres to anskaffelser. For entreprise 1, som stort sett omfatter opprydding av uklarheter knyttet til infrastruktur i grunnen, benyttes åpen anbudskonkurranse og alle aktører i markedet kan dermed delta i konkurransen.

For entreprise 2 velger prosjektet å gå for konkurransepreget dialog. Prosjektet inneholder ikke spesielt grensesprengende eller kompliserte tekniske løsninger, men rekkefølge på arbeider, lange strekninger og trafikkavvikling er med på å gjøre entreprisen kompleks og sammensatt. Det er derfor ønskelig å benytte entreprenørenes egen erfaring og kompetanse i valg av løsninger, da det vil være flere interessante løsninger på flere av elementene i prosjektet. Valg av løsninger vil også kunne påvirke massedisponering og massebalanse i prosjektet i tillegg til at prosjektet har mange konstruksjonselementer som gir muligheter for standardisering. Til sammen synes nevnte forhold å kunne gi muligheter og positive effekter i prosjektet som kan utløses gjennom konkurransepreget dialog, til fordel for alle parter. Konkurransepreget dialog er en noe mer krevende anskaffelsesprosess både for entreprenør og byggherre, men man forventer at dette vil gi positive effekter samlet sett gjennom forslag til ulike løsninger, engasjement, eierskap til valgte løsninger og felles målsetting for kontraktsarbeidet i gjennomføringsfasen. Konkurranseformen vil også videreutvikle og bygge kompetanse hos partene.

3. Entrepriseform

Kontrakt 1: Gjennomføres som en tradisjonell utførelsesentreprise. Det er begrenset med arbeid som skal gjøres og dette beskrives av byggherren. Enhetspriskontraktene er over mange år bygd opp for å regulere varierende forhold og endringer underveis, uten at entreprenøren må legge

inn et høyt risikotillegg i sine priser. Det vil si at denne entreprisformen i kombinasjon med valgt kontraktstype er godt egnet på oppgaver som er beheftet med stor usikkerhet og dermed risiko både for byggherren og entreprenøren.

Kontrakt 2: Som anskaffelsesprosedyre velges konkurransepreget dialog. Etter at dialogen er gjennomført vil anbudskonkurransen være en totalentreprise hvor valgt entreprenør også skal stå for prosjekteringen. Usikkerheter knyttet til infrastruktur i grunnen blir håndtert i den første kontrakten, utførelsesentreprisen. Kontraktsarbeidet i totalentreprisen har dermed få usikkerheter og begrenset risiko. Dette gjør det godt egnet for nettopp totalentreprise og gir entreprenøren muligheter til å tilby og gjennomføre kontraktsarbeidet på sin måte basert på egne erfaringer og på en måte de mener er mest hensiktsmessig og effektiv. Prosjektorganisasjonen har i utgangspunktet liten erfaring med totalentreprise, og dette krever derfor rekruttering eller opplæring hos byggherren. Prosjektet går i hovedsak i jomfruelig terreng med lite kontakt med dagens veg. Ved at alt arbeid samles i en stor entreprise gis entreprenøren stor frihet og fleksibilitet til effektiv massedisponering, standardisering og andre stordriftsfordeler.

4. Tildelingskriterier

Som tildelingskriterium for kontrakt 1, utførelsesentreprisen, er det i dette tilfellet valgt laveste pris. Årsaken til dette er at kontraktsarbeidet er beskrevet i detalj, både løsninger og kvalitet, i den grad dette er mulig med de usikkerheter som er knyttet til infrastruktur i grunnen. Ut fra dette kan man ikke se at bruk av kriteriet beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet med tilhørende tildelingskriterier vi gi noe positivt bidrag for denne kontrakten. Laveste pris gir en forutsigbar konkurranse og byggherren tar all risiko knyttet til de usikkerheter som hefter ved opprydding av infrastruktur i grunnen.

For kontrakt 2, totalentreprisen, benyttes beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet som tildelingskriterium. I denne kontrakten er det et stort potensiale knyttet til å invitere tilbyderne til å foreslå gode løsninger basert på egne erfaringer og kompetanse. Dette bidrar til å få gjennomarbeidede tilbud som inkluderer svar på tildelingskriteriene som kan evalueres og belønnes. Evalueringsprosessen er noe mer krevende og tillegg må det gjøres en jobb med å beskrive tildelingskriteriene. Disse kriteriene er grunnleggende for dialogen og gjennomgås i dialogfasen mellom byggherren og entreprenørene slik at de blir klare og tydelige for tilbyderne. I dette prosjektet vil tildelingskriteriene vektlegge entreprenørens planlagte gjennomføringsstrategi og organisering.

5. Kontraktstype

Kontraktstype for utførelsesentreprisen i kontrakt 1 blir enhetspriskontrakt. Ettersom det er usikre forhold knyttet til infrastruktur i grunnen vil det være urimelig å plassere denne risikoen hos entreprenøren. Byggherren bærer dermed all risiko knyttet til usikre forhold knyttet til infrastruktur i grunnen og sluttkostnaden vil bli et resultat av medgåtte mengder.

Kontrakt 2 vil i utgangspunktet være en totalentreprise, men her vil en benytte en kombinasjon av to ulike oppgjørformer. Fikssum generelt og enhetspris for oppgjør av sikring i tunnel. Det er fullt mulig å benytte mengdebaserte prosesser på delelementer selv om entreprisen er en kontrakt basert på totalentreprise. Med hensyn til HMS og kvaliteten på samlet utført sikring er det ikke ønskelig at utført bergsikring med antatte løsninger og mengder skal være et konkurranseelement.

6. Prosjektets mål

Forberedende arbeider i kontrakt 1 vil rydde unna usikkerheter før totalentreprenøren går i gang med sitt arbeid. Slik legges det til rette for en forutsigbar gjennomføring av totalentreprisen både når det gjelder kostnadsramme, tidsramme og trafikkavvikling.

En totalentreprise for hele strekningen som omfatter både prosjektering, vegbygging, tunnel og konstruksjoner kan bidra til rask oppstart og til en kontinuerlig utbygging av prosjektet. Dette er med på å redusere byggetiden, noe som også er med på å minimalisere perioden hvor trafikkavvikling kan være et problem. Kontinuitet og relativ rask gjennomføring er også viktig for å unngå at deler av strekningen står uten utbedring og dermed inneholder trafikkfarlige standardsprang.

Totalentreprise kan gi effektivitetsgevinster og kostnadsbesparelser som følge av helhetstenking og kostnadseffektive løsninger gjennom stordriftsfordeler, innkjøp, logistikk, massedisponering, standardisering og prosjektering.

Kontraktstrategi i prosjektet blir ut fra dette følgende:

Prosjektet deles inn i to entrepriser, Entreprise 1 og Entreprise 2.

Entreprise 1 vil bli gjennomført som en utførelsesentreprise med åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Tildelingskriteriet blir laveste pris og oppgjør basert på utførte mengder og enhetspriser.

Entreprise 2 vil bli gjennomført som en totalentreprise med konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre. Tildelingskriteriet blir beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet og oppgjørsform basert på fikssum generelt, men med utførte mengder og enhetspriser for eksempelvis bergsikring.

Prosjektets kontraktstrategi for kontrakt 1 og 2 vist i figur:



Figur 2 Eksempel på valgt kontraktstrategi for ett spesifikt prosjekt.

Vedlegg 1

Mal for årlige analyser av markedet for drift og vedlikehold av veg



Utarbeidet for Statens vegvesen
7. desember 2012

Oslo Economics rapportnummer 2012-17
Prosjektnummer 2011-290-1010

Mal for årlige analyser av markedet for drift og vedlikehold av veg

Utarbeidet for
Statens vegvesen

Forsidefoto: NCC Roads

Oslo Economics
Dronning Mauds gate 10 • Postboks 1540 Vika • 0117 Oslo

Innhold

1	Bakgrunn.....	1
2	Formål og målgruppe for årlige markedsanalyser	2
3	Målgruppe og veiledning	3
4	Trinn 1: Beskrive området/områdene som skal lyses ut.....	4
5	Trinn 2: Samle relevante markedsdata	8
6	Trinn 3: Vurdere markedet	17
7	Trinn 4: Ev. supplerende datainnhenting	21
8	Trinn 5: Tilråding	25

1 Bakgrunn

På oppdrag fra Statens vegvesen har Oslo Economics utarbeidet en mal for hvordan årlige markedsanalyser i forbindelse med anskaffelser av tjenester innenfor drift og vedlikehold av veg kan gjennomføres.

Malen må ses i sammenheng med Oslo Economics-rapport 2012-5 *Analyse av markedet for drift og vedlikehold av veg*. Det metodiske opplegget i denne rapporten er basert på nevnte rapport.

Kontaktpersoner i Statens vegvesen har vært Hilde Ulvik og Ole Molstad. Vi takker for nyttige innspill og kommentarer i arbeidet med denne malen.

2 Formål og målgruppe for årlige markedsanalyser

Hvert år lyser Statens vegvesen ut kontrakter i ca 20 områder innenfor drift og vedlikehold av veg. Kontraktene gjelder for områder som spredt over hele landet. I forkant av utlysningene er det behov for å gjennomføre markedsanalyse i området der kontraktene skal lyses ut.

Formålet med å gjennomføre årlige markedsanalyser er at Statens vegvesen skal få et grunnlag for å vurdere hvordan det skal innrette seg i markedet for drift og vedlikehold av veg. Gjennom en systematisk innhenting av markedsdata kan det avdekkes om markedet ikke fungerer tilfredsstillende. I så fall kan det være aktuelt å gjøre grep for å oppnå mer effektive innkjøp. Analysen vil særlig undersøke konkurranseforholdene i leverandørmarkedet og belyse om innholdet i kravspesifikasjonen er godt opplyst hos tilbyderne.

Hvis problemet er svak konkurranse mellom leverandørene, kan det være aktuelt å dele opp kontraktene for å tiltrekke seg flere aktører, å invitere aktører som vanligvis ikke leverer tilbud på denne type kontrakter og lignende konkurransefremmende tiltak. Hvis problemet er dårlig kjennskap til innholdet i kravspesifikasjonen, kan det gjøres grep for å øke informasjonen i markedet.

3 Målgruppe og veiledning

Målgruppen for malen er ansatte i Statens vegvesen. Vi tror det mest hensiktsmessig at hver enkelt region har ansvar for å gjennomføre markedsanalyser for kontraktsområdene som skal lyses ut kommende år.

Vi har delt inn malen for markedsanalyse i fem trinn, som det går frem av Figur 3-1.

Figur 3-1 Fremgangsmåte for årlige markedsanalyser



For å synliggjøre hvordan markedsanalysen kan gjennomføres i praksis, er malen utformet med utgangspunkt i et konkret case: Østfold Nord, kontraktsområde 0102, som er planlagt utlyst i 2013.

For hvert trinn har vi gitt en forklaring på hvilken informasjon/analyse som innhentes/gjennomføres eller hvordan informasjonen/analysen kan tolkes. Denne veiledningen er skrevet med kursiv.

Eksemplet fra samfunnsøkonomisk analyse av caset Østfold Nord er skrevet inn med grå bakgrunn. Denne teksten kan erstattes når regionene selv utfører sine årlige markedsanalyser.

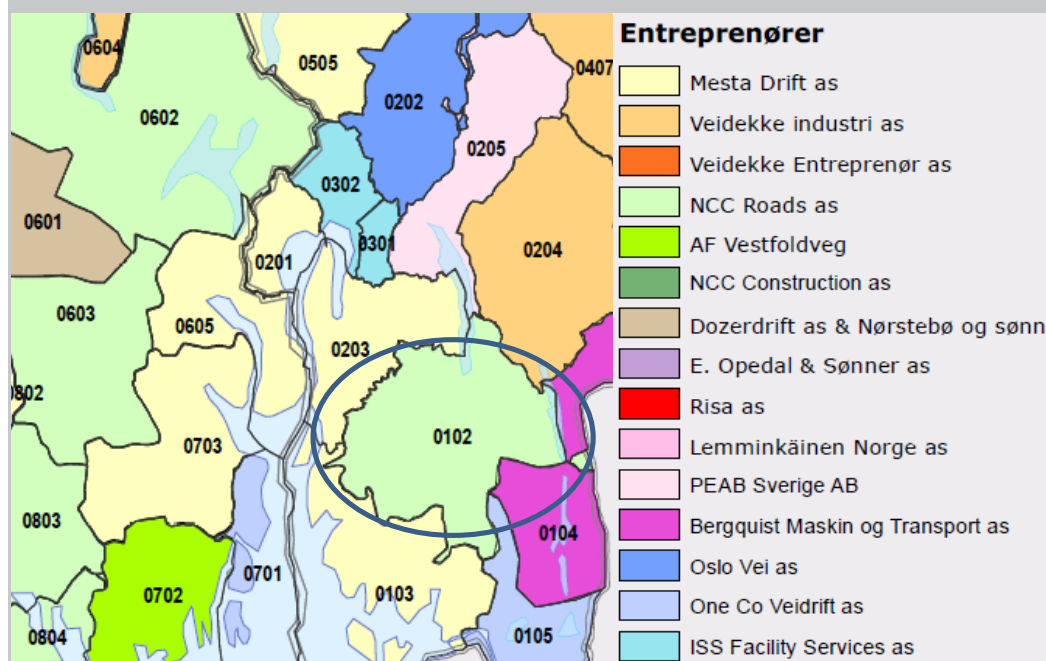
4 Trinn 1: Beskrive området/områdene som skal lyses ut

Under dette trinnet skal det gis en innledende beskrivelse av området som lyses ut. Det er samtidig hensiktsmessig å sette det inn i en geografisk sammenheng med naboområdene.

Gi innledningsvis en oversikt over hvor det aktuelle kontraktsområdet ligger og hvilke entreprenører som har løpende drift- og vedlikeholdskontrakter i naboområdene. Hvis det er mange forskjellige leverandører i tilgrensende områder, kan det forventes mange potensielle tilbydere på anskaffelsen. Informasjonen kan fremstilles ved hjelp av kart og tabell.

Området som skal analyseres nærmere er Østfold Nord, område 0102. Områdets plasser går frem av kartet i Figur 4-1.

Figur 4-1 Leverandører i Oslofjordregionen. Østfold Nord er 0102



Kilde: Statens vegvesen

Kartet viser at det er en rekke ulike leverandører med kontrakt i naboområdene. Dette er nærmere identifisert i Tabell 4-1.

Tabell 4-1 Leverandører med kontrakt i naboområdene

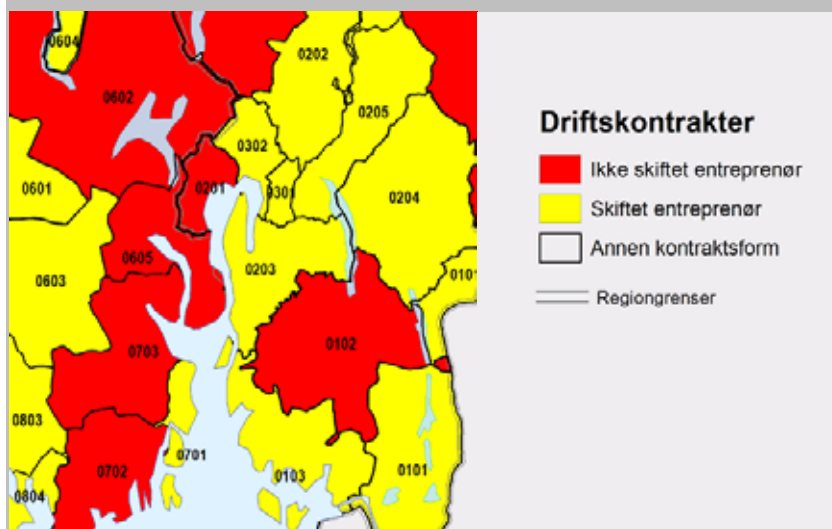
Nummer	Navn	Entreprenør
0103	Østfold sør 2011-2016	Mesta Drift AS
0105	Halden 2012-2017	OneCo Veidrift AS
0104	Ørje 2012-2017	Bergquist Maskin og Transport AS
0203	Follo 2010-2015	Mesta Drift as
0204	Romerike øst 2012-2017	Veidekke Industri AS
0205	Romerike midt 2011-2016	PEAB Sverige AB

Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

I utgangspunktet bør det ligge til rette for at alle leverandørene i naboområdene skal kunne være potensielle konkurrenter i anbudet om Østfold Nord.

Gi videre en oversikt over områder med flere leverandører siden første anbudsrunde. Data kan presenteres ved hjelp av et kart. Jo flere kontraktsoner som ikke har skiftet leverandør, jo større grunn er det til å være bekymret for markedet.

Figur 4-2 Kontraktsoner rundt Oslofjorden som ikke har skiftet leverandør siden første anbudsrunde



Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Området har ikke skiftet leverandør siden første anbud i 2005. Men dette gjelder ikke for noen av naboombådene.

Gi til slutt nøkkelinformasjon fra konkurranser som har vært gjennomført i det aktuelle området tidligere. Vis når kontraktsområdet har vært utlyst, og om det har vært benyttet alternative kontrakter. Angi hvem som leverte tilbud og hvilke kontraktssummer de tilbudte. Hvis det har vært få konkurrenter i tidligere anbud, kan det ligge til rette for at konkurransen er begrenset.

Kontraktsområdet 0102 Østfold Nord har vært lyst ut i 2005 og 2009. Det har ikke vært benyttet alternative kontrakter.

Anbud 2005:

- NCC Constructions vant kontrakten for perioden 2005-2009
- Deres tilbud var 86,8 mill. kr. Per år 21,7 mill. kr
- Nest laveste tilbyder var 12,9 mill. kr dyrere
- 3 tilbydere: Mesta AS (106,8 mill. kr), Kolo Veidekke AS (99,65 mill. kr) og NCC Construction AS (86,77 mill. kr)

Anbud 2009:

- NCC Roads vant kontrakten for perioden 2009-2014
- Tilbudssum var 185,4 mill. kr (37,8 mill. kr per år)
- Det var 2 tilbydere. Mesta Drift tilbudte 206,0 mill. kr

Det har vært relativt få tilbud i tidligere utlysninger i området.

5 Trinn 2: Samle relevante markedsdata

I markedsanalysen må man redegjøre for markedsforholdene i regionen og sammenligne med nasjonale data. Informasjonen vil gi et beslutningsgrunnlag for å vurdere kontraktstrategi og andre tiltak for å gi effektive innkjøp. Markedsforholdene kan analyseres med utgangspunkt i følgende data:

Innledningsvis bør man beregne entreprenørenes kontraktssum per år for året som starter 1. september (tidspunktet for oppstart av nye kontrakter). Man beregner for hvert konsern, slik at for eksempel ulike datterselskaper i NCC samles under samme paraply.

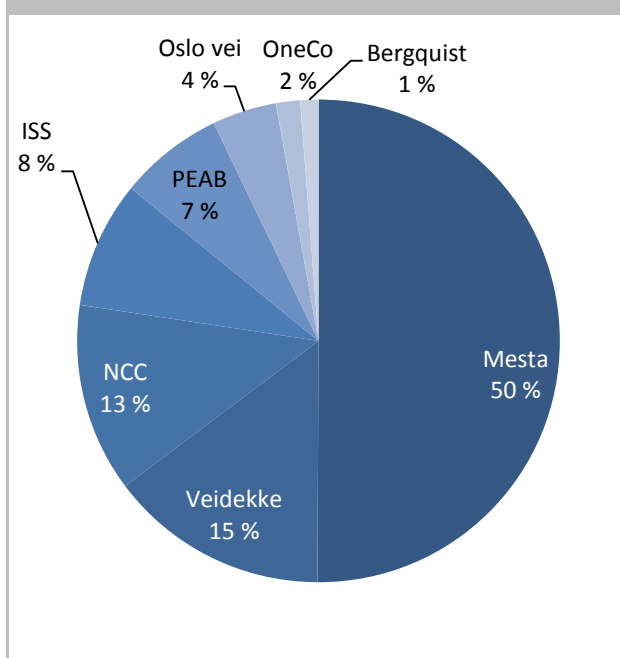
Tabell 5-1 Entreprenørenes kontraktssum Region Øst per år (1.9.2012-31.8.2013)

	Mill.kr
Mesta	372
NCC-konsernet	94
ISS-konsernet	63
Veidekke-konsernet	109
PEAB	52
Oslo vei	32
Bergquist Maskin og Transport	9
OneCo Veidrift	12
Sum	743

Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Basert på leverandørenes kontraktssum kan vi beregne deres markedsandeler, det vil si hvor stor andel av total kontraktssum den enkelte leverandør har. Dersom én eller flere leverandører har høy markedsandel, kan det være grunn til bekymring. Dersom ingen leverandører har høye markedsandeler (over 40-50 pst.), er det i utgangspunktet grunn til å tro at konkurransen er velfungerende, men det vil ofte være nødvendig med supplerende analyser før man kan konkludere endelig.

Figur 5-1 Markedsandeler region øst 2012



Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Figur 5-1 viser markedsandelene i Region Øst i 2012. Mesta er den klart største aktøren i Region øst, med om lag halvparten av markedet. Det er imidlertid 7 andre aktører med kontrakt i regionen, der særlig NCC og Veidekke har størrelse av noenlunde betydning.

Videre vil det være hensiktsmessig å se på utviklingen i leverandørenes markedsandeler. Dersom markedsandelene er stabile over tid tyder det på mindre dynamikk i markedet. Høye markedsandeler over tid kan indikere at konkurransen ikke er virksom. Samtidig ser man om nye aktører kommer inn i markedet, noe som indikerer mer dynamikk i markedet. Vi anbefaler å se på utviklingen i markedsandeler både i regionen og nasjonalt. Nasjonale markedsandeler må beregnes av Vegdirektoratet.

Tabell 5-2 Utvikling i markedsandeler Region Øst

Region Øst	2008	2009	2010	2011	2012
Mesta	52 %	41 %	55 %	58 %	50 %
NCC-konsernet	20 %	19 %	15 %	11 %	13 %
ISS-konsernet	11 %	13 %	11 %	9 %	8 %
Veidekke-konsernet	5 %	13 %	11 %	9 %	15 %
PEAB				8 %	7 %
Oslo vei	8 %	13 %	9 %	5 %	4 %
Bragerhaug & Beitostølen	4 %	2 %	0 %	0 %	
Bergquist Maskin og Transport					1 %
OneCo Veidrift					2 %

Note: Året er beregnet fra 1.9. samme. Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Tabell 5-3 Utvikling i markedsandeler nasjonalt

Nasjonalt	2008	2009	2010	2011	2012
Veidekke-konsernet	13 %	10 %	12 %	14 %	Ikke beregnet
Mesta	61 %	56 %	52 %	49 %	
Risa	5 %	6 %	6 %	8 %	
Skanska	1 %				
NCC-konsernet	12 %	15 %	15 %	12 %	
ISS	1 %	3 %	2 %	2 %	
Bragerhaug & Beitostølen	1 %	1 %	0 %		
Lemminkäinen	2 %	2 %	2 %	2 %	
E. Opedal	1 %	3 %	6 %	7 %	
Oslo Vei	2 %	2 %	2 %	1 %	
Dozerdrift & Nørstebø		1 %	1 %	0 %	
Nordsalten Vegdrift		1 %	1 %	1 %	
Destia		0 %	1 %	1 %	
PEAB				2 %	
Svevia				1 %	

Noter: Året er beregnet fra 1.9. samme år. NCC er inkludert arbeidsfelleskap i Vestfold Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Når man ser på utviklingen i markedsandeler, både i Region Øst og nasjonalt, jf. Tabell 5-2 og Tabell 5-3, ser man at Mesta har vært den største aktøren de siste

årene. Markedsandelen svinger litt, men er forholdsvis stabile. Tre av dagens åtte aktører i Region Øst har kommet inn de siste to årene, noe som tyder på at det er en viss dynamikk i markedet.

Basert på markedsandelene kan man også undersøke markedskonsentrasjonen ved hjelp av den såkalte Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI), som er et mål på markedskonsentrasjon. Man beregner HHI ved å summere kvadratet av leverandørenes markedsandeler målt i prosent:

$HHI = \text{Summen av kvadratet av leverandørenes markedsandeler.}$

For eksempel dersom det er to leverandører i markedet med 50 pst. andel hver blir $HHI = 5000$:

$$HHI = 50^2 + 50^2 = 2500 + 2500 = 5000$$

HHI går fra 0 til 10000 der den høyeste verdien angir et rent monopol (høyeste mulige markedskonsentrasjon). HHI er f.eks. omtalt av amerikanske konkurransemyndigheter i *Horizontal Merger Guidelines* (USAs Department of Justice og Federal Trade Commission, 2010), der man klassifiserer markedet i tre typer:

- Ukonsentrerte markeder: HHI under 1500
- Moderat konsentrerte markeder HHI mellom 1500 og 2500
- Svært konsentrerte markeder: HHI over 2500

HHI må tolkes med stor varsomhet og generelle terskelverdier fra USA kan ikke brukes direkte i konkrete norske markeder. Norge for det første et mindre land med mindre økonomi enn USA, noe som kan tilsa færre tilbydere per marked. For det andre er anbudsmarkeder, slik som markedet for drift og vedlikehold av veg, kjennetegnet av at det skal færre aktører til for å oppnå velfungerende konkurranse enn andre markeder. Begge disse forholdene tilsier at ovennevnte terskelverdier er for strenge når konsentrasjonen i markedet for drift og vedlikehold av veg i Norge skal vurderes. HHI er likevel interessant å studere, fordi den kan si noe om trenden, altså om markedet blir mindre eller mer konsentrert.

Tabell 5-4 Utvikling i HHI

HHI	2008	2009	2010	2011	2012
Region øst	3350	2521	3512	3733	3031

Nasjonalt	4088	3526	3160	2870	ikke beregnet
-----------	------	------	------	------	------------------

Tabell 5-4 viser at markedskonsentrasjonen i Region Øst og nasjonalt er relativt høy, men at trenden går i retning av mindre konsentrasjon.

Det neste som bør studeres er gjennomsnittlig antall tilbud i anbudskonkurransene i regionen og nasjonalt i løpet av de siste årene. I utgangspunktet kan det være tilstrekkelig med to konkurrerende tilbud i anbudsmarkeder, men som oppdragsgiver vil man ha større trygghet for at konkurransen er virksom dersom det er flere konkurrerende leverandører i anbudene.

Tabell 5-5 Gjennomsnittlig antall tilbud

	2008	2009	2010	2011	2012
Østfold nord	-	2	-	-	-
Region Øst	3,3	2,8	3,0	4,8	5,5
Hele landet	2,9	2,9	2,8	3,8	4,3

Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Tabell 5-5 viser at antall tilbud i anbudskonkurransene har hatt en stigende tendens både i Region øst og i landet som helhet siden forrige anbud i Østfold nord i 2009. Det er derfor grunn til å tro at man kan få mer enn to tilbud i anbudskonkurransen i 2014.

Den siste gruppen av relevante markedsdata som kan sammenstilles er prisspredningen i tidligere konkurranser. Det enkleste vil være å se på følgende:

- Avstanden mellom laveste og nest laveste tilbud, i prosent
- Avstanden mellom laveste og høyeste tilbud, i prosent
- Avstanden mellom byggherreoverslag og laveste tilbud, i prosent

Stor prisspredning kan indikere at det er vanskelig for leverandørene å vurdere kostnadene ved å betjene det enkelte kontraktsområde. Dersom laveste tilbud ligger langt over byggherreoverslaget, kan en alternativ forklaring være at konkurransen ikke fungerer og at leverandøren med vilje har lagt inn for høye priser.

Tabell 5-6 Resultater fra tidligere anbudskonkurranser i Østfold nord

	Byggherreoverslag	Tilbud 1	Tilbud 2	Tilbud 3	Tilbud 4	Tilbud 5
Østfold nord 2005	Ikke kjent	185,4	206	-	-	-
Østfold nord 2009	Ikke kjent	106,8	99,65	86,77	-	-

Tabell 5-7 Mål på prisspredning i Østfold nord sammenlignet med landet ellers

	Avstand laveste og nest laveste tilbud	Avstand mellom laveste og høyeste tilbud	Avstand mellom byggherreoverslag og laveste tilbud
Østfold nord 2005	11 %	11 %	Ikke kjent
Østfold nord 2009	15 %	23 %	Ikke kjent
Hele landet	Ikke beregnet		
Region øst	Ikke beregnet		

Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Som det går frem av Tabell 5-7 har vi foreløpig ikke komplett informasjon for å gjøre vurdering av prisspredningen i tilbudene.

Når vi vurderer tilgjengelig informasjon, kan vi se at en prisspredning på mellom 10 og 20 prosent mellom laveste og nest laveste tilbud ikke trenger å være urovekkende høy, gitt usikkerheten som er i denne type kontrakter.

6 Trinn 3: Vurdere markedet

Den generelle markedsanalysen i Oslo Economics-rapport 2012-5 konkluderer med at det er et eget marked for drift og lettere vedlikehold av veg, inkludert administrasjon, planlegging og operativ utføring. Leverandørene på markedet er entreprenørene som har driftskontrakter med Statens vegvesen og entreprenørene som leverer tilbud i anbudskonkurransene.

Det geografiske omfanget av markedet for drift og lettere vedlikehold av veg synes per 2012 å ha trekk av å være regionalt, særlig når man ser på fordelingen av kontraktsområder mellom de etablerte aktørene. Per 2012 er etableringshindringene for å tilby drifts- og vedlikeholdstjenester i områder langt unna hjemmemarkedet tilstrekkelig store til at mange av dagens leverandører ikke deltar på konkurranser i hele landet.

Bli lønnsomheten bedre og/eller etableringshindringene lavere er det mye som tyder på at konkurransen om kontraktene vil skje i nasjonalt marked. I så fall bør det redegjøres for det nasjonale markedet, i stedet for det regionale markedet.

Informasjonen som er samlet inn i trinn 1 og 2 gir et bakteppe for å vurdere markedsforholdene. Basert på relevante markedsdata samlet inn i foregående trinn må man vurdere:

- Om konkurransen er velfungerende
- Om leverandørene har tilstrekkelig informasjon

Hvis man svarer "ja" på følgende spørsmål kan det tyde på at konkurransen er begrenset:

Tabell 6-1 Vurderingsspørsmål virksom konkurranse

Er det få ulike entreprenører løpende drift- og vedlikeholdskontrakter i nærområdet?	Ja/nei
Har området hatt samme leverandør siden første anbudsrunde?	Ja/nei
Har det vært få tilbud i tidligere konkurranser i det aktuelle området?	Ja/nei
Har én eller flere leverandører høy markedsandel?	Ja/nei

Har én eller flere leverandører hatt høye markedsandeler over tid?	Ja/nei
Er det få nyetableringer i markedet?	Ja/nei
Er HHI urovekkende høy og har den gått opp over tid?	Ja/nei
Har man hatt få tilbud i tidligere konkurranser i regionen?	Ja/nei
Har laveste tilbudssum vært vesentlig over byggherreoverslaget i tidligere anbudskonkurranser?	Ja/nei
Andre forhold man mener er av betydning for konkurransen	Ev. kommentar

Hvis man svarer "ja" på følgende spørsmål kan det tyde på at entreprenørene har for dårlig informasjon om kostnadsnivået i kontrakten:

Tabell 6-2 Vurderings spørsmål tilstrekkelig informasjon

Er det stor spredning mellom laveste og nest laveste tilbudssum?	Ja/nei
Er det stor spredning mellom laveste og høyeste tilbudssum?	Ja/nei
Er laveste tilbudssum vesentlig under byggherreoverslaget?	Ja/nei

Dersom konklusjonen er at konkurransen synes å være begrenset og/eller informasjonen mangelfull, bør man vurdere å gjøre tiltak i form av endringer i neste anbudsrunde.

I tabellen under har vi vurdert om det er grunn til å tro at konkurransen om Østfold Nord i 2013 vil være begrenset.

Tabell 6-3 Virksom konkurranse Østfold Nord

Er det få ulike entreprenører løpende drift- og vedlikeholdskontrakter i nærområdet?	Nei, det er 6 ulike i nærområdet
Har området hatt samme leverandør siden første anbudsrunde?	Ja, NCC har hatt området siden

	2005
Har det vært få tilbud i tidligere konkurranser i det aktuelle området?	Ja, det var bare 3 og 2 tilbud i 2005 og 2009
Har én eller flere leverandører høy markedsandel?	Ja, Mesta har 50 pst. alene og de tre største har over 75 pst. andel
Har én eller flere leverandører hatt høye markedsandeler over tid?	Ja, markedsandelene er ganske stabile for de største leverandørene
Er det få nyetableringer i markedet?	Nei, det har vært tre nyetableringer de siste to årene
Er HHI urovekkende høy og har den gått opp over tid?	HHI er ikke urovekkende og den er redusert over tid
Har man hatt få tilbud i tidligere konkurranser i regionen?	Nei, antall tilbud i regionen er økende og var over 5 i 2012
Har laveste tilbudssum vært vesentlig over byggherreoverslaget i tidligere anbudskonkurranser?	Vet ikke
Andre forhold man mener er av betydning for konkurransen	Vi har ikke identifisert andre forhold av betydning

Som det går frem av tabellen er det mange entreprenører i nærområdet, relativt mange nyetableringer i Region øst og økende antall tilbud i anbudskonkurransene i regionen. Dette tyder på at entreprenørene må forvente å møte konkurranse om et anbud i Østfold Nord i 2013. Markedsanalysen viser dermed at konkurransen er velfungerende.

I tabellen under har vi vurdert om det er grunn til å tro at entreprenørene har for dårlig informasjon om kostnadsnivået i kontraktområdet Østfold nord:

Tabell 6-4 Tilstrekkelig informasjon Østfold Nord

Er det stor spredning mellom laveste og nest laveste tilbudssum?	Antakelig ikke, den er mellom 11 og 15 pst.
Er det stor spredning mellom laveste og høyeste tilbudssum?	Antakelig ikke, den er mellom 11 og 23 pst.
Er laveste tilbudssum vesentlig under byggeherreoverslaget?	Vet ikke

Som det går frem av tabellen har vi litt mangelfull informasjon om prisspredningen i kontraktområdet. Det vi har av informasjon tyder imidlertid ikke på at det har vært spesielt lite informasjon om kostnadsnivået i Østfold nord.

7 Trinn 4: Eventuell supplerende datainnhenting

Dersom man i trinn 3 kommer frem til at det er tilrådelig med tiltak i neste anbudsrunde, kan det være nødvendig å hente inn ytterligere informasjon. Først og fremst gjelder dette hvis man ønsker å teste ut alternative utlysingsstrategier eller dersom man ønsker å tiltrekke seg nye leverandører. I så fall er det lurt å kartlegge aktuelle og potensielle leverandører innenfor drift og vedlikehold av veg i området.

Første skritt er derfor å gi en oversikt aktuelle og potensielle leverandører av tjenester innenfor drift og vedlikehold av veg.

Dagens leverandør på kontrakten:

- NCC

Andre leverandører som har vært inne i anbudene på Østfold Nord:

- Mesta (2 ganger)
- Veidekke (1 gang)

Andre leverandører som har kontrakt i Region Øst:

- OneCo Veidrift AS
- Bergquist Maskin og Transport AS
- ISS Facility services as
- Oslo Vei as
- PEAB Sverige AB

Leverandører som ga tilbud i 2012 og 2011 i Region Øst, som ikke har kontrakt i regionen:

- Lemminkäinen Norge AS i Ørje 2012 og i Østfold sør i 2011
- Sarpsborg Park og Anlegg sammen med Lemminkäinen i Østfold sør i 2011
- Svevia Norge AS i Kongsvinger 2012
- TF-Anlegg AS i Ørje, Halden, Østfold øst grønt, Romerike øst og Kongsvinger i 2012
- Ha La Entreprenør på Hadeland i 2011
- E Opedal & Sønner i Ottadalen i 2011

Neste skritt er å gi en oversikt over underentreprenører. Vi har identifisert tre hovedtyper av bransjer entreprenører og underentreprenører etter NACE-næringskodene som brukes i Enhetsregisteret. Fra disse kan man hente statistikk, for eksempel ved å bruke tjenesten Proff Forvalt:

- 42.110 Bygging av vei og motorveier
- 49.410 Godstransport på vei
- 43.990 Annen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet

En annen kilde for oversikt over underentreprenører får man fra Maskinentreprenørenes forbund (MEF) som har en egen statistikk på sin hjemmeside.

Medlemmene i MEF utgjør bare en del av mulige underleverandører i markedet. I tillegg har vi medlemmer i Norges Lastebileier-Forbund, uorganiserte og medlemmer i andre bransjeorganisasjoner. Norges Lastebileier-Forbund har et eget fagområde for anlegg, veg og brøyting, men ingen egen statistikk på hjemmesiden.

Antall registrerte bedrifter i disse næringene er gjengitt i Tabell 7-1. Vi har sett på Østfold, med nabofylkene Akershus og Hedmark, samt Oslo.

Tabell 7-1 Antall registrerte bedrifter, per bransje og fylke, med mer enn 1 mill. kr i omsetning (2011)

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark
42.110 Bygging av vei og motorveier	13	18	16	2
49.410 Godstransport på vei	133	232	114	128
43.990 Annen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	77	99	83	26
Totalt	223	349	213	156

Kilde: Proff/Oslo Economics

Tabellen viser at det totalt er registrert 941 bedrifter med mer enn 1 mill. kr i omsetning i disse fylkene. I denne type statistikker er det noen feilkilder ved at bedrifter kan være oppført i feil bransje, eller at adressen ikke tilsvarer hvor virksomheten faktisk driver. Noen bedrifter kan også være talt flere ganger, hvis de har datterselskaper mv.

I praksis vil neppe alle disse foretakene drive med drift og vedlikehold av veg. Men vi antar at en betydelig andel av dem vil ha kapital og kompetanse som gjør det mulig å gå inn i bransjen dersom de ønsker det. Statistikken indikerer derfor at det er et betydelig antall bedrifter registrert i området som kan operere i markedet.

Statistikk over antall medlemsbedrifter i MEF og deres maskinpark per fylke er gjengitt i Tabell 7-2.

Tabell 7-2 Antall medlemmer i MEF per fylke

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark
Antall bedrifter	68	97	19	46
Antall maskiner	1242	2714	396	682

Kilde: Maskinentreprenørenes forbund

Også denne statistikken indikerer at det er et betydelig antall bedrifter i området som kan operere i markedet. Bedriftene disponerer en stor maskinpark.

Hvis det er aktuelt å benytte alternative utlysingsstrategier, bør det til sist gjøres en vurdering av om det finnes et tilstrekkelig antall leverandører i området kan/vil levere tilbud på alternative kontrakter.

I det geografiske området rundt Østfold Nord synes det å være et stort antall bedrifter som kan levere tjenester innenfor drift og vedlikehold av veg. Det ligger derfor til rette for at alternative utlysingsstrategier kan lykkes.

8 Trinn 5: Tilråding

Den årlige markedsanalysen må kunne ut i en tilråding fra regionen om hvordan man bør lyse ut konkurransen i neste runde. Hvis problemet er svak konkurranse mellom leverandørene, kan det være aktuelt å dele opp kontraktene for å tiltrekke seg flere aktører, å invitere aktører som vanligvis ikke leverer tilbud på denne type kontrakter og lignende konkurransefremmende tiltak. Hvis problemet er dårlig kjennskap til innholdet i kravspesifikasjonen, kan det gjøres grep for å øke informasjonen i markedet.

Eksempler på tilråding vil være:

- Kontraktsområdet bør lyses etter normal utlysingsstrategi
- Kontraktsområdet bør lyses etter normal utlysingsstrategi, men med markedsrettede tiltak for å øke interessen blant entreprenører
- Kontraktsområdet bør lyses etter normal utlysingsstrategi, men med tiltak for å øke informasjonen om kontrakten
- Kontraktsområdet bør lyses ut som en forsøkskontrakt

Resultatet av markedsanalysen for Østfold nord er at:

- Konkurransen i området synes velfungerende
- Leverandørene har tilstrekkelig informasjon

Som følge av dette tilrådes det å kjøre standard utlysingsopplegg for dette kontraktsområdet i 2013.

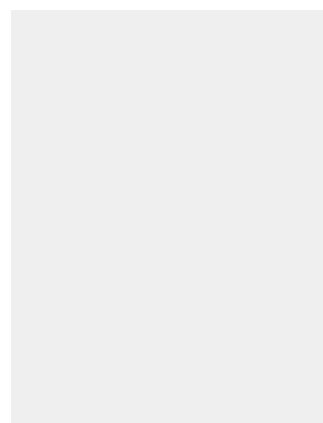
oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no



Vedlegg 2

Analyse av forsøkskontrakter med utvidet byggherrestyring for drift og vedlikehold av vegger

Anbefalinger til byggherreorganisasjonen ved oppdeling av ordinære driftskontrakter

Dovre Group har på oppdrag fra Vegdirektoratet utført en analyse av forsøkskontrakter med utvidet byggherrestyring for drift og vedlikehold av vegger i Vesterålen, Alta, Setesdal og Indre Romsdal. Analysen har foregått i perioden 2013 til 2015, og i 2013 ble det utarbeidet et notat med anbefalinger rettet mot planlagt oppstart av samme type kontrakter i Lofoten. Dette notatet er en oppdatering av tidligere anbefalinger og omhandler forhold som Statens vegvesen bør være spesielt oppmerksomme på ved oppdeling av en ordinær driftskontrakt. Notatet er bygd opp som en liste med tilrådninger til prosjektleder basert på Dovres analyse av forsøkskontrakter samt intervjuer og møter foretatt under arbeidet med analysen. Det er viktig å presisere at denne listen ikke er uttømmende og kun inneholder de momentene Statens vegvesen bør være spesielt oppmerksomme på ved en eventuell oppdeling av en ordinær driftskontrakt.

1.	PLANLEGGING.....	2
1.1.	Etabler et sentralt styringsdokument for gjennomføringen	2
1.2.	Avklar behov for endret kontraktsform	2
1.3.	Definer mål som basis for kontraktstruktur, kontraktmekanismer og styring.....	2
1.4.	Involver personell med erfaring fra oppdeling av kontrakter	3
2.	ANSKAFFELSE.....	3
2.1.	Kartlegg markedssituasjonen	3
2.2.	Sørg for de oppdelte kontraktene er attraktiv også for riksentreprenører	3
2.3.	Sørg for at innretningen bidrar til måloppnåelse	3
2.4.	Vurder predefinerte enhetspriser for funksjonsprosesser med stor mengdeusikkerhet.....	4
2.5.	Unngå eksperimentering med oppgjørformer	4
2.6.	Gjennomgå styringsoppgaver entreprenørene ikke lenger gjør og sørg for at disse ivaretas....	4
2.7.	Sørg for fleksibilitet til å endre kontraktsform ved neste utlysning.....	5
2.8.	Påse at kontrakter og anskaffelsesprosess er i tråd med lovverk og gjeldende standarder.....	5
2.9.	Vurder kravene til maskiner og utstyr i lys av helhetlige behov	5
3.	OPPSTART	5
3.1.	Planlegg for at oppstartsfasen utfordrende	5
3.2.	Bruk uavhengige kontrollører til å utføre Statens vegvesens inspeksjoner.....	6
3.3.	Opprett egen inspeksjonsplan.....	6
3.4.	Bruk etablerte systemer for styring og kontroll	6

1. PLANLEGGING

1.1. Etabler et sentralt styringsdokument for gjennomføringen

Planlegging og gjennomføring av oppdelte driftskontrakter bør organiseres som et prosjekt. Det bør etableres et styringsdokument som gir oversikt over alle sentrale forhold på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter.

På et overordnet nivå bør styringsdokumentet inneholde momenter som beskriver:

- Overordnede rammer
 - Hensikt, krav og hovedkonsept
 - Prosjekt mål og kritiske suksessfaktorer
 - Rammebetingelser og grensesnitt
- Prosjektstrategi
 - Strategi for styring av usikkerhet
 - Gjennomføringsstrategi og ansvarsdeling
 - Kontraktstrategi
- Prosjektstyringsbasis
 - Arbeidsomfang og prosjektnedbrytningsstruktur
 - Kostnadsoverslag og tidsplan
 - Kvalitetssikring

Et godt styringsdokument må ha en balansert fremstilling av punktene, der årsakssammenhengen mellom prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, strategier og styringsgrunnlag kommer tydelig frem. Styringsdokumentet vil fungere som en veileder underveis i innføringen og styringen av nye kontrakter.

1.2. Avklar behov for endret kontraktsform

Behovet for å gå vekk fra ordinære driftskontrakter bør vurderes og dokumenteres grundig, slik at en kan definere mål for oppdelingen og planlegge innretningen etter dette. For å analysere behovene bør en gjennomgå den ordinære driftskontrakten i det aktuelle området i lys av konkurranseforhold, kompetanse i byggherreorganisasjonen, kostnad og kvalitet. En vil da kunne avdekke hvilke behov som er tilfredsstillende dekket med en ordinær driftskontrakt, og hvilke som krever en annen tilnærming.

1.3. Definer mål som basis for kontraktstruktur, kontraktmekanismer og styring

Det bør defineres mål for hva man ønsker å oppnå med oppdelingen. Målene bør konkret beskrive hva man ønsker å oppnå og bør som et minimum omfatte både kostnadsnivå, driftskvalitet og konkurransesituasjon.

Målene bør prioriteres innbyrdes slik at innretningen kan tilpasses hva man ønsker å oppnå. Ulik innretning kan gi svært ulike konsekvenser og det er derfor avgjørende om man ønsker å prioritere kostnad, kvalitet, kompetanse eller andre mål.

Anbefalinger til byggherreorganisasjonen ved oppdeling av ordinære driftskontrakter

1.4. Involver personell med erfaring fra oppdeling av kontrakter

Fem områder har allerede gjort forsøk med oppdelte kontrakter og har opparbeidet seg kompetanse i styring av nye kontraktsformer. Personell med erfaring fra disse forsøksområdene, både fra Statens vegvesen og eventuelle rådgivere, bør involveres i planleggingen og oppstart av kontraktene. Erfaringene fra alle forsøksområdene er at oppstartsfasen har vært krevende for byggherreorganisasjonen, både i form av høyt arbeidspress og krevende vurderinger av hvordan kontraktene skal innrettes og styres. Tidlig involvering av personell med erfaring fra oppdelte kontrakter er en kritisk suksessfaktor for å lykkes.

2. ANSKAFFELSE

2.1. Kartlegg markedssituasjonen

Det anbefales at alle behov spesifiseres tydelig og at det undersøkes hvilke aktører som er i stand til å dekke disse. Kapasitet, kompetanse, tilgjengelighet og antall tilbydere er faktorer som bør undersøkes i detalj. Dette gir en indikasjon på hvilken grad av oppdeling som er formålstjenlig. Det er spesielt viktig å foreta en nøye vurdering av lokale entreprenørers kvalifikasjoner. Disse mangler ofte erfaring fra kontrakter med Statens vegvesen som byggherre, og kan ha utfordringer med å tilfredsstille Statens vegvesens administrative krav.

2.2. Sørg for de oppdelte kontraktene er attraktivt også for riksentreprenører

Ved oppdeling av kontrakter er det viktig å påse at innretningen er av en slik art at det også er attraktivt for riksentreprenører å delta i konkurransen. En inndeling i mindre kontrakter gjør at lokale entreprenører får mulighet til å konkurrere, men gir risiko for å drive bort riksentreprenører, noe som i sin tur svekker konkurransen. Det er derfor viktig at det i utformingen av kontraktene ikke bare fokuseres på hvordan blant annet god kvalitet, riktige priser og sunn konkurranse skal sikres gjennom deltagelse fra lokale små og mellomstore entreprenører, men at endringer også vurderes i lys av i hvilken grad de virker ekskluderende på de større entreprenørene. Kontraktene bør være av en størrelsesorden og inneholde et tilstrekkelig nivå på administrative krav til at det fortsatt er attraktivt for riksentreprenører å delta.

2.3. Sørg for at innretningen bidrar til måloppnåelse

Innretning av kontraktene bør samsvare med målene som er definert for oppdelingen. Følgende parametere bør som et minimum vurderes:

- **Helårskontrakter vs. Sesongkontrakter:** Helårskontrakter bør tilstrebes. Denne kontraktsformen gir mulighet for mer effektiv utnyttelse av mannskap og maskiner. I tillegg gir helårskontrakter Statens Vegvesen budsjettmessig fleksibilitet og mulighet for å kompensere for et høy eller lavt forbruk i vinterhalvåret med høyt eller lavt bestillingsvolum på sommerprosessene. Sesongkontrakter er mer egnet til å tiltrekke seg lokale entreprenører ettersom kontraktene er mindre omfattende. Denne type kontrakt kan imidlertid virke mindre attraktiv for entreprenørene ettersom de må finne alternativ anvendelse av mannskap og maskiner i perioden de ikke har arbeid for Statens vegvesen.
- **Fagkontrakter vs. geografisk inndelte kontrakter:** Fagkontrakter kan være gunstige for kompliserte prosesser som krever spesiell kompetanse og/eller spesialisert utstyr, slik som

Anbefalinger til byggherreorganisasjonen ved oppdeling av ordinære driftskontrakter

eksempelvis tunnelvask, bergsikring og brøytestikk. I slike tilfeller kan fagkontrakter gi høyere kvalitet og mer effektiv utnyttelse av mannskap og maskiner. På den annen side skaper fagkontrakter potensielt svært mange grensesnitt mot andre kontrakter, noe som i seg selv er uheldig for kostnad og kvalitet. Bruk av fagkontrakter bør derfor begrenses. Inndeling i geografiske kontrakter gir mulighet for at utstyret kan benyttes i et større omfang enn i fagkontrakter, noe som sikrer jevn drift og bedre ressursutnyttelse i prosesser som ikke krever spesialisert utstyr dersom de kombineres med helårskontrakter.

- **Funksjon vs. bestilling:** Oppgavene i en driftskontrakt skal enten utføres etter bestilling eller funksjon. Funksjonsansvar innebærer at entreprenøren er ansvarlig for å opprettholde et predefinert krav til funksjon/tilstand på vegen og selv avgjør når det er behov for tiltak og hvilke tiltak som er nødvendig. Bestillingsoppgaver er oppgaver som Statens vegvesen bestiller av entreprenør. I utgangspunktet bør samme prinsipper som ligger til grunn for en ordinær driftskontrakt benyttes med mindre det er spesielle forhold som taler for noe annet. Er f.eks. målet økt driftskompetanse eller økt kjennskap til lokale forhold, kan det være riktig å endre regime.

2.4. Vurder predefinerte enhetspriser for funksjonsprosesser med stor mengdeusikkerhet

Predefinerte enhetspriser for funksjonsspesifiserte oppgaver med stor mengdeusikkerhet, som er standard for flere vinterprosesser i mal for ordinære driftskontrakter, innebærer en balansering av risiko mellom entreprenør og SVV. Denne oppgjørsformen innebærer at SVV fastsetter enhetspriser før entreprenørene konkurrerer om kontraktene. Entreprenørene konkurrer da på priser på en rund sum som kommer i tillegg til enhetsprisene i kontrakten. Ved å sette enhetsprisen lik selvkost vil entreprenøren teoretisk oppnå det samme økonomisk sett – uavhengig av hvilke mengder som påløper. Alternativet er full rund sum, som ble benyttet i første generasjon forsøkskontrakter. Dette ga entreprenørene urimelig høy risiko. Et annet alternativ er å la entreprenørene selv tilby en enhetspris. Dette gir imidlertid entreprenørene et incentiv til å gjøre mer enn nødvendig, og gir Statens vegvesen en kostnadsrisiko og en styringsutfordring som krever tett oppfølging.

2.5. Unngå eksperimentering med oppgjørsformer

Eksperimentering med oppgjørsformer kan være uheldig og bør unngås. Som hovedregel bør oppgjørsformer fra ordinære driftskontrakter videreføres. Oppgjør etter timer, kilometer, tonn eller rund sum gir helt ulike insentiver for entreprenør, og det kan være vanskelig å forutse konsekvensene av de valgene som gjøres. En ordinær driftskontrakt har en rekke ulike oppgjørsformer, som er basert på erfaringene fra 2003 fram til i dag. Utvidet byggherrestyring er en utfordring i seg selv og det anbefales ikke å endre oppgjørsformene med mindre det er sterke grunner som taler for dette.

2.6. Gjennomgå styringsoppgaver entreprenørene ikke lenger gjør og sørg for at disse ivaretas

Alle forsøkskontraktene har reduserte krav til entreprenørens styring og administrasjon i form av planer, rapportering, dokumentasjon og kvalitetssystemer, i forhold til ordinære driftskontrakter. Dersom samme tilnærming velges ved oppdeling av andre driftskontrakter, bør styringsoppgavene som tas vekk fra entreprenørene ivaretas av Statens vegvesen selv.

Det bør gjøres en systematisk og dokumentert gjennomgang av endringer i krav til entreprenørens styring, og vurderes hvordan disse endringene skal håndteres av byggherre for hver kontrakt. Dette bør danne grunnlag for Statens vegvesens interne styringsdokumenter, planer, rutiner og dimensjonering

Anbefalinger til byggherreorganisasjonen ved oppdeling av ordinære driftskontrakter

av byggherreorganisasjonen.

2.7. Sørg for fleksibilitet til å endre kontraktsform ved neste utlysning

Når kontraktene inngås er det viktig at det tas høyde for at det kan være aktuelt å benytte en annen inndeling ved neste utlysning dersom kontraktsformen ikke i tilstrekkelig grad har gitt ønskede resultater. Det kan f.eks. bli aktuelt å gå tilbake til en ordinær driftskontrakt. Det er derfor viktig at det i innretningen, f.eks. knyttet til varighet på kontraktene, ikke gjøres valg som begrenser valgfriheten ved kontraktsperiodens utløp.

2.8. Påse at kontrakter og anskaffelsesprosess er i tråd med lovverk og gjeldende standarder

Konkurransen om forsøkskontraktene er i stor grad preget av deltagelse fra små og lokale entreprenører, og gjennomføres således i et transparent og oversiktlig marked. For å redusere mulighet for prising basert på kjennskap til konkurransesituasjonen er det viktig at oppdelingen ikke blir for stor og at lovverk, prosedyrer og rutiner for anskaffelser følges nøye.

Det store antall kontrakter som skal anskaffes på kort tid øker risiko for at det gjøres feil i prosessen som kan skade konkurransen eller gi rettslige etterspill. Dette styrker nødvendigheten av å etterleve håndbøker og regelverk ytterligere.

2.9. Vurder kravene til maskiner og utstyr i lys av helhetlige behov

Statens vegvesens modell for beregning av behov for maskiner og utstyr er tilpasset ordinære driftskontrakter. Ved bruk av denne modellen på kontrakter med mindre omfang synes det som at modellen gir for høye anslag.

Det anbefales at samlet behov for maskiner og utstyr gjennomgås kritisk og at det sammenlignes mot hva som ville vært behovet hvis kontrakten ikke ble delt opp. Særlig relevant er dette for reservemateriell som kun er ment for ekstraordinære situasjoner og utstyr det er begrenset behov for. I vurdering av disse forholdene bør hele forsøksområdet ses på samlet og kontraktene bør utformes slik at Statens vegvesen får tilstrekkelig fleksibilitet og at materiell kan brukes på tvers av kontraktsområdene.

For eksempel kan en ordinær vinterdriftskontrakt tenkes å ha tre reservebiler. Dersom en slik kontrakt deles opp er det trolig kostnadsreducerende at det fortsatt er tre reservebiler som kan flyttes mellom kontraktene etter behov, fremfor at det bestilles reservebiler i alle vinterdriftskontraktene.

3. OPPSTART

3.1. Planlegg for at oppstartsfasen utfordrende

Kontrakter med utvidet byggherrestyring for drift og vedlikehold er i de fleste tilfeller ukjent for både entreprenører og Statens vegvesen. Entreprenørene mangler ofte erfaring med å håndtere denne type kontrakter, og Statens vegvesen er gjerne også i en oppbemanningsfase med uerfarent eller manglende personell. Behov for kapasitet og kompetanse i byggherreorganisasjonen bør vurderes nøye. Denne situasjonen bør planlegges for, og det anbefales at det etableres et operativt støttetteam i planleggingsfasen som gir prosjektleder/byggeleder støtte og veiledning. Teamet bør ikke demobiliseres før entreprenørene leverer tilfredsstillende og Statens vegvesens og entreprenørens systemer for planlegging, rapportering, inspeksjon og kontroll er implementert.

Anbefalinger til byggherreorganisasjonen ved oppdeling av ordinære driftskontrakter

3.2. Bruk uavhengige kontrollører til å utføre Statens vegvesens inspeksjoner

I en ordinær driftskontrakt gjennomfører hovedentreprenør oppgavene selv eller bestiller de fra underentreprenører. Ved oppdeling bestiller SVV flere av oppgavene fra entreprenør, og opprettholdelse av tilfredsstillende driftsstandard blir derfor i større grad byggeledelsens eget ansvar. Dette gir behov for uavhengig kontrollører da byggeledelsens egne kontroller blir en form for egen kontroll. I tillegg medfører oppdeling og utvidet byggherrestyring større nærhet mellom byggherre og entreprenør, som i seg selv gir økt behov for å benytte uavhengig kontrollører.

3.3. Opprett egen inspeksjonsplan

Oppdelte kontrakter kan innebære at kravet til entreprenørens egen kontroll- og inspeksjonsvirksomhet reduseres eller bortfaller. I slike tilfeller bør Statens vegvesen implementere et system som kompenserer for reduserte inspeksjonskrav til entreprenør. Det anbefales at Statens vegvesen etablerer en inspeksjonsplan i tråd med kravene som normalt stilles til entreprenørene i ordinære driftskontrakter, og dokumenterer gjennomførte inspeksjoner og kontroller, inkludert oppfølging av avvik og mangler. En slik plan bør utformes slik at den utfyller og supplerer System for oppfølging av drifts- og vedlikeholdskontrakter (SOPP). Kontrollomfanget bør også tilpasses kontraktbestemmelsene for øvrig, hvor grad av funksjonsansvar og oppgjørsform er sentrale.

3.4. Bruk etablerte systemer for styring og kontroll

System for elektronisk rapportering (ELRAPP) er innarbeidet og representerer Statens vegvesens beste praksis for rapportering. Rapporteringsomfanget varierer mellom forsøkskontraktene, men det vil i alle kontrakter være behov for rutinemessig rapportering fra entreprenør til Statens vegvesen. Entreprenør og Statens vegvesen bør bruke de til en hver tid gjeldende systemer.



www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker

ISBN 978-82-7207-713-5

Trygt fram sammen