

RAPPORT

HVORDAN VURDERER OFFENTLIGE BYGGHERRER MARKEDS- OG KONKURRANSESITUASJONEN VED UTFORMINGEN AV KONTRAKTSTRATEGIER I STORE PROSJEKTER?





Forord

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. En av hovedaktivitetene i programmet er å drive følgeforskning knyttet til store statlige investeringsprosjekter under statens prosjektmodell.

På oppdrag for Concept har Menon Economics gjennomført en studie av hvordan offentlige byggherrer vurderer markedet og konkurransesituasjonen i forbindelse med utformingen av kontraktstrategien til investeringer som er omfattet av statens prosjektmodell.

Prosjektet har vært ledet av Kristoffer Midttømme med Anders Myklebust, Christine Mee Lie og Erika Karttinen som prosjektmedarbeidere. Olaf Melbø (Melbø Prosjektkompetanse) og Pål Andre Jacobsen (Holte Consulting) har vært sentrale faglig rådgiver som har fulgt hele prosjektet og gitt løpende innspill og deltatt på workshoper med byggherrene. Heidi Ulstein (Menon) har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Concept for et spennende oppdrag. Vi takker også deltakerne i referansegruppen og alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen.

Juni 2022

Kristoffer Midttømme
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Kort om statens prosjektmodell	7
1.3 Forskningsspørsmål og metoder	7
1.4 Referansegruppe	8
2 BYGG- OG ANLEGGSMARKEDET	10
2.1 Den største fastlandsnæringen i sterk vekst	10
2.2 Flere store kontrakter	12
2.3 Et betydelig antall prosjekter i Nasjonal transportplan	12
3 LITTERATURGJENNOMGANG	14
3.1 Hensikt og formål	14
3.2 Utvalg av søkeord: sikre <i>relevans</i>	15
3.3 Kildehierarki: sikre <i>kvalitet</i>	17
3.4 Få relevante treff (og få treff høyt oppe i kildehierarkiet)	18
3.5 Utvalgte funn fra litteratursøket	19
4 BYGGHERRENES VURDERING AV MARKEDET	24
4.1 Markedet i dag og utvikling i konkurransepresset over tid	24
4.2 Størrelsen på det geografiske markedet og konkurransepress fra utenlandske aktører	26
5 PRAKSIS OG ERFARINGER	29
5.1 Overordnede krav og føringer	31
5.2 Statsbygg	31
5.3 Bane NOR	35
5.4 Statens vegvesen	39
5.5 Nye Veier	43
6 ANBEFALINGER	48
6.1 Anbefaling 1: Mer systematisk innsamling og analyse av data	49
6.2 Anbefaling 2: Etablere et system for løpende evalueringer	50
6.3 Anbefaling 3: Bedre koordinering av anbudskonkurransene på de største kontraktene	51
REFERANSELISTE	52
VEDLEGG 1: WORKSHOPS	55
Spørsmål til byggherrene	55
VEDLEGG 2: LITTERATURSØKET	58
Overordnede refleksjoner knyttet til relevans og plassering i kildehierarkiet	58

Sammendrag

Studien viser at byggherrene i liten grad gjennomfører systematiske markedskartlegginger uavhengig av enkeltprosjekter, at personbasert informasjonsoverføring er hovedmetodikken som benyttes for erfaringsutveksling om ulike kontraktstyper internt i organisasjonen, og at det er vanskelig å samle inn strukturerte kontraktsdata på sammenlignbart format på tvers av byggherrene. Dette vanskeliggjør analytiske tilnærminger til utforming av kontraktstrategiene. Vi anbefaler at byggherrene etablerer rutiner internt for en mer systematisk innsamling av data og markedsinformasjon som gir et bedre grunnlag for markedsanalyser, at de etablerer bedre systemer for å gjøre løpende evalueringer av prosjektgjennomføringen og at man styrker koordineringen i de tilfellene der store offentlige kontrakter legges ut samtidig og svekker konkurransen om hver av dem.

I denne studien har vi undersøkt hvilke markedsvurderinger som gjøres i forbindelse med utforming av kontraktstrategien i store investeringsprosjekter hos fire offentlige byggherrer (Bane NOR, Nye Veier, Statens vegvesen og Statsbygg). Studien søker å svare på tre forskningsspørsmål:

1. *Hvordan tar byggherreorganisasjonene og prosjektene høyde for markedssituasjonen når de utformer kontraktstrategien, for å legge til rette for best mulig konkurranse om kontrakten?*
2. *Hvilke erfaringer har byggherrene med å forsøke å tilpasse kontraktstrategien til markedssituasjonen?*
3. *Hvordan bør de gjøre det?*

Studien besvares i hovedsak gjennom kvalitative metoder, hvor dybdeintervjuer med byggherrene er en avgjørende kilde til informasjon. Videre har vi gjort en analyse av kontraktstrategiene og KS2-dokumentene for syv utvalgte prosjekter som gir nyttig innsikt i spørsmål 2 og 3. Vi har også gjort en litteraturgjennomgang med sikte på å identifisere innsikt og anbefalinger fra økonomisk teori og litteratur på hvordan de bør gjøre dette.

Antallet store kontrakter øker og utlysingene koordineres i varierende grad i dag

De offentlige samferdselsinvesteringene øker: samlede offentlige samferdselsutgifter, hovedsakelig investeringer, økte mer enn 2,5 ganger fra 2007 til 2018. Anleggsinvesteringene forventes fortsette å vokse de kommende årene, og det er et betydelig antall prosjekter i Nasjonal transportplan. Samtidig øker også størrelsen på de største kontraktene, og det er i dag langt flere kontrakter over tre milliarder kroner enn det var for ti år siden.

Hvis byggherrene har kjøpermakt, og dermed kan påvirke konkurransen i entreprenørmarkedene gjennom sine innkjøp, er det viktig at en vurderer når forskjellige kontrakter legges ut i markedet for å ikke redusere den tilgjengelige kapasiteten i markedet og dermed redusere konkurransen. Samtidig ved investeringsveksten er det også tegn i markedet på at det nå er en tendens mot færre tilbydere på de største kontraktene. Det kan være flere forklaringer bak en slik utvikling, men noe av det skyldes at entreprenørene har begrensede ressurser til å inngi tilbud på flere store kontrakter på én gang. En tommelfingerregel er at tilbudsarbeidet alene kan utgjøre 1-1,5 prosent av kontraktsverdien for en enkelt entreprenør. Det er med andre ord svært omfattende prosesser for entreprenørene og de må prioritere hvilke konkurranser de skal satse på. Det er også begrenset hvor mange store oppdrag en entreprenør kan påta seg samtidig.

De fire byggherrene oppgir at det er viktig å se på både sine egne og andres prosjekter når man vurderer når utlysinger skal legges ut, men at det i praksis skjer i varierende grad og at dette kunne vært gjort bedre.

Byggherrene har gitt oss eksempler på hvordan de enkelte ganger både har hatt overlapp mellom to utlysninger internt i egen organisasjon, og mot andre offentlige byggherrer, og at dette trolig har påvirket konkurransen.

Selv om en klarer å samle inn informasjon om egne prosjekter, og prosjektene til de andre byggherrene, er det likevel ikke gitt at dette kan brukes for å koordinere utlysningene bedre med tanke på markedskonkurransen. Hensynet til når man tror det vil være best konkurranse i markedet, er kun ett av flere hensyn byggherrene må ta. Som regel oppleves den politisk fastsatte tidsplanen å være det førende for spørsmålet om tidspunkt.

Byggherrene gjennomfører ikke systematiske analyser av markedet over tid, kun i forbindelse med prosjekt

Det er ulik praksis hos byggherrene når det gjelder hvordan de vurderer markedet i forbindelse med utformingen av kontraktstrategien for et nytt prosjekt. Alle fire byggherrene har dialog med markedet, men Nye Veier skiller seg ut ved at de i liten grad gjør konkrete markedsanalyser som en del av arbeidet med kontraktstrategien. Det skyldes, slik vi forstår det, først og fremst at de har en tilnærming til og forståelse av markedet som et globalt marked. En konsekvens av det er at det er liten grunn til å gjøre markedsanalyser fra prosjekt til prosjekt ettersom det i liten grad vil være endringer i det globale markedet som vil påvirke valgene de tar i hvert enkelt prosjekt. Denne markedsforståelsen kan være under endring, jamfør at Nye Veier våren 2022 har inngått en rammeavtale på bistand til å gjennomføre nettopp markedsanalyser. Når det gjelder de tre andre byggherrene, er vårt inntrykk at det gjennomføres gode markedsundersøkelser i forkant av prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell. Det er litt ulikt om byggherrene gjør det i egenregi, med bistand fra eksterne konsulenter eller i kombinasjon. Ingen av de fire byggherrene gjennomfører i dag systematiske analyser av markedet over tid, uavhengig av enkeltprosjekter.

Det er kunnskapshull i litteraturen

Studien har avdekket at det er et kunnskapshull i forskningslitteraturen om kontraktstrategier og markedsvurderinger. Litteraturgjennomgangen avdekket at det er flere store og omfattende *nærliggende* litteraturer som er delvis relevante på et overordnet temanivå – *men* det er få treff som befinner seg i det aktuelle skjæringspunktet vi er interessert i, og som dermed er svært relevante for studiens problemstillinger. Det finnes generelt veldig lite empirisk forskning som er relevant, både basert på norske og utenlandske data, og det er etter vår vurdering et klart behov for mer slik forskning.

En annen erfaring vi har gjort underveis i denne studien, og som potensielt kan gjøre relevant forskning utfordrende, er at det har vært krevende å fremskaffe gode data for å belyse både enkeltcase og porteføljene til enkeltaktører, samt spesifikt avgrensede markeder. Alle fire byggherrer i denne studien bruker primært personbasert informasjonsoverføring. Informasjonsoverføringen gjøres ofte i form av erfaringsmøter hvor man i forkant av utformingen av kontraktstrategien til et nytt prosjekt, inviterer og samler ressurspersoner i organisasjonen som har relevant erfaring fra sammenlignbare prosjekter. Det samles i liten grad inn sentralisert data om erfaringer, og i den grad dette samles inn, tilgjengeliggjøres det ikke på en måte som fører til bruk i andre prosjekter. Dette vanskeliggjør analytiske tilnærminger til utforming av kontraktstrategiene. Dette er en vurdering som også kommer frem i en OECD-rapport basert på norske forhold som er publisert i 2021¹

Dersom vår erfaring med norske datakilder er tilsvarende hva situasjonen er i andre land, vil mangel på slike data også kunne være en årsak til at det eksisterer lite relevant forskning på problemstillingene studien tar for seg.

¹ (OECD, 2021) s. 3

Anbefalinger

Det er vårt inntrykk at det har skjedd en forbedring hos byggherrene de siste årene når det kommer til hvordan de arbeider med kontraktstrategien i prosjekter omfattet av statens prosjektmodell. Flere av byggherrene har revidert eller fått nye interne veiledere og det er gjennomgående en god dialog med markedet på de enkelte prosjektene som har vært diskutert. Vi må ta forbehold om at vi i denne studien kun har sett nærmere på et begrenset antall prosjekter hos byggherrene. Det er likevel noen fellestrekk som går igjen på tvers av organisasjonene og som avdekker at det er et rom for forbedringer. Det gjelder først og fremst på organisasjonsnivå, ikke vurderingene som gjøres i det enkelte prosjektet. Vi har tre anbefalinger til byggherrene:

Anbefaling 1: Byggherrene bør sikre bedre rutiner internt for en mer systematisk innsamling av data og markedsinformasjon som gir et bedre grunnlag for markedsanalyser. Om en klarer å etablere rutiner og systemer som ivaretar den samme datainnsamlingen på tvers av byggherrene, i det minste et felles sett med indikatorer som registreres av alle byggherrene på prosjekter omfattet av statens prosjektmodell, vil det ytterligere heve kvaliteten og forutsetningene for fremtidig forskning og markedsanalyser. Det vil kunne ha stor verdi dersom en i tillegg samler inn og systematiserer anskaffelsesinformasjon og markedsvurderinger over tid internt i organisasjonene og på tvers. Dette kunne gjøres gjennom at det etableres en felles database som administreres eksternt, for eksempel av Concept. Bedre forståelse av markedet og aktørenes tilpasning vil kunne bidra til bedre valg og riktigere kontraktstrategier. Dersom en oppnår en bedre konkurranse om de største anskaffelsene, vil det igjen kunne gi store gevinster for samfunnet gjennom mer effektiv ressursbruk.

Anbefaling 2: Byggherrene bør etablere bedre systemer for å gjøre løpende evalueringer av prosjektgjennomføringen. Alle fire byggherrene har, etter vår vurdering, et klart forbedringspotensial når det kommer til interne rutiner for å evaluere prosjektgjennomføring. Praxis i dag er at det i hovedsak utarbeides skriftlige sluttevalueringer først når prosjektet er ferdig. Flere byggherrer gir uttrykk for at dette er krevende ettersom det har gått lang tid siden prosjektet startet opp og relevante ressurspersoner gjerne allerede har jobbet på andre prosjekter i lang tid. En praksis hvor evaluering gjøres løpende mens prosjektet pågår vil løse det problemet og samtidig bidra til å heve kvaliteten på og relevansen til vurderingene som gjøres. Det bør være noen tydelige definerte milepæler eller prosesser i prosjektet som, når de er fullførte, utløser et krav om å oppdatere evalueringen. Her vil det for eksempel kunne være et krav om å evaluere kontraktstrategien etter at den siste (store) kontrakten på prosjektet er inngått.

Byggherrenes interne veileder bør også oppdateres slik at det klart fremgår at det i oppstarten av nye prosjekter skal søkes informasjon om erfaringer og læring fra tidligere sammenlignbare prosjekter. I den forbindelse bør det være enkel tilgang til ferske evalueringsrapporter som kan kombineres med fysiske møter for kunnskapsoverføring. Det vil styrke den horisontale læringen i organisasjonen.

Anbefaling 3: Av hensynet til den enkelte entreprenørs kapasitet til tilbudsregning og risikovilje til å delta i parallelle store anbudskonkurranser, bør offentlige byggherrer unngå at det kommer flere store kontrakter ut i markedet samtidig, eller for tett på hverandre. Det fordrer at byggherrene har god oversikt internt og har en løpende dialog om anskaffelsesprosessen i sine store prosjekter, men også her vil det være en fordel med en dialog på tvers av byggherrene. For eksempel gjennom et felles anskaffelsesforum eller lignende hvor de kan koordinere prosessene, men også dele erfaringer og markedsvurderinger. Her ligger det en avveining mellom å sikre flest mulig potensielle tilbydere i den enkelte konkurranse og å legge opp de offentlige anskaffelsene slik at man legger minst mulig til rette for markedsdeling mellom entreprenørene. Så lenge koordineringen begrenses til de aller største kontraktene, der man vet at kapasiteten i markedet er særlig knapp, er vår vurdering av gevinstene ved slik koordinering er større enn ulempene.

1 Innledning og bakgrunn

Denne studien har hatt som formål å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag om hvordan offentlige byggherrer vurderer markeds- og konkurranseforholdene ved utformingen av sine kontraktstrategier. Studien skal identifisere om det finnes et forbedringspotensial, og der hvor det er mulig gi konkrete anbefalinger om hvordan hensynet til velfungerende konkurranse bedre kan ivaretas ved utformingen av kontraktstrategier.

1.1 Bakgrunn

Forskningsprogrammet Concept utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. En av hovedaktivitetene i programmet er å drive følgeforskning knyttet til store statlig investeringsprosjekter under statens prosjektmodell.² Concept har pekt på at hvordan konkurransemessige forhold blir vurdert og håndtert som en del av offentlige byggherres anskaffelses- og kontraktstrategi, er en problemstilling hvor det i dag finnes kunnskapshull.

Konkurranse er sjelden et mål i seg selv, men snarere et verktøy for å sikre høy produktivitet og effektiv ressursutnyttelse, bidra til at varer og tjenester produseres i tråd med kundenes ønsker og behov, samt føre til lavere priser til konsumentenes beste. Investeringsprosjekter omfattet av statens prosjektmodell er av betydelig størrelse, og en god strategi som legger til rette for virksom konkurranse om kontraktene, er avgjørende for å sikre effektiv bruk av fellesskapets midler. Dersom anskaffelsene utformes og gjennomføres på en måte som bidrar til velfungerende konkurranse, vil en kunne oppnå både lavere kostnader og et bedre produkt, for eksempel gjennom økt kvalitet eller innovative løsninger, som igjen kommer konsumentene og samfunnet til gode.

Et sentralt virkemiddel for å sikre god konkurranse i anskaffelsene i prosjekter omfattet av statens prosjektmodell, er prosjektenes kontraktstrategi. Strategien skal omfatte valgene en tar om omfang og økonomisk størrelse på kontraktene, kontrakts- eller entrepriseform, særskilte krav til anskaffelsen (for eksempel hyllevare versus spesialkrav), kvalifikasjons- og tildelingskriterier samt andre elementer som vil kunne påvirke hvor god konkurranse det blir om kontrakten.³ Byggherren må gjøre en vurdering av markedssituasjonen og potensielle leverandører, og utforme anskaffelsen på en måte som legger til rette for god konkurranse om kontrakten. Samtidig er det også et spørsmål om i hvilken grad den enkelte byggherre i disse vurderingene skal legge vekt på hva *andre* offentlige byggherrer står overfor av tilsvarende anskaffelser i samme periode, og hvordan utformingen og anskaffelsen av en kontrakt på ett prosjekt vil kunne påvirke konkurransen som (senere) gjennomføres av *en annen* offentlig byggherre. Tilsvarende hensyn gjelder også for andre prosjekter som skal gjennomføres av samme byggherre. Det er viktig med god kommunikasjon og koordinering mellom pågående prosjekter som etterspør de samme ressursene i markedet. Det vil gi bedre forutsetninger for å vurdere markedssituasjonen.

I samråd med oppdragsgiver og referansegruppen (som omtales nærmere nedenfor) har vi avgrenset studien til å omfatte de fire offentlige byggherrene Nye Veier, Statens vegvesen, Bane NOR og Statsbygg, og deres virksomhet i bygg- og anleggsektoren.

² <https://www.ntnu.no/concept>

³ Anskaffelsesregelverket setter her noen krav som en offentlig oppdragsgiver må følge, eksempelvis plikt om å vurdere om en anskaffelse skal deles opp. Oppdeling kan gi økt konkurranse ved at delkontraktene for eksempel er tilpasset små og mellomstore bedrifters kapasitet, fagområde eller geografiske plassering (ref. anskaffelsesforskriften § 19-4).

1.2 Kort om statens prosjektmodell

Alle statlige investeringsprosjekter med anslått samlet investeringskostnad på over 1 milliard kroner, er i utgangspunktet omfattet av statens interne krav om ekstern kvalitetssikring, også kalt statens prosjektmodell.⁴ Det er noen unntak fra dette kravet og det gjelder blant annet investering i regi av Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) og statlige foretak og statlig eide aksjeforetak som er ansvarlige for sine egne investeringer. Eksempler på det siste er selskaper som Avinor og regionale helseforetak.

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Kravene i modellen innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsgrunnlaget legges frem for regjeringen og Stortinget.⁵ Kvalitetssikringen skjer på to nivåer i planleggingen av investeringsprosjekter, konseptvalgnivået (KS1) og ved ferdig forprosjekt (KS2), altså før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet. Målsetningen er å bidra til god styring og kostnadskontroll og å redusere risikoen for feilinvestering. Det vil igjen bidra til en mest mulig effektiv bruk av felleskapets ressurser.⁶

Overordnet valg av kontraktstrategi gjøres ofte sammen med konseptvalget (før forprosjekt) og omtales i de tilfellene også i KS1. Det følger av Finansdepartementets rundskriv at det i de tilfellene hvor kontraktstrategien ikke velges samtidig med konseptvalget, eller på et annet tidlig tidspunkt, må det etter forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraktstrategier. Utredningen skal redegjøre for egenskaper ved prosjektet, markedet og kontraktspartnere og skal normalt ta for seg forhold som redegjør for konkurransen i markedet i dag og hvordan denne vil kunne påvirkes gjennom ulike valg⁷.

1.3 Forskningsspørsmål og metoder

Det overordnede spørsmål for studien er formulert som:

I hvilken grad og på hvilken måte vurderer byggherren i planleggingsfasen investeringens effekt på konkurransesituasjonen i leverandørmarkedene, og hvordan påvirker dette utformingen av anskaffelses- og kontraktstrategi?

Vi har tilnærmet oss studien og det overordnede forskningsspørsmålet gjennom en operasjonalisering og konkretisering av tre avledede forskningsspørsmål, utformet i samråd med oppdragsgiver og referansegruppen. Disse er:

Spørsmål 1 (praksis): *Hvordan tar byggherreorganisasjonene og prosjektene høyde for markedssituasjonen når de utformer kontraktstrategien, for å legge til rette for best mulig konkurranse om kontrakten?*

Spørsmålet gir en innsikt i hvordan byggherrene i dag vurderer og tar høyde for markedssituasjonen på det tidspunktet hvor kontraktstrategien utformes. For å svare på spørsmålet, har vi studert byggherrenes praksis, rutiner, retningslinjer og veiledere.

⁴ Før 21. september 2019 var terskelen 750 mill. kr. Det er også en egen terskelverdi på 300 millioner kroner for investeringer i digitaliseringsprosjekter som utløser krav om å følge statens prosjektmodell.

⁵ (Finansdepartementet, 2019a)

⁶ Ibid.

⁷ (Finansdepartementet, 2019b)

Spørsmål 2 (erfaringer): *Hvilke erfaringer har byggherrene med å forsøke å tilpasse kontraktstrategien til markedssituasjonen?*

Det neste spørsmålet går mer i dybden for å avdekke hvilke konkrete erfaringer de har med å tilpasse kontraktstrategien for å nettopp ivareta markeds- og konkurransesituasjonen på en god måte. Hvor krevende eller enkelt opplever de at det er å gjøre gode vurderinger av markeds- og konkurranseforholdene og i hvilken grad opplever de at de faktisk klarer å legge til rette for velfungerende konkurranser senere i prosjektet når anskaffelsene gjennomføres? Her har vi diskutert konkrete prosjekter med hver av byggherrene, unntatt Nye Veier.⁸

Spørsmål 3 (anbefalinger): *Hvordan bør de gjøre det?*

Til slutt forsøker vi å svare på spørsmålet om hvordan dette bør gjøres. Hvilken lærdom kan vi trekke på bakgrunn av de foregående spørsmålene og andre kilder og kunnskap som vi har sett på i denne studien?

Metoder og datakilder

Studien besvares i hovedsak gjennom kvalitative metoder, hvor dybdeintervjuer med sentrale prosjektmedarbeidere hos byggherrene er en avgjørende kilde til informasjon, samt en analyse av kontraktstrategiene for de utvalgte prosjektene. Videre ser vi dette opp mot innsikt og anbefalinger i relevant økonomisk teori og litteratur.

- Litteraturstudie
- Gjennomgang av kontraktstrategier, KS2 og veiledere fra byggherrene
- Gjennomgang av data og statistikk om byggherrenes gjennomførte anskaffelser
- Workshops med byggherrene⁹

Før vi tar for oss disse spørsmålene i rapporten, gis det en overordnet beskrivelse av bygg- og anleggsmarkedet og byggherrenes vurderinger av markedet og konkurransesituasjonen. I dette kapitlet drøftes det også hvorvidt det er noen tydelige trender og utviklingstrekk i forhold til aktørbildet, priser og valg av kontraktstrategi.

1.4 Referansegruppe

I samråd med oppdragsgiver ble det etablert en referansegruppe bestående av personer med kompetanse og erfaringer som på en god måte dekker praktisk erfaring så vel som akademisk innsikt. Det første møtet med referansegruppen var i juni 2021, ikke lenge etter oppstart av prosjektet. På denne workshopen ble referansegruppen presentert for ulike måter den overordnede problemstillingen kunne operasjonaliseres og konkretiseres. På dette møte ble det også drøftet hensiktsmessige avgrensninger, blant annet hvilke byggherrer som omfattes og hvilke data det kan være mulig å få utlevert fra byggherrene.

⁸ De aktuelle prosjektene er Venjar-Langset og Drammen-Kobbervikdalen hos Bane NOR, E6 Helgeland Sør, Varoddbrua og E69 Skarvberg tunnelen hos Statens Vegvesen samt Vikingtidsmuseet og Campus Ås hos Statsbygg. I samtalen med Statsbygg var vi også innom prosjektene Senter for husdyrforsk og UiT Nybygg for lærerutdanning, men ettersom prosjekter ikke er omfattet av statens prosjektmodell er de heller ikke inkludert i analysen. Samtalen med Nye Veier ble holdt på et mer overordnet nivå ettersom vi ikke hadde tilgang til tilsvarende dokumenter fra enkeltprosjekter hos Nye Veier i forkant slik vi hadde fått tilsendt fra øvrige byggherrer.

⁹ I forkant av workshopen fikk byggherrene oversendt relevante spørsmål og diskusjonen på workshopen var strukturert rundt spørsmålene og temaene i denne. Se vedlegg 1.

Det neste møte med referansegruppen ble avholdt i november 2021. Dette var et midtveismøte hvor vi redegjorde for arbeidet med studien så langt og utfordringer vi hadde møtt på underveis. På det tidspunktet hadde vi gjennomført en litteraturstudie med begrensede relevante funn, og vi hadde fått samlet inn anbudsdata fra noen av byggherrene. I referansegruppemøtet drøftet vi hensiktsmessig vei videre for studien. I møtet besluttet vi at studien ville vært tjent med å gå videre med en workshop med byggherrene. Referansegruppen ble også forelagt et utkast av rapporten til gjennomlesing våren 2022. Vi takker alle deltakerne i referansegruppen for deres tid og konstruktive bidrag.

Tabell 1: Deltakere i referansegruppen

Navn	Selskap
Knut Jørgensen	Statsbygg
Glenn Steenberg	Dovre Group Consulting/Marstrand
Inger Lande Bjerkmann	Finansdepartementet
Kurt Brekke	NHH
Bjørn Børseth	Nye Veier
Per Bjarthe Vilnes	Bane NOR
Nils Olsson	Concept/NTNU
Ola Lædre	Concept/NTNU
Gro Holst Volden	Concept/NTNU

2 Bygg- og anleggsmarkedet

Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen (BAE) er Norges største fastlandsnæring. Det har vært en sterk vekst i verdiskapingen for BAE de siste årene, og særlig sterk har veksten vært for anleggsbransjen. Samlede offentlige samferdselsutgifter, hovedsakelig investeringer, økte mer 2,5 ganger fra 2007 til 2018. Anleggsinvesteringene forventes fortsette å vokse de kommende årene, og det er et betydelig antall prosjekter i Nasjonal transportplan.

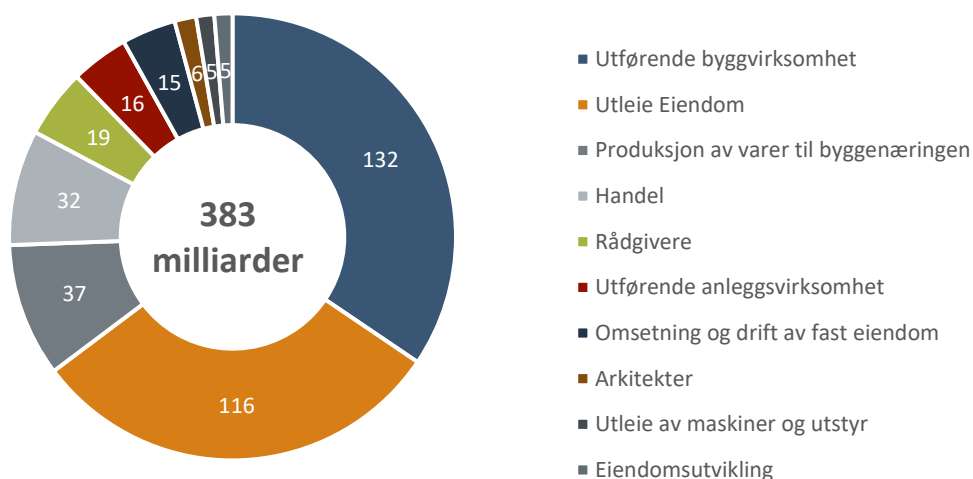
Som en innledning til studien beskriver vi overordnet markedene for bygg- og anleggskontrakter og byggherrenes rolle. En bedre forståelse av aktørbildet og hvilken konkurranse det i dag er om kontraktene til de offentlige byggherrene, vil kunne gi en indikasjon på hvorvidt de lykkes med å skape konkurranse om oppdragene eller om det kan være behov for endringer.

2.1 Den største fastlandsnæringen i sterk vekst

Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen (BAE) er Norges største fastlandsnæring. Det har vært en sterk vekst i verdiskapingen for BAE de siste årene, og særlig sterk har veksten vært for anleggsbransjen. Økningen i anleggsbransjen forklares i stor grad av en offentlig satsing på samferdsel. Til tross for næringens størrelse og betydning for norsk økonomi er det få nyere analyser som beskriver hele næringen samlet.

En forskningsrapport fra BI og Menon Economics, viser at bygg-, anlegg og eiendomsnæringen i 2018 hadde en samlet en omsetning på 1 120 milliarder kroner og verdiskaping på 383 milliarder kroner. Dette tilsvarer 15,9 prosent av den samlede verdiskapingen fra næringslivet i norsk økonomi.¹⁰

Figur 2-1 Verdiskapingen (i mrd. kroner) i bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen fordelt etter aktørgruppe, 2018. Kilde: (Bygballe, Grimsby, Engebretsen, & Reve, 2019)



Den utførende delen av næringen er størst og stod for nærmere 40 prosent av næringens totale verdiskaping i 2018, se Figur 2-1. Bransjene utførende byggvirksomhet og utførende anleggsvirksomhet hadde samlet over

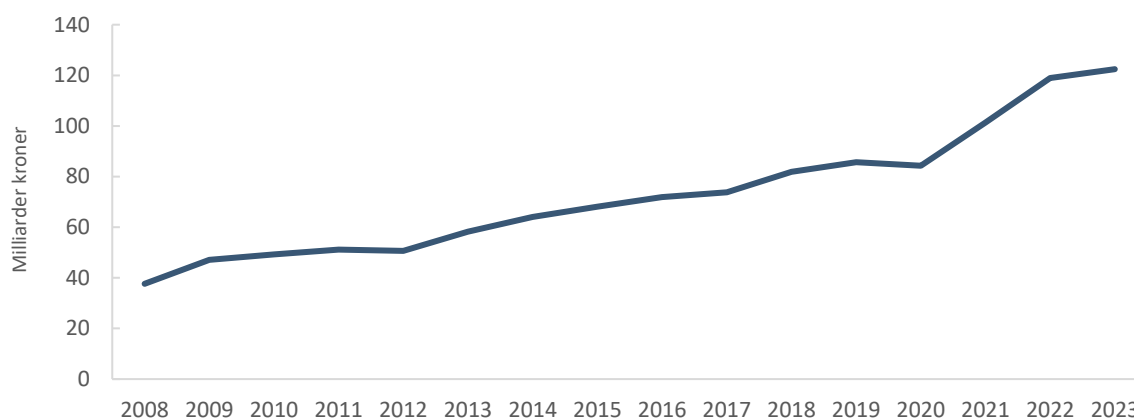
¹⁰ (Bygballe, Grimsby, Engebretsen, & Reve, 2019)

200 000 ansatte fordelt på over 23 000 selskaper i 2018, og omsatte for henholdsvis 403 og 61 milliarder kroner.¹¹ Utførende byggvirksomhet sysselsetter klart flest og bransjen består av ulike typer entreprenører, hvor en stadig viktigere gruppe er de tekniske entreprenørene. Dette er aktører som tar ansvar for alle tekniske installasjoner i bygg og industribygg, fra rådgivning og prosjektering, til drift og vedlikehold.

Samlede offentlige samferdselsutgifter, hovedsakelig investeringer, økte mer 2,5 ganger fra 2007 til 2018, fra i underkant av 50 milliarder kroner til over 120 milliarder kroner.¹² Anleggsinvesteringene forventes fortsette å vokse de kommende årene.

I 2021 anslo Prognosesenteret at anleggsinvesteringene det året ville beløpe seg til om lag 101 milliarder kroner, noe som tilsvarer en vekst på 19 prosent sammenlignet med investeringene i 2020.¹³ Anleggsinvesteringer omfatter her veianlegg, jernbane, energianlegg, maritim infrastruktur, kommunaltekniske anlegg og andre anlegg. I Figur 2-2 vises anleggsinvesteringer over tid. Veksten forventes å øke i 2022 og 2023. De økte investeringene i anleggsinfrastruktur skyldes ifølge Prognosesenteret i hovedsak statlige prosjekter ettersom prosjekter i kommunal og privat sektor ligger an til en nedgang fra 2022.

Figur 2-2 Anleggsinvesteringer 2008-2023¹⁴. Kilde: (Maskinentreprenørenes Forbund, 2021) basert på Prognosesenteret



Det er primært samferdselsinvesteringene som øker. Prognosesenteret viser til at samferdselsinvesteringene (vei, jernbane, sporvei og maritim) stod for 56 prosent av de samlede anleggsinvesteringene i 2020 og denne andelen er ventet å øke til 67 prosent i 2022. Veianlegg er klart størst og utgjør omtrent 70 prosent av investeringene innenfor samferdsel. For perioden 2021 til 2023 forventes det at veiinvesteringer vil dobles fra nærmere 30 til 63 milliarder kroner.¹⁵

En analyse fra Veidekke viser derimot til et lavere estimat for anleggsmarkedet enn Prognosesenteret. Veidekke har med utgangspunkt i tall for investeringer fra 2013 til 2020 laget en prognose for anleggsinvesteringer frem

¹¹ Ibid.

¹² En del av dette har gått til utenlandske selskaper i denne perioden som ikke er inkludert i selskapene som inngår i bransjene her. Det er også grunn til å tro at en del av aktivitetsøkningen innen utførende byggvirksomhet i realiteten er knyttet til anleggsvirksomhet ettersom flere av virksomhetene har aktivitet innen begge områder uten at det er skilt ut i egne selskaper. Det gjelder for eksempel selskaper som Kruse-Smith, Peab, NCC og SV Betong

¹³ (Maskinentreprenørenes Forbund, 2021)

¹⁴ Tall for 2021-2023 er estimat

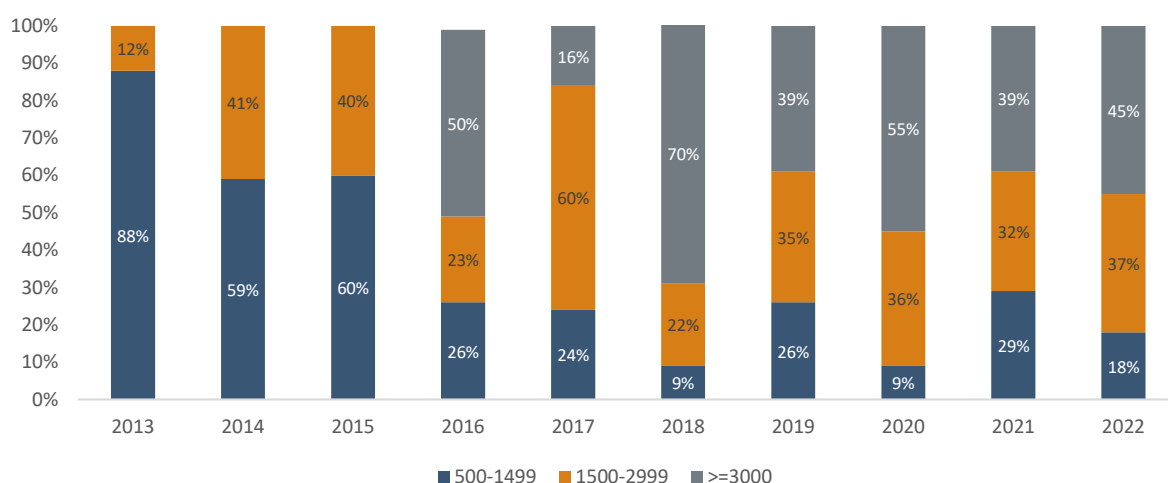
¹⁵ (Maskinentreprenørenes Forbund, 2021)

mot 2023 hvor de venter at investeringene vil beløpe seg til nær 100 milliarder kroner i Norge, hvorav samferdselsinvesteringene utgjør i underkant av 60 milliarder kroner.

2.2 Flere store kontrakter

En undersøkelse fra Veidekke¹⁶ viser tydelig at kontraktstørrelsen for de største kontraktene (med en verdi på 500 millioner kroner eller mer) har økt i løpet av de siste ti årene. Figur 2-3 nedenfor viser hvor stor andel av de store kontraktene som befant seg i ulike intervaller. I 2013 var 88 prosent av kontraktene i størrelsesorden 500 millioner til 1499 millioner kroner, mens dette faller til under 30 prosent i perioden 2016 til 2022, tidvis helt ned mot ni prosent. Før 2016 var det ingen kontrakter på over 3 milliarder kroner, men fra 2016 og frem til 2022 utgjør kontrakter i denne størrelsen mellom 39 prosent og 70 prosent av alle store kontrakter som utlyses hvert år.

Figur 2-3: Utvikling i kontraktstørrelser over NOK 500 millioner. Andel per kontraktstørrelse, i prosent. Kilde: (Veidekke, 2021)



Analysen indikerer også en trend i retning av at en større andel av store kontrakter de siste årene har gått til aktører utenfor Skandinavia. I perioden 2015 til 2018 var andelen til de skandinaviske aktørene mellom 90 og 100 prosent, med ett klart unntak i 2016 hvor den var så lav som 11 prosent. For årene 2019 til 2021¹⁷ var andelen til skandinaviske aktører stabil på 55-57 prosent.

2.3 Et betydelig antall prosjekter i Nasjonal transportplan

Nasjonal transportplan (NTP) gir en oversikt over prosjekter som ønskes prioritert og iverksatt frem mot 2033, men hvilke prosjekter som faktisk blir prioritert og finansiert styres gjennom statsbudsjettet og bevilgninger som gis der fra år til år. I Nasjonal transportplan 2022-2033 har regjeringen lagt til grunn en samlet økonomisk ramme på om lag 1 200 milliarder kroner i planperioden.^{18,19} Om lag en fjerdedel av den statlige rammen vil brukes til drift, vedlikehold og fornying av eksisterende infrastruktur. Den statlige rammen fordeles blant annet med 510

¹⁶ (Veidekke, 2021)

¹⁷ Kontrakter tildelt frem til 20. oktober 2021. (Veidekke, 2021)

¹⁸ Fordelt på 1076 mrd. kroner i statlige midler og 123 mrd. kroner i bompenger

¹⁹ (Samferdselsdepartementet, 2021)

mrd. kroner til riksveier, 52 mrd. kroner til tilskudd til fylkesveier og 393 mrd. kroner til jernbaneformål. Øvrig beløp fordeles på kystforvaltning, tiltak i byområder, lufthavner og til satsninger på tvers av transportsektorene.²⁰ Hvordan midlene fordeles i de enkelte budsjettår skjer på bakgrunn av en vurdering av det samlede økonomiske opplegget i statsbudsjettet, innenfor rammene som følger av handlingsregelen og tilstanden i norsk økonomi.

Majoriteten av prosjektene i NTP berører anleggsbransjen gjennom store investeringer hos Statens vegvesen, Nye Veier og Bane NOR, men også investeringer i lufthavner og havneanlegg vil berøre bransjen. Statsbyggs investeringer er derimot i liten grad styrt av prioriteringer og prosjekter i NTP, og styres heller gjennom andre samfunnsbehov og politiske beslutninger og prioriteringer. Statsbygg opererer primært i byggebransjen, som har en vesentlig større omsetning og antall aktører enn anleggsbransjen hvor de tre andre byggherrene gjør sine innkjøp.

Den økonomiske rammen i NTP angir et betydelig beløp og det understrekes i NTP viktigheten av at midlene brukes riktig og at det i arbeidet med NTP har vært et gjennomgripende mål at en skal få mer igjen for pengene. Her vises det til etableringen av Nye Veier som et konkret tiltak for å oppnå nettopp dette. Nye Veier har, i motsetning til andre offentlige byggherrer, hatt større frihet til å styre utbyggingen av sine prosjekter gjennom porteføljestyling. I NTP vises det til at denne modellen har gitt reduserte kostnader og at samfunnet har fått mer igjen for pengene. Som en konsekvens innføres porteføljestyling av investeringene også hos de andre virksomhetene slik at de selv kan foreslå omfang og rekkefølge. Med det er målet å endre dynamikken i transportsektoren – bort fra å være en kamp om å få plass i NTP og over til å være en konkurranse om å utvikle de beste prosjektene.²¹

Et høyt investeringsnivå og mange store prosjekter som skal ut i markedet samtidig kan føre til høyere priser og redusert konkurranse hvis den samlede etterspørselen er høyere enn tilbudet i markedet. Tiltak som gir økt fleksibilitet for den enkelte byggherre med hensyn til når de går ut i markedet med anbudskonkurranser vil da kunne ha en positiv effekt. Situasjonen i dag er at byggherrene har begrenset fleksibilitet ettersom tidsrammene på prosjektet ofte er politisk vedtatt og utfordringene knyttet til det høye samlede investeringsnivået må trolig løses på et nivå over den enkelte byggherreorganisasjon.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

3 Litteraturgjennomgang

Litteraturgjennomgangen har avdekket at det er et kunnskapshull i litteraturen gjeldende kontraktstrategier og markedsvurderinger. Det er flere store og omfattende nærliggende litteraturer som er delvis relevante på et overordnet tema-nivå – men det er få treff som er svært relevante for problemstillingen og befinner seg i det aktuelle skjæringspunktet vi er interessert i.

3.1 Hensikt og formål

En litteraturgjennomgang er en *systematisk gjennomgang av eksisterende forskning innenfor et spesifikt tema eller fagfelt* (se for eks. Persson 2021²²). Det kalles også for en systematisk kunnskapsoppsummering, da formålet *nettopp* er å oppsummere og få oversikt over hva eksisterende forskning sier og hva dagens forskningsfront er (på det spesifikke temaet eller fagfeltet). En litteraturgjennomgang er av den grunn sentral i enhver form for ny kunnskapsproduksjon fordi den posisjonerer arbeidet og tydeliggjør arbeidets selvstendige bidrag til litteraturen.

Formålet med litteraturgjennomgangen i denne studien er å oppsummere og få oversikt over hva litteraturen sier om rapportens hovedspørsmål, *hvordan konkurransemessige forhold blir vurdert og håndtert som en del av offentlige byggherrers anskaffelses- og kontraktstrategi*. Denne oversikten vil så sees i sammenheng med empirien i studien.

I gjennomføringen har vi tatt utgangspunkt i 6S-modellen, et rammeverk som fungerer som en praktisk guide for gjennomføring av litteraturgjennomganger. Modellen er basert på 6 sentrale prosesser: *Spørre, Søke, Sortere, Syntetisere, Skrive og Systematisere*.²³ I motsetning til en rekke andre rammeverk baserer 6S-modellen seg ikke på at man *må* gjennomføre bestemte steg i en gitt rekkefølge (slik som for eks. Machi og McEvoy 2016²⁴ og Ridley 2012²⁵). 6S-modellen er derfor et mer fleksibelt rammeverk som er mer praksis-orientert og tilpasningsdyktig til ulike problemstillinger og innfallsvinkler. 6S-modellen presenteres heller ikke som en «guide» til en vellykket litteraturgjennomgang (slik som for eks. Dawidowicz 2010²⁶), men understreker at de ulike prosessene i modellen er *byggesteinene* i enhver litteraturgjennomgang. Med utgangspunkt i prosessene i 6S-modellen har vi lagt opp til en gjennomføring av litteraturgjennomgangen basert på **7 steg**. Dette er oppsummert nedenfor.²⁷

²² (Persson, 2021)

²³ For mer om de ulike prosessene, se (Persson, 2021) .

²⁴ (Machi & McEvoy, 2016)

²⁵ (Ridley, 2012)

²⁶ (Dawidowicz, 2010)

²⁷ I tillegg er det verdt å merke seg at vi også så hen til litteraturlistene i de treffene vi anså å være særlig relevante (såkalt «snøball»-strategi). Her gikk vi raskt over litteraturlisten og sjekket ut relevansen av referanser nevnt der i lys av rapportens hovedspørsmål. Denne måten å identifisere relevante treff på utgjorde riktignok en mindre del av arbeidet. I det store og hele ble litteraturgjennomgangen gjennomført i tråd med de syv stegene.

Figur 3-1 Steg for gjennomføring av litteraturgjennomgang



3.2 Utvalg av søkeord: sikre relevans

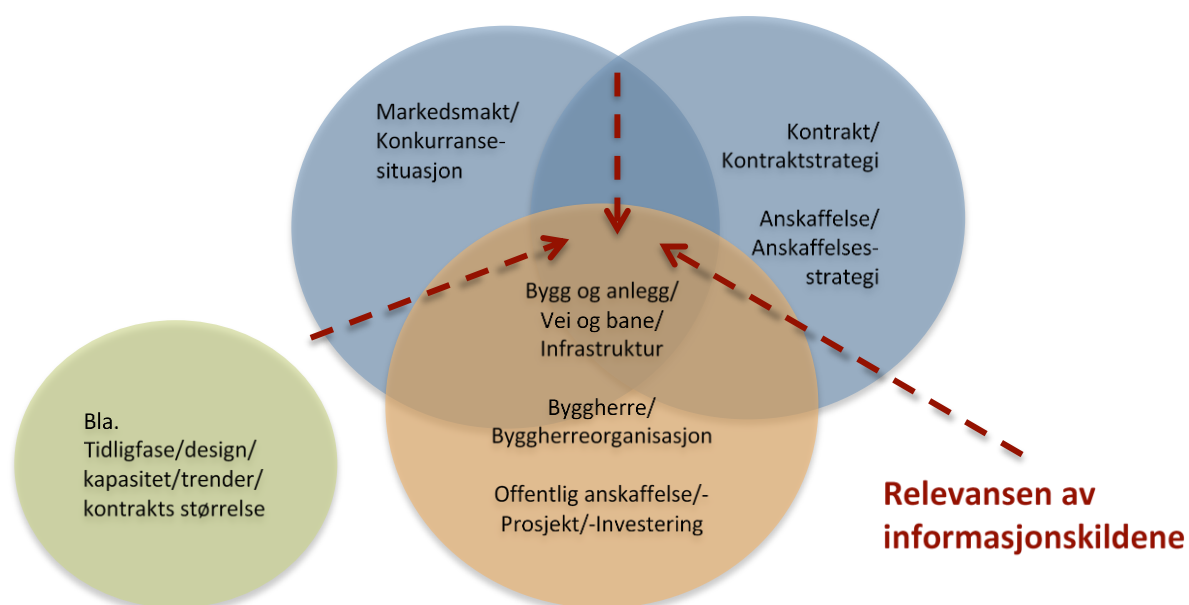
De relevante søkeordene vi kom frem til gjennom **steg 1** og **2** (som beskrevet) kan kategoriseres i tre hovedbolker: **1) hoved søkeord** **2) avgrensningsord** og **3) tilleggsstikkord**. Dette er illustrert i tabellen under. Som det fremgår i tabellen, har vi jobbet med både norske og engelske søkeord og grupper av søkeord.

Tabell 3-1: Oversikt over relevante søkeord etter søkeord-kategori.

1) Stikkord for temaet overordnet		2) Avgrensninger innenfor temaet		3) Andre relevante stikkord	
Norske søkeord	Engelske søkeord	Norske søkeord	Engelske søkeord	Norske søkeord	Engelske søkeord
Kontraktstrategi	Contract strategy	Bygg og anlegg	Construction	Tidligfase	Front-end phase
Kontrakt	Contract	Vei og bane	Railway/railroad/road	Kontrakts design	Contract design
Anskaffelsesstrategi	Procurement strategy	Infrastruktur	Infrastructure	Design	Design
Anskaffelse	Procurement	Leverandør-marked	Supplier market	Kontrakts størrelse	Contract size/contract value
Kontraktvariabler	Contract variables	Byggherre	Builder/Contractor	Kapasitet	Capacity
Markedssituasjon	Market situation/competitive markets	Byggherre-organisasjon	Builder organization/Contracting group/Client	Antall tilbydere	Number of providers/applicants /tender offers
Markedsmakt	Market power	Offentlig byggherre	Public builder/Public contractor	Kortsiktige virkninger/effekter	Short-term effects
Konkurranse-situasjon	Competition situation/competition issues	Offentlige anskaffelser	Public procurement	Langsiktige virkninger/effekter	Long-term effects
Konkurranse	Competition	Offentlig	Public	Trender	Trends
Markeds-konsentrasjon	Market concentration	Prosjekt	Project	Markedstrender	Market trends
		Investering	Investment	Prosjektvurdering	Project appraisal

Den første kategorien av søkeord (1) er de som bidrar til og overordnet definere den litteraturen vi er interessert i, i lys av vår (spesifikke) problemstilling. Dette er ordene markert i blått i tabellen, og i figuren under. Her ser vi særlig at det er to hovedklasser av søkeord som definerer denne kjernelitteraturen: en som går på kontrakts- og anskaffelsesstrategi mer generelt, og en som går på konkurranse- og markedssituasjon (mer generelt). Begge peker i seg selv på to store enkeltstående forskningslitteraturer (med et mangfold av sub-litteraturer hver). Gitt vårt hovedspørsmål er det dog skjæringspunktet mellom disse to litteraturene vi er interessert i: konkurranseaspekter i tilknytning til kontrakts- og anskaffelsesstrategi. Dette er illustrert i figuren under ved overlapp mellom de to blå sirklene.

Figur 3-2 Illustrasjon av søkeord (på norsk) og identifikasjon av relevant litteratur i skjæringsfeltet mellom litteraturer.



Videre er våre analyser avgrenset på flere måter, som reflekteres i den andre gruppen av søkeord (2) markert med oransje i tabellen og figuren. Dette er søkeord som er viktige *gitt* treff på de mest sentrale søkeordene nevnt over. Relevante søkeord er bygg og anlegg, vei og jernbane og infrastrukturprosjekter, samt offentlig prosjekter, -investeringer og -anskaffelser – og byggherre og byggherreorganisasjon. Også dette peker på enkeltstående litteraturer eller tematikker i litteraturen. Av figuren ser vi at denne avgrensningen ytterligere snevrer inn den delen av forskningslitteraturen vi er interessert i: det vil si, uavhengig av om de tre sirklene representerer større eller mindre enkeltstående litteraturer, er det skjæringspunktet mellom dem vi er interessert i. Dette fordi problemstillingen i prosjektet ligger *nettopp* her. Jo lengre vekk fra dette skjæringspunktet treffene befinner seg, jo mindre *relevante* er de for problemstillingen vi ønsker å belyse. En systematisk identifiserings-strategi for hvordan finne frem til aktuell litteratur, er på denne måten sentral for å sikre *relevansen* av både de enkelte litteraturtreffene og av litteraturgjennomgangen i sin helhet.

I tillegg har vi en liste med en rekke tilleggsstikkord (3), som er aspekter vi er interessert i, men som er klart mindre viktige å ha med og som kan være for spesifikke i kombinasjon med de andre søkeordene – noe som resulterer i svært få treff. Det er allikevel ord vi har vært opptatt av å lete etter i gjennomgangen av treff, og vi har gjort flere test-søk med disse underveis. Disse tilleggs søkeordene er markert i grønt i figuren og tabellen.

Basert på disse tre gruppene av søkeord ble det så, i tråd med **steg 3** gjennomført en rekke test-søk med ulike kombinasjoner av søkeord i en iterativ prosess for å finne frem til mest mulig relevante søkeord-kombinasjoner.²⁸

3.3 Kildehierarki: sikre kvalitet

Før vi går inn på resultatene fra litteratursøket (**steg 4-7**), presenterer vi her kildehierarkiet som har blitt benyttet inn i arbeidet. Vi tar utgangspunkt i standardprosedyrer for utarbeidelse av systematiske kunnskapsoversikter sammenfattet i «PRISMA-reglene» (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses) – en anerkjent metodikk. Vi tilpasser hierarkiet noe til vårt formål.²⁹ Formålet med et kildehierarki er å ha en forhåndsdefinert forståelse for hvilke typer av informasjonskilder som har forrang foran andre. Eksempelvis vil en fagfellevurdert artikkel publisert i et tidsskrift ha forrang foran en ikke-fagfellevurdert artikkel, og de vil begge ha forrang foran et arbeidsnotat eller en utredningsrapport, samt foran eksempelvis master- og bacheloroppgaver.

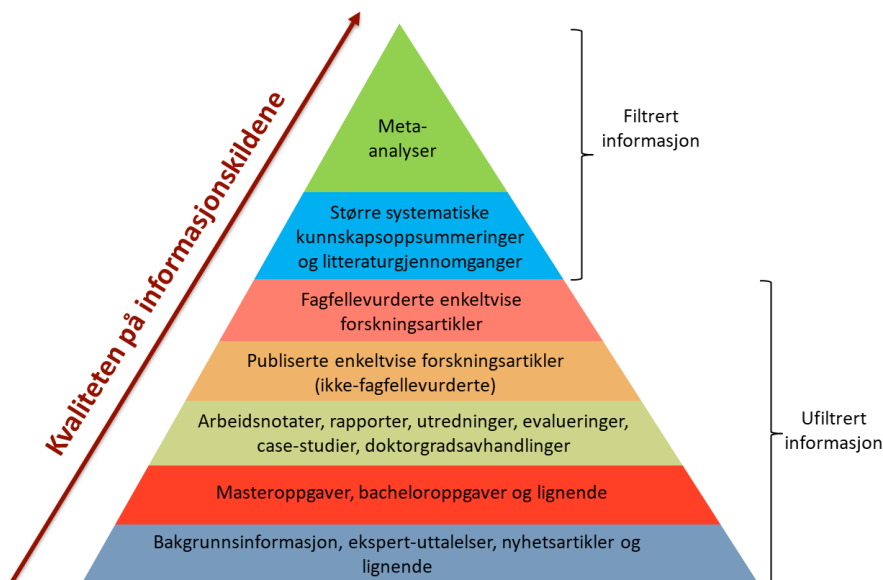
Et bevisst forhold til et slikt kildehierarki er særlig viktig i litteraturgjennomgangen i denne rapporten, da vi fra start av var klar over at det antagelig ville være en begrenset litteratur. Da er det særlig viktig å være bevisst at enkelte kilder *klart* bør tillegges *mindre vekt* enn andre. Vi understreker at dette *ikke* betyr at kilder med «lav rang» i hierarkiet ikke kan bidra til å tette kunnskapshull eller at de ikke har funn av interesse for rapporten eller litteraturen generelt. Men det betyr at funnene vil være mindre generaliserbare, at de er mindre verifisert og etterprøvd, at de er mindre utsatt for kritikk knyttet til metode, datagrunnlaget osv. av forskere innenfor feltet. Samt at det er mindre eller potensielt ingen konsensus i forskningsmiljøene omkring hovedfunn og konklusjoner.

²⁸ Formålet med en slik prosess er å finne frem til den beste måten å identifisere nettopp den litteraturen som ligger i overlappen mellom de tre sirklene (som vist i figuren over). Da kombinasjoner av ulike søkeord, for mange søkeord osv. vil kunne ha store utslag i antall treff og hvilke treff man får, er denne iterative prosessen et viktig steg. Prosessen gir oss en bedre innsikt i hvilke nærliggende litteraturer som eksisterer, og størrelsesomfanget på ulike subgrupper av litteraturer. For å sikre at vi fanger opp flest mulig relevante treff er det viktig å være fleksible i denne iterative prosessen, og bruke den innsikten man opparbeider seg kontinuerlig, for å stadig bedre søket.

²⁹ PRISMA er også tilpasset medisinsk forskning, og har i sin originale form blant annet et språk og begrepsbruk som reflekterer dette. PRISMA-reglene er riktignok tilpasset og benyttet inn i en rekke andre faggrener, blant annet samfunnsforskning og humaniora.

«Kvalitetssikringen» er følgelig lavere jo lenger ned man kommer i kildehierarkiet. Mens søkerutinen beskrevet over er med på å sikre relevansen av treffene, er kildehierarkiet med på å sikre *kvaliteten* på treffene. Begge kriterier er helt sentrale i en litteraturgjennomgang – særlig når formålet er å forstå hva en litteratur sier om *hvordan* noe *bør* gjøres – slik som er tilfellet i denne studien.

Figur 3-3 Dokumenter/informasjoner i en PRISMA-pyramide. Kilde: Tilpasset versjon av Menon Economics.



3.4 Få relevante treff (og få treff høyt oppe i kildehierarkiet)

En viktig del av bakgrunnen for arbeidet er at det i dag eksisterer kunnskapshull på tematikken. På bakgrunn av dette hadde vi forventninger om at det ikke ville være mulig å identifisere en større relevant litteratur rundt rapportens sentrale forskningsspørsmål.

Allerede i gjennomføringen av de første stegene (1-3) i prosedyren, så vi raskt at dette skulle vise seg å stemme. Etter en rekke ulike søk med både enkeltvise søkeord og kombinasjoner av søkeordgrupper, kunne man tydelig se omrisset av ulike *nærliggende* litteraturer innenfor kontrakts-/anskaffelsesstrategi og konkurranse/markedssituasjon/-konsentrasjon. Utover dette fant vi også tematiske litteraturer knyttet til bygg og anlegg, vei og bane, infrastruktur og knyttet til offentlige anskaffelser, prosjekter og investeringer *mer generelt*.³⁰ Dette er store litteraturer, men er ikke relevante for vårt søk. Det vi er interessert i er *skjæringspunktet* (snittet) mellom litteraturene. Allerede før vi startet å gå inn på de enkelte treffene og se dem opp mot kildehierarkiet (se vedlegg 2), hadde vi altså observert vårt overordnede hovedfunn:

Det er flere store og omfattende *nærliggende* litteraturer som er delvis relevante på et overordnet temanivå – men det er få treff som er svært relevante for problemstillingen og befinner seg i det aktuelle skjæringspunktet vi er interessert i.

³⁰ Da dette referer til større sektorer/næringer generelt, er det ikke overraskende at det her er svært mange treff om man ikke *også* filtrerer strengt på den relevante tematikken/problemstillingen man er interessert i.

Det var flere grunner til at en stor del av litteraturen ikke var relevant basert på **steg 4-7**. Eller at de ble vurdert til å være for langt nede i kildehierarkiet. Dette betyr selvfølgelig ikke at det *overhodet ikke* er interessante treff i litteraturen. Men det betyr at vi *ikke* finner litteratur som treffer høyt på relevans, samt at vi nesten utelukkende finner treff som ligger i nedre delen av kildehierarkiet. Følgelig er det vanskelig å bruke litteraturgjennomgangen til å hente ut anbefalinger om hva byggherrene burde gjøre – som var ambisjonen med litteraturgjennomgangen. I vedlegg 2 har vi presentert en mer detaljert gjennomgang av våre refleksjoner knyttet til litteraturens relevans og plassering i kildehierarkiet som kildemateriale for denne studien.

3.5 Utvalgte funn fra litteratursøket

Ettersom det er få relevante treff i litteratursøket, har vi ikke gått i detalj på alle treffene. Vi har heller valgt å oppsummere funn fra to nyere rapporter som vi anser er særlig relevant å se opp mot vår empiriske studie,³¹ enten gjennom interessante funn fra empirisk analyse eller gjennom gode teoretiske resonnementer, som kan sees opp mot vår egen empiri. Den ene rapporten ser på effektene store statlige investeringer har for konkurranse og markedsutvikling – både i markedet hvor investeringen tas i bruk og i leverandørmarkedet. Den andre ser spesifikt på en utvalgt relevant konkurransedimensjon: nemlig hvordan kontraktstørrelse og oppdeling av kontrakter påvirker hvilke typer aktører som konkurrerer i markedet, særlig dynamikken mellom norske og utenlandske aktører og deres mulighet til å konkurrere og overleve i markedet.

3.5.1 Byggherrenes kjøpermakt begrunner behovet for markedsanalyser

Concept-rapport nr.31 av **Englund, Bergh, Møll og Halsos fra 2013** har tittelen «*Store statlige investeringers betydning for konkurranse og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen*». Rapporten er todelt med en økonomisk-teoretisk del og en del med casestudier, hvor sistnevnte tar utgangspunkt i utredninger som er skrevet i forbindelse med et lite utvalg statlige investeringsprosjekter. Dette er altså et godt eksempel på en nyere rapport innenfor feltet som, istedenfor å lene seg på eksisterende litteratur og litteraturgjennomgang, tar utgangspunkt i økonomisk teori. Det uttalte formålet med studien er å bidra til å øke *bevisstheten* rundt konkurransemessige problemstillinger og effekter av statlig investeringer, samt hvordan dette påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til prosjektet.

Rapporten er følgelig svært relevant for vår studie, og vi vil her trekke frem momenter særlig fra den teoretiske delen av rapporten. Dette vil ikke gjøre oss i stand til å kunne si så mye om hva empirisk litteratur sier man burde gjøre, jamfør hovedproblemstillingen, men det vil si noe om hva økonomisk teori sier man burde eller ikke burde gjøre, *gitt visse antagelser*. Da denne studien er relativt ny, har en problemstilling som er lik vår og følgelig scorer høyt på relevans, samt gir en svært omfattende og god beskrivelse av konkurranseteoretiske betraktninger – vurderer vi det slik at rapporten er en bedre kilde å løfte frem her, enn eldre lærebøker og andre mer konkurranse-teoretiske artikler, rapporter, notater og bøker.

³¹ I en studie med et annet hovedformål og med andre problemstillinger, vil det selvfølgelig kunne være hensiktsmessig å bruke ressurser på å i detalj gå gjennom all mulig litteratur, uavhengig av relevans- og kvalitetskriteriene. Eller at det er hensiktsmessig å gå gjennom i detalj alt innenfor en viss relevans, uavhengig av kvalitetskriteriene: for eks. dersom hensikten er å kartlegge på en eksplorativ måte alt som **potensielt** kan ha relevante aspekter knyttet til en tematikk. Ved å avstå fra å gjøre dette i vår studie, sier vi derfor ikke at dette ikke **kunne** gitt en form for verdi. Men det er vår vurdering at i nettopp denne studien, gitt vårt formål og hensikt, problemstillinger, case-tilnærming osv., ville ikke dette **gitt stor nok verdi sett opp mot arbeidsinnsatsen** det vil ta å gjennomføre det.

I teoridelen går rapporten først inn på konkurranse og effektivitet på kort og lang sikt, konkurranse og innovasjon og ulike typer av imperfekt konkurranse, herunder markedsrett, kjøperett, forhandlingsrett og konkurransebegrensende samarbeid/koordinert adferd.³² Dette setter så konteksten for å diskutere konkurransemessige effekter av statlige investeringer. Studien skiller mellom to hovedtilfeller (teoretiske tilfeller): **1)** Investeringers effekt på konkurransen i *markedene* hvor investeringen skal tas i bruk og **2)** Investeringer og konkurransemessige problemstillinger i *leverandørmarkedene*. Det skilles også mellom kortsiktige og langsiktige effekter.

Under oppsummerer vi kort noen av hovedpoengene som trekkes frem i rapporten under punkt 2. Dette er eksempler på *konkurranseteoretiske betraktninger* som er særlig relevante for vår hovedproblemstilling.

For at staten (som kjøper) skal kunne påvirke konkurransen i et marked, er det en nødvendig betingelse at staten har kjøperett. Kjøperett vil, som begrepet antyder, innebære at en kjøper har rett til å påvirke betingelsene den kjøper inn varen eller tjenesten for. En statlig investering kan påvirke konkurransen i markedene der innkjøpene foretas. Byggherrenes potensielle kjøperett er begrunnelsen for hvorfor markedsanalyser er relevante ved utforming av kontraktstrategi. Hvis byggherrene har kjøperett og dermed kan påvirke konkurransen i entreprenørmarkedene gjennom sine innkjøp, er det viktig at man vurderer for eksempel når forskjellige kontrakter legges ut for å ikke redusere den tilgjengelige kapasiteten i markedet og derfor redusere konkurransen.

Større kontrakter kan øke statens kjøperett og gi bedre betingelser på kort sikt, men øker også behovet for koordinering. Forfatterne argumenterer teoretisk for at en kjøper generelt vil ha større kjøperett jo større omfang kontrakten den tilbyr markedet har. Dette fordi tapet av å gå glipp av en slik kontrakt er stor. Derfor vil typisk flere tilbydere anse det bryet verdt å delta i en konkurranse om en stor kontrakt (enn om en liten), samt at flere vil være villig til å gi bedre betingelser for å vinne kontrakten. De offentlige byggherrene kan dermed tilpasse seg gjennom å samle opp sine anskaffelser i store kontrakter og på denne måten oppnå bedre betingelser. Dette vil likevel kunne ha en negativ effekt på andre kjøpere, for eksempel andre byggherrer, fordi det i en tid etter anskaffelsen vil være lite ledig kapasitet i markedet generelt, slik at tilbudet andre aktører står ovenfor reduseres. Dette betyr at det er viktig at de offentlige innkjøperne koordinerer seg imellom om hvor store kontrakter som legges ut når.

Selv om store kontrakter kan øke konkurransen på kort sikt, kan de også redusere den på sikt hvis mindre aktører går ut av markedet eller fusjoneres med større aktører som en følge av at de ikke kan håndtere de store kontraktene. Særlig små aktører vil kunne ha vanskeligheter med å konkurrere om større kontrakter. Dersom staten står for en stor del av den totale etterspørselen i et marked, slik at residualspørselen er lav, må de små aktørene da enten forlate markedet eller fusjonere til større aktører som evner å konkurrere om de store statlige kontraktene. Dette vil riktignok føre til lavere grad av konkurranse også om de mindre prosjektene, som faktisk ville kunne blitt levert av en liten aktør. Det er likevel ikke sikkert at dette i praksis er et stort problem i bygg- og anleggsmarkedet, ettersom de større aktørene ofte bruker de mindre som underleverandører. Derfor blir risikoen for at de går ut av markedet mindre.

Det er likevel mulig at det blir en avveining mellom sterkere konkurranse i dag eller sterkere konkurranse i morgen. Store kontrakter kan øke konkurransen i dag, hvis det finnes nok tilbydere for dem, men kan redusere den i morgen hvis de store kontraktene gjør at konsentrasjonen i markedet øker. Konkuranseeffektene hvis

³² For en nærmere teoretisk diskusjon av disse temaene, se denne rapporten (kapittel 1 og 2).

aktører forlater markedet, vil påvirkes av hvor sterk den potensielle konkurransen i markedet er, noe som igjen bestemmes av forhold som størrelsen på etableringsbarrierene (som faste kostnader og læringseffekter) og forbrukernes substitusjonsmuligheter. Lave etableringsbarrierer vil for eks. føre til at nye aktører raskt kommer inn på markedet dersom prisene stiger, og vice versa. Vi ser mer på virkningene av kontraktstørrelse i neste avsnitt.

De kvalifikasjons- og utformingskrav som spesifiseres kan påvirke konkurransen om kontrakten, og må derfor ses opp mot hvordan de påvirke aktørenes muligheter for å delta i og vinne konkurransen. Utforming, krav og premisser som fastsettes i planleggingsfasen av investeringsprosjekter vil kunne bli førende for hvor mange og hvilke aktører som kan eller ønsker å delta i konkurransen om å levere prosjektet. For eksempel vil det ikke alltid være slik at man i tidligfase greier å spesifisere løsningen som ex-post viser seg å være den mest kostnadseffektive pga. rask teknologisk utvikling i markedet, asymmetrisk informasjon osv. Man kan også, ved å sette tidlige, og for spesifikke, krav, ende opp med å eliminere potensiell konkurranse fra leverandører som ikke kan oppfylle den spesifiserte løsningen, *men* som har muligheten til å tilby et substitutt til en vesentlig lavere pris. På den annen side vil tydelig definerte krav kunne bidra til å redusere kostnaden ved å legge inn tilbud fordi det reduserer leverandørens risiko knyttet til bla. feiltolkning, noe som kan bidra til at flere aktører leverer tilbud og dermed sikre økt konkurranse og redusert kostnad for staten. En godt spesifisert kontrakt vil også redusere muligheten for opportunistisk adferd (fra begge parter), noe som kan redusere konfliktnivået mellom partene gjennom kontraktens løpetid.

3.5.2 Virkninger av kontraktstørrelse

En annen nylig rapport som er relevant for vår problemstilling er utgitt av **Oslo Economics og Inventura i 2020**, med tittelen «Virkninger av store offentlige kontrakter». Rapporten er skrevet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) med formål å vurdere de markedsmessige konsekvensene av store offentlige kontrakter i tre utvalgte markeder: markedet for mat og drikke til storhusholdning, hotellmarkedet og anleggsmarkedet.³³ Utgangspunktet var at departementet (etter mønster fra EU-retten) i 2017 vedtok «**del opp eller begrunn-prinsippet**», som sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter eller begrunne hvorfor de velger *ikke* å dele opp.

Ved å vurdere hvordan kontraktstørrelsen påvirker både behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelsen, og konkurransen i markedet på lang sikt, kan en type anskaffelse teoretisk plasseres i én av tre såkalte «anbefalingskategorier». Disse er som følger:

1. **Samle:** Få (store) kontrakter dekker behovet i den enkelte anskaffelse til en lavest mulig kostnad og fremmer best konkurranse på lang sikt
2. **Avveining:** Få (store) kontrakter dekker behovet i den enkelte anskaffelse til en lavest mulig kostnad, men flere (små) kontrakter fremmer best konkurranse på lang sikt
3. **Dele:** Flere (små) kontrakter dekker behovet i den enkelte anskaffelse til en lavest mulig kostnad og fremmer best konkurranse på lang sikt

³³ Med offentlige anskaffelser i storhusholdningsmarkedet menes kjøp og salg av dagligvarer til for eks. sykehus, sykehjem, skoler, barnehager og kantiner.

Rapporten bruker dette rammeverket inn i en empirisk analyse basert på tre caser. I lys av vår studie er det i hovedsak caset som ser på anleggsmarkedet som er relevant.³⁴ Det er også verdt å understreke at denne rapporten kun ser på et av flere aspekter ved en anskaffelsesprosess som kan påvirke konkurransen. Sagt på en annen måte går denne rapporten nærmere inn på *én* av de mange aspektene som diskuteres i Concept-rapport nr.31 av Englund, Bergh, Møll og Halsos (2013), oppsummert over.

Hovedkonklusjonen i rapporten i lys av anleggsmarkedet er at rett kontraktstørrelse i anleggsprosjekter avhenger av prosjektet og hvorvidt oppdragsgiver er opptatt av å utvikle norske entreprenører. I prosjekter der store oppgaver naturlig henger sammen kan offentlige oppdragsgivere potensielt redusere både kostnader og risiko ved å sette ut oppdraget til én ansvarlig entreprenør. Denne ene entreprenøren kan bruke sin kompetanse og informasjon til å redusere kostnader og risiko. Dersom oppdragene er tilstrekkelig store (i rapporten spesifisert ved over to milliarder kroner), må oppdragsgiver ta høyde for at oppdraget ofte vil gå til en større utenlandsk entreprenør, heller enn norske entreprenører. Dette selv om denne utenlandske aktøren vil kunne ha både norske og utenlandske underleverandører.

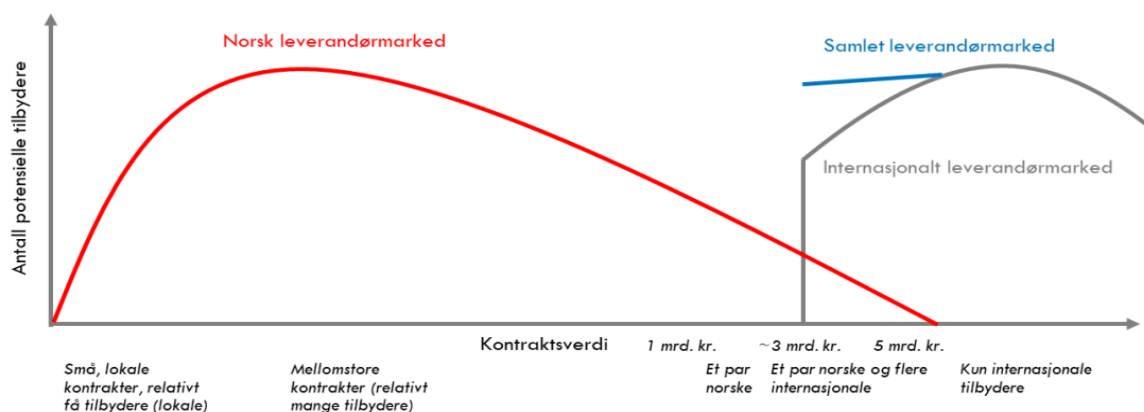
I oppdrag der det finnes naturlige skiller mellom oppgaver og arbeidsomfanget i en prosjektportefølje, kan oppdeling i flere kontrakter gi tilnærmet like god, og i noen tilfeller kanskje bedre, effektivitet. I tillegg vil oppdeling i flere kontrakter kunne bidra til å fremme norske entreprenørers vannersjanser.

Denne konklusjonen bygger på to argumentasjonsrekker. **For det første avhenger den mest effektive kontraktstørrelsen i anleggsprosjekter av behovet som skal dekkes.** I enkelte prosjekter kan store anleggskontrakter gi vesentlig lavere kostnader, blant annet ved å bidra til (mer) effektiv anleggsdrift, lavere transaksjonskostnader, samt muliggjøre kontraktsformer som involverer entreprenør tidlig og gir dem økt ansvar/risiko. Det finnes imidlertid også eksempler på store kontrakter som har vist seg å medføre for stor risiko for leverandørene, og til slutt endt i konkurs og merkostnader for offentlig oppdragsgiver. Forfatterne vurderer i lys av dette at behovsdekning/kostnad i enkelte anskaffelser kan bli vesentlig bedre av store kontrakter, men at det klart finnes anskaffelser der forskjellen er liten, samt anskaffelser der små kontrakter gir best behovsdekning/kostnad.

For det andre vil flere mindre kontrakter gi bedre konkurranse fra norske entreprenører, mens store kontrakter vil gi flere tilbud fra utenlandske entreprenører. Markedet for anleggstjenester kan grovt sett deles inn i oppdrag som: 1) kan tas direkte av mindre maskinentreprenører 2) kan tas av mellomstore norske entreprenører 3) kan tas av store nasjonale og 4) kan tas av store internasjonale aktører. Mindre og mellomstore kontrakter vil fremme vannersjansene til særlig mindre maskinentreprenører og mellomstore/store nasjonale aktører. Potensielt kan også mindre og mellomstore kontrakter bidra til at man på lang sikt opprettholder flere norske aktører. Store kontrakter på sin side er forenlig med høy konkurranse på lang sikt, men konkurransen vil da i hovedsak komme fra de store, internasjonale entreprenørene som er i en posisjon hvor de kan fordele risikoen knyttet til store prosjekter på *en større prosjektportefølje*. Forfatterne vurderer i lys av dette at konkurransen fra norske aktører *på sikt* vil være best med små/mellomstore kontrakter, mens konkurransen fra store internasjonale aktører vil være best med store kontrakter. Denne dynamikken mellom kontraktstørrelse og type aktør/tilbyder i markedet oppsummeres i Figur 3-4.

³⁴ Følgende virksomheter har blitt intervjuet i forbindelse med anleggs-caset: Nye Veier (oppdragsgiver), Hæhre Entreprenør (leverandør), Entreprenørforeningen – bygg og anlegg (bransjeorganisasjon) og Byggenæringens landsforening (bransjeorganisasjon).

Figur 3-4 Antall tilbydere for ulike kontraktstørrelser. Kilde: Kopi av Figur 5-7 i (Oslo Economics og Inventura, 2020)



Avslutningsvis identifiserer rapporten, med utgangspunkt i de tre case-analysene, et utvalg *tenkelige tiltak* for å fremme «riktige» kontraktstørrelser, god konkurranse, og mulighetene til små og mellomstore aktører i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det understrekes at man som del av rapporten *ikke* har vurdert fordeler, ulemper og hindre knyttet til hvert av de mulige tiltakene, eller juridiske problemstillinger. Forfatterne er derfor tydelige på at tiltakene **ikke** må ansees som direkte anbefalinger, men kun tenkelige tiltak, som må utredes nærmere dersom de på et tidspunkt skal vurderes som aktuelle av norske myndigheter. De fem tenkelige tiltakene som går på tvers av leverandørmarkedene/bransjene er som følger:

- **Bredere markedsdialog**, også med nye tilbydere, om kontraktstørrelse og krav
- **Informere/instruere** om *paragraf 19-4 om oppdeling av anskaffelser*³⁵
- **Krav om å forklare** kontraktstørrelse
- **Veileder** i valg av kontraktstørrelse
- **Redusere krav** (heller bruke kriterier)

I tillegg er det identifisert (tenkelige) tiltak som kan være mest relevante å vurdere for hver av de tre markedene, hvorav tiltaket som angår anleggsmarkedet er som følger³⁶:

- **Porteføljeplan** for bygg- og anleggskontrakter som *tar hensyn til* utviklingen av norske leverandører

Begrunnelsen for dette tiltaket er at enkelte aktører i bransjen beskriver hovedutfordringen med offentlige kontrakter, ved at den *samlede mengden* store kontrakter blir uforholdsmessig stor og at det (ifølge dem) er for få mellomstore kontrakter. Aktørene understreker at det ikke er feil at én offentlig oppdragsgiver velger én stor kontrakt, men at problemet er at den samlede (bygg- og anleggs-) porteføljen har uforholdsmessig mange milliardkontrakter. Konsekvensen av dette kan da være at offentlige anskaffelser i *begrenset grad* utvikler norske entreprenører, men at det snarere kommer de store, internasjonale aktørene til gode. På bakgrunn av dette foreslår forfatterne som et tenkelig tiltak, dersom det er juridisk mulig, at offentlige myndigheter instruerer store offentlige oppdragsgivere (som eksempelvis Statens vegvesen, Nye Veier, Bane NOR) om å koordinere *hvor mange* kontrakter av *hvilken størrelse* som skal gjennomføres per år, og at kontraktstørrelsene skal ta hensyn til utviklingen av det norske leverandørmarkedet på sikt.

³⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser

³⁶ De to resterende tenkelige tiltakene er: *Veileder for hvordan mat- og drikkeanskaffelser kan gjøres på en måte som åpner for små aktører og Portal for hotelltjenester som gjør det mer effektivt å bruke leverandører som kun har én lokasjon.*

4 Byggherrenes vurdering av markedet

Ifølge byggherrene er det god konkurranse i anleggsmarkedet i hele landet, mens det varierer mer regionalt i byggemarkedet. Det har vært vanskelig å vurdere utviklingen i antall tilbydere og spredningen av tilbudte priser over tid, og derfor kan vi ikke bruke disse indikatorene for å vurdere hvordan konkurransepresset i markedet har utviklet seg. Interessen fra utenlandske aktører varierer: mens Statsbygg oppgir at utenlandske entreprenører kun er underleverandører på deres prosjekt, har Nye Veier derimot ofte flere utenlandske enn norske aktører som søker om prekvalifikasjon.

I dette kapittelet beskriver vi byggherrenes vurdering av markedet og konkurransepresset samt størrelsen på det geografiske markedet og tilstedeværelsen av utenlandske aktører. Kapittelet er basert på statistikk innhentet fra aktørene samt workshopene gjennomført med byggherrene.

4.1 Markedet i dag og utvikling i konkurransepresset over tid

Generelt avhenger konkurransen om kontraktene og antall tilbydere av flere ulike forhold. De forholdene som er blitt nevnt av byggherrene i workshopene er blant annet hvor store kontraktene er, hvilket fagområde de gjelder, hvor strenge kvalifikasjonskrav man har, hvilken makspris man setter og hvor i landet konkurransen gjennomføres. Det varierer likevel fra byggherre til byggherre hvor viktige de forskjellige parameterne oppleves.

Nye Veier sin vurdering er at de opererer i et internasjonalt marked og at de samme aktørene er til stede i store deler av landet. De opplever generelt at det er god konkurranse og nok tilbydere. Et unntak er likevel store broer, særlig om de har litt mer spesielle krav. For slike prosjekter har Nye Veier kun hatt utenlandske tilbydere, og savner flere norske aktører innenfor dette segmentet. Det er også noen regionale aktører som utgjør et unntak og som byr på kontrakter primært i områder hvor de har sitt hovedkontor. Nye Veier oppgir også at det er ti store rådgivningsselskaper i Norge, og at konkurransen i dette segmentet i markedet er god.

Statsbygg opplever derimot store forskjeller i konkurransen om tilbud i ulike deler av landet. I byer og større tettsteder er det god konkurranse og et godt antall tilbydere i entreprenørmarkedet, mens det i mer rurale områder er færre tilbydere. For Statsbygg ligger likevel de største prosjektene i byområder, noe som gjør at forskjeller i regional konkurranse er et mindre problem for store prosjekter. Også Bane NOR opplever en del regionale forskjeller hos de aktørene de møter i entreprenørmarkedet.

4.1.1 Utvikling i antall tilbydere over tid

Mange tilbydere øker konkurransepresset i en anskaffelse og bidrar til lavere priser eller høyere kvalitet på sluttproduktet. Derfor er antall tilbydere en indikatorer på hvor velfungerende konkurransen i markedet er.

Nye Veier har hatt en negativ utvikling i antall kvalifiserte tilbydere de siste årene. I 2017 hadde de i gjennomsnitt tre kvalifiserte tilbydere per konkurranse, mens det for to av tre konkurranser i 2021 kun var én kvalifisert tilbyder. Som et tiltak i å bedre forstå denne markedsutviklingen og hvor attraktiv Nye Veier oppleves som byggherre, har Nye Veier gjennomført en markedsundersøkelse. Her svarer 60 prosent at for lav makspris i konkurransene var en viktig grunn til at de ikke har levert tilbud. Det er en viktig forklaring for at Nye Veier har bestemt seg for å gå bort fra makspris og innføre mer forhandlinger i anbudsfasen. Ingen av konkurransene som Nye Veier hadde planlagt å gå ut med i 2022 er planlagt med makspris.

For de andre byggherrene har det vært vanskelig å vurdere utviklingen i antall tilbydere. Statens vegvesen oppgir at det har skjedd mye på kontraktsformene over tid, noe som gjør det vanskelig å sammenligne antall tilbydere per utlysning. Statens vegvesen har de siste to-tre årene gått over til mer dialogbaserte anskaffelsesprosedyrer og bruker i dag primært konkurranse med forhandling. De opplever at det er god interesse i markedet for deres kontrakter i dag og statistikk over tildeling av kontrakter i 2020-2021 viser at Statens vegvesen får mellom to til fem tilbydere per kontrakt. De oppgir at de generelt tenker at tre til fem kvalifiserte tilbydere er nok for å oppnå god konkurranse. Ettersom forhandlingsfasen er tidkrevende inviteres kun et begrenset antall tilbydere til å gi tilbud og delta i forhandlingene. På de store prosjektene er dette vanligvis de tre best kvalifiserte tilbyderne. Å sammenligne antall kvalifiserte tilbydere i anskaffelser med forhandlinger med andre anskaffelsesformer kan derfor være utfordrende.

Statsbygg oppgir at det generelt er nok tilbydere på deres utlysninger til at de oppnår en god konkurranse. Deres egen statistikk for årene 2018-2021 viser at de har hatt to til syv tilbydere per anskaffelse med et gjennomsnitt på litt over fire tilbydere. Perioden med statistikk er for kort for å si noe om utvikling over tid. Selv oppgir Statsbygg at tre til fem tilbydere er et godt antall. I tillegg sier de også at det har vært mindre konsolidering innenfor byggebransjen enn i anleggsbransjen, og at det er tilstrekkelig mange entreprenører i byggemarkedet til å sikre konkurranse. På mer tekniske deler oppgir likevel Statsbygg at det er få aktører som kan ta store kontrakter.

Bane NOR har ikke kjennskap til hvordan antall tilbydere har utviklet seg over tid. Basert på datagrunnlaget om tildelinger fra Bane NOR var det to til tre tilbydere som deltok i konkurranser vi har informasjon om årene 2019-2021. Bane NOR oppgir at tre kvalifiserte tilbydere er en intern målestokk for hvorvidt man har hatt god nok interesse for en konkurranse. De har et mål internt om at over 70 prosent av anskaffelser skal ha tre eller flere tilbydere. Dette kan likevel også variere avhengig av utlysning, og for enkelte utlysninger vurderes to tilbydere å være et godt resultat.

Bane NOR oppgir likevel også at det kan være vanskelig å direkte konkludere med hvor mange relevante tilbydere det var basert på statistikk om antall evaluerte tilbud. For eksempel er det mulig at forhandlingen har skjedd i trinn, slik at antall evaluerte tilbud kun representerer den aller siste fasen, men at man har hatt med flere tilbydere i de tidligere fasene. Samtidig oppgir også personer fra Bane NOR at det er tilfeller hvor man har hatt for strenge kvalifikasjonskrav³⁷ slik at de har fått for få tilbydere.

4.1.2 Vi kan ikke vurdere spredningen av tilbudte priser over tid

Både Statsbygg, Bane NOR og Statens vegvesen har opplevd kostnadsøkninger den siste tiden som følge av økte kostnader på innsatsfaktorer. I tillegg oppgir både Statens vegvesen og Nye Veier at HMS-regler, utslippsregler og andre krav avledet fra det økte fokuset på klima og miljø, fører til økte kostnader.

For å vurdere konkurransen er det imidlertid ikke generelle økninger i kostnadsnivået som er interessante, men heller spredningen i tilbudte priser, altså forskjellen på den laveste og høyeste tilbudte pris, og hvordan dette utvikler seg over tid. Dette må ses i sammenheng med en analyse av markedet og blant annet vurderinger av kapasiteten i markedet og de enkelte aktørene. I tillegg til at en må ta høyde for prosjektspesifikke forhold som kan påvirke aktørenes prissetting. Det kan for eksempel være innføringen av nye kontraktsformer eller

³⁷ Dette har vært tildelingskriterier som for eksempel erfaring, men har særlig gjaldt krav til økonomisk dokumentasjon

beskrivelsen av kontraktobjektet og hva entreprenørene skal prise. Om slike forhold forstås ulikt av entreprenørene, eller de har en ulik risikoforståelse av dette, vil det kunne påvirke hvordan de priser sine tilbud.

Dessverre er statistikken fra byggherrene vanskelig å benytte til dette formålet. Det er kun fra Statens vegvesen vi har fått data over en lengre tidsperiode, og i denne statistikken er det vanskelig å skille mellom prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell og de som ikke er det. I tillegg har vi ikke informasjon om kontrakts- eller anskaffelsesstrategi i statistikken, og det er derfor vanskelig å sikre at det vi ser på er sammenlignbart. Når vi samtidig vet at Statens vegvesen i stadig større grad benytter dialogbaserte anskaffelser, der man bevisst søker å forhandle ned prisspredningen, innebærer dette at dataene ikke er egnet. På samme måte er heller ikke dataene fra Nye Veier egnet til å sammenligne prisspredning over tid. For det første er tidsserien kort, for det andre har de operert med makspriser, som kunstig avkorter prisspredningen. Det vi har fått av statistikk viser at det for flere av kontraktene ikke er noen spredning, mens det for andre er relativt stor spredning, noe som kan indikere god konkurranse.³⁸

Vi har tilgang til informasjon om konkurranser kun fra 2018-2021 for Statsbygg og Bane NOR, noe som gjør det vanskelig å vurdere utvikling i priser over tid. For de fire kontraktene fra Bane NOR hvor vi har informasjon om tilbudspris er spredningen relativt høy, mellom 30 og 50 prosent. Spredningen er lavere for Statsbygg: for kontrakter med flere enn én tilbyder er spredningen mellom 3 og 25 prosent. For de fleste utlysingene er spredningen under 15 prosent. På samme måte som for øvrige byggherrer, er det mange forhold som kan påvirke prisspredningen som vi ikke har data til å kontrollere for.

4.2 Størrelsen på det geografiske markedet og konkurransepress fra utenlandske aktører

Størrelsen på det geografiske markedet varierer, basert på byggherrenes vurdering, avhengig av størrelsen på kontrakt og fagområde. I tillegg virker det som at det geografiske markedet er noe snevrere i byggmarkedet enn i anleggsmarkedet. Statsbygg opplever lite utenlandske tilbydere i byggmarkedet uansett fagområde og kontraktstørrelse, selv om de norske entreprenørene ofte bruker utenlandske underleverandører.

Kontraktstørrelse har betydning for hvorvidt utenlandske aktører viser interesse for anskaffelser i anleggsmarkedet. Nye Veier oppgir at de på kontrakter over 4 mrd. NOK får inn kun få norske tilbud, men flere utenlandske. En stor del av aktørene er fra EU-landene, men det er også globale aktører som søker prekvalifisering og som har lagt inn anbud, for eksempel fra Kina, Tyrkia og Canada. Videre oppgir Nye Veier at de fleste utenlandske anbudsgiverne kommer inn med norske partnere. Statens vegvesen oppgir også at de anser markedet som internasjonalt på større kontrakter (over 1,5-2 mrd. NOK). Statsbygg oppgir derimot at de i liten grad opplever utenlandske tilbydere, selv på større byggprosjekt.³⁹

Også Bane NOR opplever at utenlandske aktører primært er interessert i større kontrakter. I kontraktstrategien for Nykirke-Barkåker og Drammen-Kobbervikdalen fra 2016⁴⁰ står det at: «*Erfaring fra de siste 6 årene med store investeringer på jernbane i Norge har vist at man i økende grad henvender seg til et internasjonalt europeisk marked*». Bane NOR oppgir at de norske kjenner til regelverket best, mens de utenlandske har mye å sette seg

³⁸ Beregning av differanse i tilbudspris inkluderer tilbud som ble avvist før evalueringsfasen.

³⁹ Som regel er utenlandske leverandører mer involvert som underleverandører.

⁴⁰ (Jernbaneverket, 2016)

inn i hvis de skal gå inn i et norsk prosjekt. Derfor er de generelt kun interessert i de største kontraktene, slik at de har mulighet å tilknytte seg nødvendig personell.

Størrelsen på det geografiske markedet varierer også avhengig av fagområde, og oppleves større for mer spesialiserte utlysninger. Nye Veier oppgir at markedet primært består av norske aktører ved enkle arbeider, for eksempel flytting av masse. Hvis utlysingene er mer tekniske, som for eksempel bygging av broer eller større tunneler, er utenlandske aktører interessert. Også Statens vegvesen oppgir at fag påvirker hvorvidt det er interesse for mindre kontrakter blant utenlandske aktører. For eksempel på utlysingen av Varoddbrua i 2017, som hadde en kontraktstørrelse på ca. 0,5 milliarder, var det tre utenlandske tilbydere av totalt seks kvalifiserte tilbydere. Statens vegvesen oppgir også at utenlandske aktører for eksempel interesserer seg for utlysninger innenfor elektro selv på mindre prosjekter.

Bane NOR oppgir at jernbaneteknikk er et relativt norsk marked, selv om det har variert over tid. I en periode var det en del tyske aktører som var aktive innenfor jernbaneteknikk, og nå er det en del spanske og italienske aktører. De oppgir at utenlandske aktører primært er interessert i større kontrakter. De utenlandske viser ofte interesse i starten av markedsdialogen, men faller av underveis. På spesialiserte prosjekter er det ofte utenlandske underleverandører, ettersom det for veldig spesifikke kompetansekrav kan være vanskelig å dekke kompetansen med norske aktører. For ikke-spesialiserte prosjekter er det typisk norske underleverandører.

Utvikling i antall utenlandske tilbydere er en indikator for utviklingen i konkurransepresset fra utenlandske aktører i entreprenørmarkedene. Ingen av byggherrene har opplevd en økning eller reduksjon i interessen fra utenlandske aktører over tid. Statsbygg oppgir at de generelt har få utenlandske aktører som legger inn tilbud på deres kontrakter, og det har ikke vært noe nevneverdig utvikling på dette området. Statsbygg gir uttrykk for at dersom utenlandske aktører skal se det som relevant med et prosjekt i Norge må de ha en strategi om å etablere seg i Norge, ettersom et oppdrag på et enkelt bygg trolig blir for lite til at de ser økonomi i det. Dette bekreftes også av den statistikk om kontrakter vi har fått tilgang til fra Statsbygg; i oversikten over kontrakter tildelt i 2018-2021 er det ikke en eneste utenlandsk tilbyder som har søkt om kvalifikasjon på noen av kontraktene.

Statsbygg tror en viktig grunn til at de ser få utenlandske entreprenører er at det er krevende for utenlandske tilbydere å sette seg inn de særnorske bygningsreglene. Norske regler stiller også krav om ansvarsrett, noe de utenlandske aktørene ikke har, og det krever mer forarbeid av dem ettersom de må sikre et samarbeid med nasjonale aktører som har det. Statsbygg oppgir også at det hadde vært en relativt stor jobb å gå over til engelsk som kontraktspråk og internasjonale standarder i kravdokumentene, noe som kunne ha lagt til rette for mer internasjonal konkurranse.

Samtidig sier Statsbygg at dette kun gir et partielt bilde av den konkurransefaktoren utenlandske aktører utgjør i markedet. Det er vanlig at de norske entreprenørene på store kontrakter bruker utenlandske underleverandører. De norske entreprenørene kan få en kostnadsfordel ved å bruke en utenlandsk underleverandør, samt at det kan løse eventuelle kapasitetsbegrensninger de selv måtte ha. Nye Veier, Statens vegvesen og Bane NOR oppgir ikke noen klare trender i interessen fra utenlandske aktører. Basert på statistikken fra Nye Veier ser det ut som at interessen fra utenlandske aktører varierer fra en konkurranse til en annen, men ser nokså stabil ut over tid. I tidsperioden 2016-2021 har Nye Veier ofte flere utenlandske enn norske aktører som forsøker å kvalifisere seg. Det er politisk frykt for at norske entreprenører taper særlig på større veiprojekt,

både for Nye Veier og Statens vegvesen.⁴¹ Særlig Nye Veier er blitt kritisert for at deres kvalifikasjonskrav ikke legger til rette for norske tilbydere.⁴²

I 2020-21 hadde Statens vegvesen utenlandske tilbydere på kun noen få av de utlyste kontraktene vi har informasjon om, og for disse kontraktene var det kun én utenlandsk tilbyder i hver konkurranse. Mange av disse kontraktene var likevel små. For de større kontraktene, som E16 Bjørum -Skaret (3 milliarder, utlyst i 2020) var det tre norske og én utenlandsk tilbyder. For E6 Helgeland Sør (2,3 milliarder i kontraktsverdi) var det i 2016 ni som meldte interesse hvorav tre var utenlandske. Selv om det også finnes eksempel på større kontrakter hvor det ikke har vært interesse fra utenlandske aktører, kan vi ikke lese ut noen endringer over tid fra Statens vegvesens statistikk.

Bane NOR oppgir heller ikke noen spesifikke trender i antall utenlandske, men sier at det varierer over tid. I kontraktstrategien for Nykirke-Barkåker og Drammen-Kobbervikdalen fra 2016,⁴³ står det at: *«Jernbaneverket har hatt god konkurranse både av norske og europeiske entreprenører de siste åra, og det er ikke tegn i markedet som tyder på at konkurransen fra utenlandske entreprenører vil avta.»* Vi har ikke kjennskap til hvor ofte utenlandske aktører viser interesser for Bane NORs prosjekter, men i anskaffelsesstatistikken for 2018-2021 kan vi se at utenlandske aktører ble tildelt tre av ti kontrakter vi har informasjon om⁴⁴.

⁴¹ (NRK, 2021)

⁴² (Byggeindustrien, MEF-Brodkorb i strupen på Nye Veier: - Hadde Nye Veier fått oppdraget med å sende det første mennesket til månen, ville de vel krevd at tilbyder skulle ha vært der før, 2019)

⁴³ (Jernbaneverket, 2016)

⁴⁴ Én av disse var i samarbeid med en norsk aktør.

5 Praksis og erfaringer

Det er ulik praksis hos byggherrene når det gjelder hvordan de vurderer markedet i forbindelse med utformingen av kontraktstrategien for et nytt prosjekt. Alle fire byggherrene har en form for dialog med markedet, men Nye Veier skiller seg ut ved at de i mindre grad gjør konkrete markedsanalyser som en del av arbeidet med kontraktstrategien. Ingen av de fire byggherrene gjennomfører systematiske analyser av markedet over tid, uavhengig av enkeltprosjekter.

I dette kapitlet besvares studiens første forskningsspørsmål «*Hvordan tar byggherreorganisasjonene og prosjektene høyde for markedssituasjonen når de utformer kontraktstrategien, for å legge til rette for best mulig konkurranse om kontrakten?*» og studiens andre forskningsspørsmål «*Hvilke erfaringer har de med å forsøke å tilpasse kontraktstrategien til markedssituasjonen?*».

Hvordan tar byggherreorganisasjonene og prosjektene høyde for markedssituasjonen når de utformer kontraktstrategien, for å legge til rette for best mulig konkurranse om kontrakten?

Alle byggherreorganisasjonene oppgir at utforming av kontraktstrategi er noe de kontinuerlig arbeider med og utvikler, både gjennom arbeid med veiledere og gjennom prosjektspesifikke erfaringer. Som en konsekvens har også foretrukket kontraktstrategi endret seg over tid i alle byggherreorganisasjoner. Generelt går det i retning av økt bruk av totalentreprise, men bruken varierer mellom byggherrene.

Finansdepartementets rundskriv R-108/19 angir krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Rundskrivet legger en klar føring om at det må gjøres en vurdering av markedet ved utformingen av de ulike kontraktstrategiene. Det varierer hvordan dette er implementert og operasjonalisert i byggherrenes respektive organisasjoner gjennom interne veiledere og etablert praksis.

Nye Veier skiller seg ut ved at de ikke har en egen intern veileder tilsvarende de tre andre. Samtidig er det forskjeller med hensyn til hvor formelle prosedyredokumenter de tre andre byggherrenes veiledere er. Det virker også å være forskjeller i hvor mye handlingsrom/valgfrihet det er for hvert enkelt prosjekt hos byggherrene til å ta egne valg i utformingen av kontraktstrategien som følge av føringer i veilederne. For eksempel har både Bane NOR og Statens vegvesen i sine veiledere angitt en hovedregel for entrepriseform. Selv om det åpnes for at det kan velges andre løsninger basert på konkrete vurderinger for hvert enkelt prosjekt, kan slike formuleringer og føringer bidra til å heve terskelen for å velge andre løsninger, sammenlignet med en situasjon hvor veilederen legger opp til at valg av entreprisform skal gjøres etter en vurdering av markedsforhold og andre prosjektrelevante forhold.

Det er ulik praksis hos byggherrene når det gjelder hvordan de vurderer markedet i forbindelse med utformingen av kontraktstrategien for et nytt prosjekt. Det er vårt inntrykk at alle fire byggherrene har en dialog med markedet og at de holder seg orientert om utviklingen på et overordnet nivå, men Nye Veier skiller seg også her ut ved at de hittil i liten eller ingen grad har gjort konkrete markedsanalyser som en del av arbeidet med kontraktstrategien. Det skyldes, slik vi forstår det, først og fremst at de har en tilnærming til og forståelse av markedet som et globalt marked. En konsekvens av det er at det er liten grunn til å gjøre markedsanalyser fra prosjekt til prosjekt ettersom det i liten grad vil være endringer i det globale markedet som vil påvirke valgene de tar i hvert enkelt prosjekt. Denne markedsforståelsen kan være under endring, jamfør at Nye Veier har inngått en rammeavtale på bistand til å gjennomføre nettopp markedsanalyser.

Når det gjelder de tre andre byggherrene er det vårt inntrykk at prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell gjennomfører gode markedsundersøkelser i forkant. Det er litt ulikt om de gjør det i egenregi,

med bistand fra eksterne konsulenter eller i en kombinasjon. Stikkordet som er felles for alle er dialog med aktørene. Så vidt vi har fått klarhet i, gjennomfører ingen av de fire byggherrene mer systematiske analyser av markedet over tid og uavhengig av enkeltprosjekter.

Alle fire byggherrer bruker primært personbasert informasjonsoverføring fra et prosjekt til et annet. Informasjonsoverføringen gjøres ofte i form av erfaringsmøter hvor man i forkant av utformingen av kontraktstrategien til et nytt prosjekt, inviterer og samler ressurspersoner i organisasjonen som har relevant erfaring fra sammenlignbare prosjekter. Det samles i liten grad sentralisert inn data om erfaringer, og i den grad dette samles inn tilgjengeliggjøres dette ikke på en måte som muliggjør bruk i andre prosjekter. Dette har vi selv også fått erfare gjennom arbeidet med denne studien. Vi hadde lagt opp til å analysere anskaffelsesstatistikk over tid for alle fire byggherrer, men dette viste seg ikke være mulig ettersom byggherrene i liten grad har egen statistikk eller systematiske oversikter over anskaffelser. I tillegg varierte den tilgjengelige informasjonen fra en byggherre til en annen, og også over tid for samme byggherre.

Hvilke erfaringer har de med å forsøke å tilpasse kontraktstrategien til markedssituasjonen?

Alle fire byggherrer gir uttrykk for at det er viktig å tilpasse kontraktstrategien ut fra markedssituasjonen for å sikre oppslutning om prosjektet og god konkurranse om kontraktene.

Bane NOR understreker at det er viktig å arbeide med markedet kontinuerlig gjennom prosjektperioden, ettersom informasjon om markedet er «ferskvare» og det ofte går flere år fra den første kontraktstrategien blir utarbeidet til kontraheringstidspunktet. Bane NOR opplever selv at de har hatt en god utvikling over tid når det gjelder praksis med å ha kontakt med markedet i en tidlig fase.

Statens vegvesen oppgir på sin side at de bruker markedsdialogen blant annet til å få innspill på kontraktstørrelser, kontraheringstidspunkt, entrepriseform, anskaffelsesprosedyre, tildelingskriterier og hva som er en hensiktsmessig oppdeling med tanke på kompleksitet og fagområder.

Statsbygg oppgir at det som kan påvirkes mest av markedsdialogen og vurderingen av konkurransesituasjonen, er valg av entrepriseform. I dialogen med markedsaktørene er det viktig å finne ut av hva som kan øke attraktiviteten til prosjektet hos aktørene, ettersom det vil kunne sikre flere tilbud og økt konkurranse om kontraktene.

Nye Veier benytter seg i mindre grad av en markedsdialog ved utformingen av kontraktstrategier, men de har likefullt kontakt med markedet og aktørene og er lydhør for innspill fra disse. Nye Veier har blant annet besluttet å gå bort fra makspris i kontrakter som et av resultat av dialogen med aktørene og erfaringene de har hatt med markedet de siste årene.

Felles for alle byggherrene er at det også er mange andre hensyn som skal tas ved valg av kontraktstrategi, og det er ikke alltid markedsvurderingene som veier tyngst. Blant annet kan politisk vedtatte tidsrammer fort bli styrende for gjennomføringen og det kan gjøre det vanskelig å tilpasse utlysningstidspunkt til konkurransesituasjonen. Alle de fire byggherrene koordinerer sine egne utlysinger internt i noen grad. Slik vi oppfattet det så virket dette minst relevant for Statsbygg, som ikke oppgav at de gjorde dette i særlig grad. Det gjennomføres ikke noen fellesanalyser for å vurdere etterspørselen fra alle byggherrene samlet. Nye Veier, Statens vegvesen og Bane NOR oppgir at dette er noe de ønsker hadde blitt ivare tatt bedre.

Selv om en klarer å samle inn informasjon om egne prosjekter og hos andre byggherrer, er det likevel ikke gitt at det kan brukes for å koordinere utlysingene bedre med tanke på markedskonkurransen. Prosjektene må normalt gjennomføres innenfor en politisk vedtatt tidsramme. Dermed blir det ofte tidsrammen som styrer

gjennomføringen, og i mindre grad det tidspunktet en mener hadde vært best for konkurransen ettersom det i praksis er begrenset med fleksibilitet og rom for utsettelse.

I en del situasjoner ligger det også overordnede føringer i byggherreorganisasjonen, som for eksempel hva som skal være hovedregel i valg av kontraktstrategi. Selv om det er rom for å avvike fra dette der hvor det kan begrunnes, så kan slike føringer bidra til å påvirke valgene som tas. I tillegg oppgir flere av byggherrene at tilgjengelig kompetanse i byggherreorganisasjonen også er viktig ved valg av entreprisform.

5.1 Overordnede krav og føringer

Finansdepartementets rundskriv R-108/19 angir krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. I rundskrivet punkt 8.3 om kontraktstrategi, står det følgende:

«I de tilfellene hvor kontraktsstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller på et annet tidlig tidspunkt, skal det ved ferdigstilling av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraktsstrategier⁴⁵.

Grunnlaget skal være en analyse av egenskapene ved prosjektet som er relevante temaer i anskaffelsesprosesser. Egenskaper ved prosjektet, markedssituasjon og kontraktspartnere påvirker utformingen av den spesifikke kontraktsstrategien. Dette kan typisk være:

- *prosjektets overordnede mål og rammebetingelser*
- *oppgavens omfang, kompleksitet og kritikalitet*
- *markedsusikkerhet og konkurransesituasjon*
- *prosjekteiers og leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet*
- *partenes evne til å håndtere risiko og grensesnitt*

Rundskrivet legger en klar føring om at det må gjøres en vurdering av markedet ved utformingen av de ulike kontraktstrategiene. Det varierer hvordan dette er implementert og operasjonalisert i byggherrenes respektive organisasjoner gjennom interne veiledere og etablert praksis. Dette redegjør vi for i de neste delkapitlene hvor vi går nærmere inn på hvilke rutiner og prosesser byggherrene har for å gjennomføre markedsanalyser.

For en nærmere beskrivelse av kravene til metodikken viser vi til Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store statlig investeringsprosjekter i staten.⁴⁶ Ordningen og bakgrunnen for denne er også nærmere beskrevet innledningsvis i Concept-rapport nr. 35.⁴⁷

5.2 Statsbygg

5.2.1 Veileder for kontraktstrategi

Den relevante veilederen i Statsbygg heter «Statsbygg prosessveileder kontraktstrategi» og den ble oppdatert i mars 2021. Før det hadde ikke veilederen blitt oppdatert siden 2010. Innledningsvis i veilederen fremgår det at

⁴⁵ I prosjekter etter sikkerhetsloven og i enkelte forsvarssaker kan det være unntak fra kravet om to prinsipielt ulike kontraktsstrategier

⁴⁶ (Finansdepartementet, 2019b)

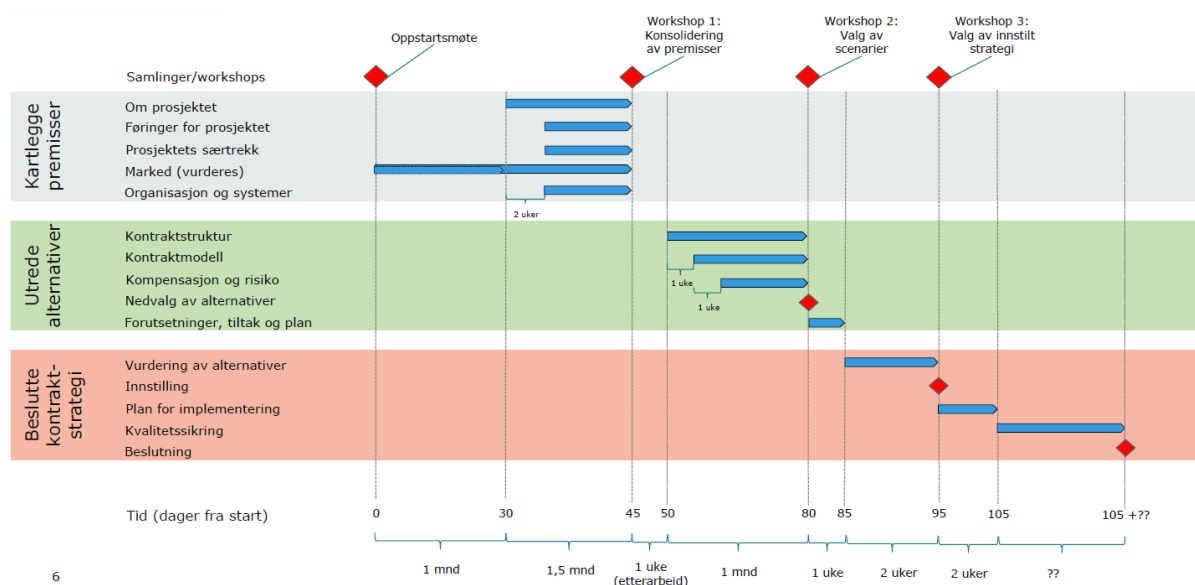
⁴⁷ (Samset & Volden, 2013)

«En kontraktstrategi skal bidra til at valgt prosjekt gjennomføres i samsvar med prosjektets mål. Målet med en god kontraktstrategi må være å optimalisere verdi. Det er grunn til å anta forskjellene på en god og dårlig kontraktstrategi normalt kan utgjøre 10 – 20 % av prosjektets byggekostnad eller mer.» Det er mange faktorer og valg som ligger bak en kontraktstrategi og som dermed påvirker kostnaden, hvor god forståelse av markedssituasjonen og tilrettelegging for god konkurransen er én av dem. Prosjekter omfattes av statens prosjektmodell dersom de har en anslått samlet kostnadsramme for investeringskostnad på 1 milliard kroner og oppover (utenom IKT-prosjekter, som har en terskelverdi på 300 millioner kroner). De økonomiske konsekvensene av en feil utformet kontraktstrategi som resulterer i svak konkurranse blir da fort av betydelig størrelse.

I veilederen fremgår det at kontraktstrategien skal utarbeides tidlig i avklaringsfasen, før en kontraherer rådgiver for forprosjektfasen og senest før det som refereres til som punkt B2 i Statsbyggs interne tidslinje for store prosjekter. B2 er før oppstart av forprosjekt og før ekstern kvalitetssikring (KS2). Veilederen er bygget opp rundt tre sentrale faser; 1) Kartlegge premisser, 2) Utrede alternativer og 3) Beslutte kontraktstrategi.

Den første fasen hvor en skal kartlegge premissene for prosjektet består av fem tematiske områder hvorav ett heter «Marked». Det vises til at «For innhenting av informasjon knyttet til markedet er prosjektet avhengig av input og intervjuer med markedsaktører. Dette gjør at det er sentralt å starte markedsanalysen tidlig nok i forhold til dimensjoneringen av denne aktiviteten.» Dette er også reflektert i illustrasjonen av en typisk tidslinje for utarbeidelse av kontraktstrategi til store prosjekter, se figuren under. Av denne fremgår det at vurderinger av markedet typisk gjøres over en periode på 1,5 måneder mellom oppstartsmøte og en avsluttende workshop i den første kartleggingsfasen.

Figur 5-1: Illustrasjon på en typisk tidslinje for utarbeidelse av kontraktstrategi for et stort prosjekt i Statsbygg. Kilde: Statsbygg prosessveileder kontraktstrategi.



Veilederen er tydelig på at valg av kontraktstrategi må relateres til markedet og at data som utarbeides skal være med bakgrunn i en dialog med aktører i markedet. Veilederen poengterer også at det bør kunne vises til en egen markedsanalyserapport for videre detaljer. Samtidig åpnes det for at det kan benyttes historiske data fra relevante og tidsnære prosjekter. Etter det vi forstår er dette først og fremst ment å gjelde for mindre prosjekter i regi av Statsbygg og ikke de prosjektene som er omfattet av statens prosjektmodell. Veilederen gjelder for hele Statsbyggs portefølje. I workshopen med Statsbygg ble det nevnt at det for de mindre prosjektene ikke

nødvendigvis er hensiktsmessig å gjennomføre markedsundersøkelser. Også for flere mellomstore prosjekter kan det være mange konkurranser i året, slik at man ikke trenger en ny markedsundersøkelse hver gang.

Veilederen angir flere tema og spørsmål som skal besvares i markedsundersøkelsen. Dette går på interessen blant aktørene i markedet og hvorvidt de opplever prosjektet som attraktivt og om aktørene antas å ha kapasitet. Det inkluderer også vurderinger av kontraktsinndeling og hvilken størrelse på kontraktene som antas å være ettertraktet i markedet. Markedsundersøkelsen må også vurdere hvilken erfaring aktørene har med lignende prosjekter og om det er forhold som tilsier at en bør forvente et annet prisnivå enn det som er brukt i erfaringstall. Det må også redegjøres for hvilken kontraktmodell aktørene er mest interessert i og/eller har mest erfaring med. Vurderingene som gjøres av markedet tas med i det videre arbeidet og brukes i vurderingen av ulike alternativer som utarbeides før det gis en innstilling og begrunnelse for valg av kontraktstrategi.

Statsbygg er opptatt av å forstå markedet og aktørenes interesse for å sikre en god konkurranse og at de får inn tilbud når oppdragene lyses ut. Det ble gitt uttrykk for at veilederen fungerer som en anbefaling, men at omfanget av markedsvurderingene må ses i sammenheng med prosjektets størrelse og andre prosjektspesifikke forhold. Det er samtidig forskjeller i hvor mye det jobbes med dialog ut i markedet og analyser av markedet. For større og mer teknisk kompliserte prosjekter vil det legges ned mer arbeid her, og for prosjekter som omfattes av denne studien følges veilederen ganske tett.

5.2.2 Foretrukket kontraktstrategi over tid

De store prosjektene til Statsbygg er ofte unike i sin størrelse, utforming og bruksformål, og derfor varierer også kontraktstrategien fra ett prosjekt til et annet. Foretrukket kontraktstrategi har likevel utviklet seg noe over tid, og man har arbeidet systematisk med å utvikle nye kontraktstrategier. Dette er beskrevet i faktaboks 5-1.

Faktaboks 5-1 Campus Ås – Utvikling av kontraktstrategi over tid

Campus Ås er et nytt bygg som samlokaliserte Veterinærinstituttet og Veterinærhøgskolen på Ås ved siden av Norges miljø og biovitenskapelige universitet. Bygget ble ferdig i 2020.

Prosjektet ble delt opp i rundt 35 byggherrestyrte entrepriser. I etterkant har den interne erfaringsoverføringen i Statsbygg vist at byggherrestyrte entrepriser kan medføre store utfordringer med å oppnå resultatmål. Campus Ås har særlig blitt kritisert for at prosjektet ble forsinket og dyrere enn den vedtatte kostnadsrammen. I Campus Ås-prosjektet oppgir Statsbygg at risikodelingen mellom byggherre og entreprenør var en av de primære utfordringene, og at Statsbygg selv hadde en for stor del av risikoen. Derfor har man jobbet mer systematisk med å utvikle nye entrepriseformer også for større prosjekter, slik at det nye regjeringsskiftet for eksempel nå gjennomføres med store totalentreprise med samspill.

5.2.3 Markedsundersøkelser

Statsbygg foretar ikke egne systematiske vurderinger og løpende analyser av markedene, men de gjør en vurdering av markedet i forbindelse med konkrete prosjekter. De benytter også et eksternt analysemiljø til å utarbeide markedsanalyser i forbindelse med enkeltprosjekter og noen ganger for mer generelle markedsanalyser. I prosjekter hvor Statsbygg benytter et eksternt selskap til å gjøre markedsvurderinger vil selskapet typisk gjøre intervjuer med aktuelle entreprenører med sikte på å avdekke blant annet kapasitet og interesse for oppdraget. Statsbygg inviterer også til egne møter med leverandørene, særlig i store prosjekter. Der det er prosjektspesifikke forhold som gjør at det er behov for å identifisere markedsaktører med særskilt kompetanse, er det ofte også en dialog med sluttbruker av bygget. Viktige punkter som diskuteres i

markedsdialogen er valg av entrepriseform samt oppdeling av og størrelse på kontraktene. Statsbygg oppgir at det som kan påvirkes mest av markedsdialogen og vurderingen av konkurransesituasjonen er valgt entrepriseform. Valg av entrepriseform påvirkes også av brukerhensyn og erfaringer fra tidligere prosjekter og i faktaboks 5-2 har vi beskrevet hvordan disse vurderingene ble gjort i prosjekt Campus Ås.

Faktaboks 5-2 Campus Ås – Vurderinger ved valg av entrepriseform

Ved utforming av kontraktstrategi for prosjekt Campus Ås ble det i to omganger gjort markedsvurderinger gjennom dialog med flere av de største entreprenørene i markedet. I Campus Ås var hele bygningsmassen koblet sammen og dette var en sentral forutsetning for prosjektet for å gi best mulig sluttløsning for brukerne. Derfor ble også hensynet til bruker høyt vektlagt ved valg av kontraktstrategi. Utførelsesentreprise ble anbefalt fra starten av fordi man ikke trodde at brukerhensynet kunne ivaretas god nok ved bruk av totalentreprise.

I tillegg gjennomførte man også dialog med prosjektgruppen i Østfoldssykehuset som den gangen var i bygningsfasen. Her hadde de lagt ut alle tekniske deler som én totalentreprise og ikke fått inn tilbud, noe som forsinket prosjektet med 6 måneder. Dette ble også tillagt vekt ved valg av entrepriseform ettersom det indikerte at entreprenørene ikke var interessert i så store totalentrepriser på de tekniske delene. Campus Ås var også et mye større prosjekt enn det Statsbygg hadde av tidligere referanser på totalentrepriser, og et av de største prosjektene Statsbygg hadde hatt så langt. Det største prosjektet som hadde blitt gjennomført som totalentreprise på dette tidspunktet var ca. 2 milliarder, mens Campus Ås hadde en kostnadsramme som var omtrent tre ganger så høy. Prosjektet endte opp med rundt 35 byggherrestyrte delentrepriser.

I dialogen med markedsaktørene er det viktig å finne ut av hva aktørene tenker øker attraktiviteten av prosjektet, ettersom dette bidrar til økt konkurranse. Samtidig oppgir Statsbygg at en må være bevisst på at entreprenørene også har en egeninteresse som påvirker innspillene de gir i en slik prosess. For eksempel ønsker entreprenørene gjennomgående minst mulig risiko. Litt enkelt kan en si at utførelsesentreprise legger større risiko på byggherren, mens totalentreprise legger større risiko på entreprenøren. Derfor kan entreprenørene ønske seg utførelsesentrepriser eller samspillsentrepriser som reduserer entreprenørens risiko, men det behøver ikke å være den mest hensiktsmessige risikofordelingen fra byggherrens ståsted. Markedsanalysen er kun én del av informasjons- og kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for valg av kontraktstrategi, og informasjonen fra entreprenørene må vurderes opp mot andre hensyn. Dette er illustrert i eksempelet i faktaboks 5-3.

Faktaboks 5-3 Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet– Markedsdialog er kun én del av informasjonsgrunnlaget ved valg av kontraktstrategi

Basert på en markedsanalyse, anbefalte et eksternt analysemiljø Statsbygg at prosjektet for å bygge et nytt bygg for å samlokalisere Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet burde deles i to samspillentrepriser: Én kontrakt for grunnarbeider og råbygg og én kontrakt for «alt over bakken og etterfølgende entrepriser». Anbefalingen var i stor grad basert på dialogen de hadde hatt med markedsaktørene. I utformingen av kontraktstrategien ble markedsanalysen inkludert sammen med interne vurderinger og møter hvor det ble diskutert tidligere prosjekter, erfaringer og hva Statsbyggs egne ansatte vurderte som mest hensiktsmessig i dette prosjektet. Dette ble tillagt mer vekt i dette prosjektet og resultatet ble en annen strategi enn det som ble anbefalt i markedsrapporten. Man endte med en løsning med en mindre samspillentreprise på den tekniske innmaten i bygget, mens resten av prosjektet ble delt i to tradisjonelle totalentrepriser.

5.2.4 Informasjonsoverføring internt

Informasjonsoverføringen i Statsbygg er primært personavhengig. Ved oppstart av nye prosjekter prøver Statsbygg å kartlegge om de har andre sammenlignbare prosjekter i samme område slik at de kan arrangere et

internt møte for å dele erfaringer. Etter prosjektene utarbeides også erfaringsrapporter. I disse rapportene gjøres det blant annet vurderinger av valg av kontraktstrategi og hvorvidt en annen strategi kunne gjort prosjektet bedre eller enklere. I tillegg har Statsbygg en erfaringsdatabase som er tilgjengelig for usikkerhetsanalyser.

Vi oppfatter det som at Statsbygg ikke arbeider systematisk med sammenstilling av kunnskap fra forskjellige prosjekter internt, i hvert fall ikke utover det som samles inn for usikkerhetsanalyser. De kvalitative erfaringsrapportene blir arkivert, men vårt inntrykk er at disse er vanskelig tilgjengelig, hvis tilgjengelige i det hele tatt. Samtidig ble det påpekt at markedet er i sterk endring slik at erfaringsrapportene raskt blir utdatert.

5.2.5 Koordinering internt og med andre byggherrer

Statsbygg opplever ikke at de er en stor nok innkjøper til å påvirke markedet når det gjelder kapasitet for byggprosjekter eller kostnadsnivå i bransjen. Basert på vår forståelse oppleves det derfor ikke som så viktig å koordinere konkurransene internt i Statsbygg, i det minste ikke på grunn av hensyn til konkurransen i entreprenørmarkedene.

Statsbygg hadde likevel et eksempel hvor bedre koordinering internt kunne ha bidratt til bedre resultat. Kontraheringstidspunktet for to store prosjekter i samme område var rett etter hverandre. I det første prosjektet var det en stor aktør som vant alle tekniske entrepriser. På det andre prosjektet var det få tilbydere på de fleste entreprisene, og aktøren som hadde vunnet de tekniske entreprisene på det første prosjektet viste seg å ikke være konkurransedyktig på det andre prosjektet. I tillegg la de inn tilbud kun på noen av kontraktene, og ikke alle. Det virker altså som at Statsbygg, gjennom disse to store prosjektene, påvirket markedet i dette delsegmentet på en slik måte at konkurransen på det andre prosjektet ble svekket. Dette tyder på at koordinering internt kunne hatt en verdi også for Statsbygg.

Koordinering med de andre byggherrene vi fokuserer på i denne rapporten oppleves mindre relevant for Statsbygg, ettersom de opererer i byggmarkedet og ikke i anleggsmarkedet som de andre byggherrene. Derimot kunne det ha vært relevant for Statsbygg å koordinere med for eksempel Helse Sør-Øst og Oslo kommune. Vi oppfatter det som at dette ikke skjer i dag.

5.3 Bane NOR

5.3.1 Veileder for kontraktstrategi

Bane NOR har et mer omfattende internt dokumenthierarki som inkluderer blant annet prosedyrer ved utarbeidelse av kontraktstrategier.⁴⁸ I store prosjekter utarbeides en tidligfase kontraktstrategi, kontraktstrategi for prosjektet, spesifikk kontraktstrategi og en anskaffelsesstrategi. For problemstillingene i denne studien er det i hovedsak kontraktstrategi for prosjektet som er det relevante dokumentet og hvilke vurderinger som gjøres av markedet og konkurransesituasjonen i forkant av utarbeidelsen av denne strategien.

I dokumentet «Føringer og overordnet kontraktstrategi for utbyggingsprosjekter – prosedyre» fremgår det innledningsvis at hensikten er å standardisere tilnærmingen til kontraktstrategier på tvers av

⁴⁸ For denne studien og problemstillingen vi her ser nærmere på så er det dokumentene «Føringer og overordnet kontraktstrategi for utbyggingsprosjekter – prosedyre» og «Prosess for anskaffelse og oppfølging av kontrakter i store prosjekter i Utbygging – prosedyre» som er de to sentrale dokumentene vi har vurdert.

Utbyggingsdivisjonen ved å gi en felles beskrivelse av felles forhold, og retningslinjer for vurderinger innenfor ulike tema. Prosedyren tydeliggjør krav og forventninger til prosjektene ved utarbeidelse av kontraktstrategi for tidligfase og kontraktstrategi for prosjektet.

For kontraktstrategier i tidligfase vises det til at den skal inneholde planer og anbefalinger for hvordan prosjektet skal utvikles frem mot endelig kontraktstrategi og med vekt på planer for blant annet hvordan en skal ha dialog med markedet, innhente erfaringer internt og eksternt samt gjennomføring av tidlig involvering av leverandørmarkedet. Det er ingen konkrete krav til markedsanalyser, men det fremgår at en skal involvere leverandørmarkedet i planleggingen. Et punkt som er interessant er at det skal *«vurderes om det er andre tilsvarende prosjekter i porteføljen og om man kan se disse i sammenheng og utvikle en felles kontrakt- og gjennomføringsstrategi (det kan være likheter i geografi, teknisk løsning, gjennomføringsplaner, effektuttak og overordnet mål)»*. Dette relateres til hvordan byggherrene ser egne prosjekter i sammenheng og er noe vi kommer tilbake til senere i rapporten.

Når det gjelder kontraktstrategi for prosjekter fremgår det at formålet med denne skal være å beskrive og vurdere en plan for inndeling og anskaffelse av flere kontrakter i prosjektet som ivaretar risikoer i detaljplanleggingen og gjennomføringen. Det listes opp flere punkter som skal ivaretas som går på usikkerhetsstyring, kontraktstruktur og -type, kompensasjonsformat og incentiver med mer. For alle disse skal prosjektet ivareta hensynet til markedet i beskrivelsen og vurderingene som gjøres. Prosjektets markedsvurdering skal være basert på en dialog og markedsanalyse hvor Bane NORs analyseavdeling har ansvaret for å utføre markedsanalysen. Det fremgår også at prosjektene skal ivareta hensynet til Bane NORs samlede portefølje av prosjekter, kontrakter og anskaffelser i utformingen av kontraktstrategien og at relevante kategoriledere involveres.

Når det gjelder kontraktstruktur og kontraktstype vises det til at formålet er å sikre attraktive kontrakter tilpasset aktivitetsnivå og kapasitet i markedet og samtidig redusere omfanget og risikoen i byggherrestyrte grensesnitt. Det er en hovedregel at prosjektene skal velge store kontrakter, men størrelsen på kontraktene skal tilpasses markedsvurderingen på det aktuelle tidspunktet for relevante kategorier og ses i forhold til geografisk plassering, kompleksitet og eventuelle andre prosjektspesifikke forhold. Det er videre en hovedregel at totalentrepriser basert på funksjonsbeskrivelser skal benyttes for alle hovedarbeider, men utførelsesentrepriser kan benyttes når de er spesielt egnet. For eksempel ved spesielt kompliserte jernbanetekniske infrastrukturarbeider. I store og komplekse prosjekter hvor det er vanskelig å definere omfanget og hvor det er behov for tidlig involvering av entreprenører for å utnytte deres ekspertkompetanse skal det benyttes samspillsentreprise.

5.3.2 Foretrukket kontraktstrategi over tid

Bane NOR oppgir at de har en variert portefølje med prosjekter av forskjellige størrelser og med varierende krav til gjennomføring. Derfor trenger de også en bred portefølje av forskjellige kontraktstrategier. De siste fem årene har det i Bane NOR vært en utvikling i retning mot at prosjektet i større grad bestemmer hvilken kontraktstrategi som best oppfyller behovene for det aktuelle prosjektet. Hvis man avviker fra veilederen, må dette likevel begrunnes godt.

Frem til 2011 hadde Jernbaneverket en strategi som innebar at de ikke inngikk kontrakter på mer enn 400 millioner kroner. Den øvre grensen ble fjernet i 2011, og etter dette har kontraktstørrelsene til Bane NOR økt. I 2013 sa Michael Bors, tidligere ansvarlig for leverandører og marked i Jernbaneverkets utbyggingsdivisjon, at

økningen i kontraktstørrelsene allerede hadde gitt dem mer effektiv konkurranse enn tidligere.⁴⁹ Samtidig var også tanken å gå mer over til totalentrepriser, for å gi entreprenøren større frihet i gjennomføringen av prosjektene og legge til rette for kreative løsninger.

I dag ønsker Bane NOR å ha en blanding av total- og utførelsesentrepriser, i tillegg til at de skal utforske samspill. Utover dette har Bane NOR også brukt konkurransepreget dialog som anskaffelsesmetode på to kontrakter, men ettersom denne metoden krever mye tid fra både byggherre og entreprenør ser ikke Bane NOR det som hensiktsmessig å bruke den for alle anskaffelser.

5.3.3 Markedsundersøkelser

Bane NOR gjennomfører markedsanalyser primært i forbindelse med enkeltprosjekter, men Bane NOR har også en intern analyseavdeling. Denne avdelingen har et mer overordnet markedsperspektiv og ser på de store linjene og utviklingstrekkene i markedet. Avdelingen gir blant annet innspill til hvilke aktører det kan være aktuelt å gå i dialog med i markedsvurderingene som gjøres i de enkelte prosjektene. Den primære dialogen med markedet går likevel gjennom prosjektene, og data og informasjon samles inn på prosjektnivå og deles med analyseavdelingen. Bane NOR gav uttrykk for at det ikke gikk like mye informasjon og analyse tilbake til prosjektavdelingene som det kan være potensial for.

Bane NOR understreker at det er viktig å arbeide med markedet kontinuerlig gjennom prosjektperioden, ettersom informasjon om markedet er «ferskvare» og det ofte går flere år fra den første kontraktstrategien blir utarbeidet til kontraheringstidspunktet. Bane NOR opplever selv at de har hatt en god utvikling over tid når det gjelder praksis med å ha kontakt med markedet i en tidlig fase. Et eksempel på dette er hvordan Bane NOR har arbeidet med kontraktstrategien for Drammen-Kobbervikdalen, se faktaboks 5-4.

Faktaboks 5-4 Drammen-Kobbervikdalen – Flere måter å nå ut til markedet

Kontraktstrategien for Drammen-Kobbervikdalen ble først vedtatt i 2016, basert på blant annet dialog med markedsaktører, en vurdering av tidligere markedsundersøkelser og en vurdering av samlet kontraktsverdi som skal ut i markedet i tiden fremover. I arbeidet med KS2 i 2018 ble det utarbeidet en tilleggsvurdering til kontraktstrategien for å se om vurderingene fortsatt stod seg to år senere. I denne prosessen ble det også gjennomført en supplerende markedsdialog. Anskaffelsene i prosjektet ble gjennomført 2019-2021. I tiden før anskaffelsene gjennomførte Bane NOR flere tiltak for å sikre at det var informasjon om anskaffelsen i markedet og bidra til økt interesse for prosjektet:

- Etablering av et nyhetsbrev som ble sendt regelmessig til aktører i de forskjellige markedene
- Mulighet for å delta på leverandørdager i regi av Bane NOR sentralt
- Egen markedsdialog (en-dags leverandørsamling) for disse kontraktene spesifikt
- Invitasjon av entreprenører til én til én-møte, og til å komme med innspill til bl.a. kvalifikasjonskrav

Generelt opplever Bane NOR at de i dialogen med leverandørene får ærlige tilbakemeldinger. Dersom aktørene ikke har et kommende prosjekt høyt på sin prioriteringsliste gir de vanligvis uttrykk for det og kommer med forslag til hva som kan forbedres for å gjøre prosjektet mer attraktivt.

Kvalifikasjonskravene er en måte å sile ut de minst relevante tilbyderne, slik at en ikke trenger å bruke tid og ressurser på å evaluere tilbud som uansett ikke er relevante. Samtidig må en passe på at slike krav ikke formuleres

⁴⁹ (Jernbanemagasinet, 2013)

på en måte som ekskluderer for mange entreprenører og dermed svekker konkurransen for mye. Her hadde Bane NOR et eksempel fra Venjar-Langset prosjektet, se faktaboks 5-5.

Faktaboks 5-5 Venjar-Langset – Hvordan kvalifikasjonskrav kan redusere konkurransen

Da kontraktstrategien for Venjar-Langset ble utarbeidet hadde Bane NOR nettopp opplevd en konkurs på et annet prosjekt. Det gjorde at man her strammet inn på de økonomiske kvalifikasjonskravene for entreprenørene for å unngå at det skulle skje igjen. Erfaringen var at kravene ble strammet inn for mye og en av konkurransene måtte avlyses ettersom flere tilbyderne manglet dokumentasjonen på at de oppfylte kvalifikasjonskravene. I dette tilfellet justerte de på kvalifikasjonskravene og konkurransen ble raskt lyst ut igjen, med tre kvalifiserte tilbydere. Dette illustrerer hvordan for strenge kvalifikasjonskrav kan redusere konkurransen fra tilbydere som reelt sett kan levere på kontraktene.

Selv om det gjennomføres markedsvurderinger knyttet til prosjektet er det ikke alltid disse som blir førende for hvilken kontraktstrategi som velges. For eksempel hadde Bane NOR (på denne tiden Jernbaneverket) en overordnet strategi om å øke andelen totalentrepriser da kontraktstrategien for Venjar-Langset ble utformet. I Venjar-Langset mente en likevel at utførelsesentreprise var den beste løsningen basert på en helhetlig vurdering av prosjektet, intern kompetanse og erfaringer samt vurderinger av aktørene og markedet. Dette var også tilfelle ved utforming av kontraktstrategien for Havforskningsinstituttet, se kapittel 5.2.2.

5.3.4 Informasjonsoverføring internt

Bane NOR har krav om sluttrapporter når prosjektet er ferdigstilt, men ettersom prosjektene typisk går over mange år oppfattes ikke rapportene å ha så høy verdi når det gjelder informasjonsoverføring. Det kan også være krevende å skrive gode rapporter flere år etter oppstart på et prosjekt ettersom det kan være krevende å gjengi all informasjon riktig etter lang tid, og flere ansatte kan være over i nye prosjekter eller ha sluttet når rapportene skal ferdigstilles.

I et nylig prosjekt har Bane NOR derfor prøvd seg på en fortløpende prosjektevalueringsmodell, nettopp for å øke relevansen av evalueringen underveis i prosjektet. I dette prosjektet har de brukt en erfaringslogg hvor både personer fra Bane NOR og leverandør(e) løpende kan legge inn sine erfaringer med prosjektet. På den måten sikres informasjonen mens den fortsatt er fersk, i tillegg til at dette kan fasilitere bedre informasjonsflyt mellom byggherre og entreprenør. Prosjektet ble satt i gang for omtrent et år siden og så langt er man fornøyd med denne måten å evaluere prosjektet på.

I tillegg ble det påpekt at det er vanskelig å gjennomføre evalueringer som kan være til nytte for kommende prosjekter ettersom en må ta høyde for kompleksiteten i hvert enkelt prosjekt. Resultatet og erfaringene (pris, antall tilbydere, ferdigstillingstidtabell, kvalitet m.m.) i et prosjekt vil avhenge av hvordan man har truffet markedet i anskaffelsesfasen, hvordan entreprenørene vurderer risikoen i prosjektet og andre prosjekter som var ute i markedet samtidig. Dersom en for eksempel skal vurdere hvor vellykket en anskaffelse var, vil det dermed ikke være tilstrekkelig å kun se på KPIer som antall tilbydere per anskaffelse.

Bane NOR opplever at personbasert erfaringsoverføring fungerer godt. Det oppgis at de internt har informasjon om hvem som har gjennomført forskjellige anskaffelser og at det ofte blir sendt henvendelser internt om å diskutere erfaringer. Likevel oppgis det også at mer systematisering av informasjon kunne være nyttig, selv om en aldri helt kan komme unna den personbaserte informasjonsoverføringen.

5.3.5 Koordinering internt og med andre byggherrer

Bane NOR oppgir at de er den største innkjøperen for jernbanetekniske kontrakter i Norge, men at de for rådgiverkontrakter og underbyggingskontrakter operer i det samme markedet som de andre store byggherrene.

Bane NOR oppgir at de prøver å koordinere utlysningene internt for å treffe markedet på en god måte. Dette kan likevel være vanskelig i praksis, ettersom alle prosjektene må gjennomføres innenfor en politisk besluttet tidsramme. Derfor blir det primært tidsrammen som styrer gjennomføringen, og i mindre grad når man tror at det hadde vært best konkurranse, ettersom det i praksis ofte er begrenset med fleksibilitet fra politisk hold til å utsette konkurransene. Strekningene Nykirke-Barkåker og Drammen-Kobbervikdalen ble trukket frem som eksempler, da begge prosjektene skal være ferdig samtidig for at strekningen skal kunne åpne som planlagt. I dette prosjektet blir det derfor nødvendigvis flere store kontrakter som skal ut i samme geografiske område på kort tid, selv om dette kanskje ikke er det mest hensiktsmessige med tanke på konkurransen på hver av kontraktene. At konkurransene ofte blir utsatt kan også gjøre det vanskeligere å koordinere prosjekter internt. Kombinert med prosjektets overordnede tidsfrist vil utsettelse ytterligere redusere fleksibiliteten prosjektet har til å selv bestemme utlysningstidspunkt.

Gjennom sin analyseavdeling prøver Bane NOR også å holde seg informert om utlysninger fra de andre byggherrene. I tillegg oppgir Bane NOR at de har en god dialog med entreprenørene, og at de gjennom deres markedsvurderinger indirekte får en vurdering av hvor mye de andre byggherrene skal ut med i tiden fremover. Likevel oppgir Bane NOR at det allerede er utfordrende å legge opp til god koordinering for utlysninger internt i Bane NOR, og at de i praksis i liten grad klarer av å koordinere sine utlysninger opp mot de andre byggherrene.

5.4 Statens vegvesen

5.4.1 Veileder for kontraktstrategi

Den relevante veilederen hos Statens vegvesen heter «Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi – Håndbok V771» og den gir føringer for hvilke forhold som bør vurderes og tas hensyn til ved utformingen av kontraktstrategier. Dette gjelder blant inndeling av kontrakter, valg av anskaffelsesprosedyre, entrepriseform, kvalifikasjons- og tildelingskriterier samt kontrakttype. Det ble påpekt fra Statens vegvesen sin side at denne veilederen er fra 2017, og er derfor allerede noe utdatert i dag. Statens vegvesen arbeider med å lage en ny veileder som trolig vil være på plass i løpet av høsten 2022. De oppgir at det er behov for å lage en oppdatert veileder på grunn av den utviklingen som har skjedd innenfor kontraktstrategier både hos Statens vegvesen og andre byggherrer.

Innledningsvis i veilederen poengteres det at *«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.»* Det er ikke helt det samme fokuset som er utgangspunkt for denne studien, men det er på mange måter to sider av samme sak. Hovedfokuset i denne studien er hvordan markeds- og konkurransesituasjonen tas høyde for i utformingen av kontraktstrategien, mens det som står her er at valgene som i forbindelse med kontraktstrategien vil påvirke interessen fra markedet. Veilederen viser videre til at valg av kontraktstrategi må ses i sammenheng med flere mål i Vegvesenets plan- og byggherrestrategi, hvor ett av disse er å «Bidra til et velfungerende marked av rådgivere og entreprenører».

Veilederen til Statens vegvesen virker å nettopp være en veileder og ikke en mer formell prosedyre ved at den i større grad inneholder beskrivelser som er ment å være eksempler på vurderinger som kan gjøres i en prosess

for å komme frem til en hensiktsmessig kontraktstrategi. Dette ble også bekreftet på workshopen med Statens vegvesen - dette skal kun være veiledende for å gi tilstrekkelig plass til det prosjektspesifikke og gi muligheter til å tilpasse kontraktstrategien til hvert prosjekt. Statens vegvesen har fokus på å lage prosjektspesifikke kontraktstrategier, samtidig som de også har en overordnet strategi for planleggings- og byggherreaktiviteten som, sammen med andre føringer, gir en ramme for de prosjektspesifikke kontraktstrategiene. Den prosjektspesifikke tilnærmingen gir prosjekteieren frihet til å avvike fra veilederen, forutsatt en god begrunnelse. Det ble samtidig nevnt i workshopen at dette har variert over tid, noe som delvis også skyldes at politiske forhold og signaler legger føringer på valg av kontraktstrategi. Her ble det vist til at følgende begrunnelse ble gitt ved bruk av veiutviklingskontrakt for prosjektet E6 Helgeland Sør: *«Begrunnelse for bruk av veiutviklingskontrakt er gitt i Stortingsproposisjon 1 S 2010-2011 /D126/ og gjengitt i SSD. En ny kontraktstype som ennå ikke er blitt prøvd ut i Norge, er såkalte veiutviklingskontrakter. Dette er kontrakter for prosjekter hvor det er ønskelig å se utbygging, vedlikeholdstiltak og drift for en lengre, sammenhengende strekning under ett for å kunne optimalisere tiltakene og legge disse inn i samme kontrakt. Statens vegvesen ønsker å benytte en slik kontraktstype på E6 Helgeland... (side 75)».*⁵⁰

Veilederen er samtidig tydelig på «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.» Senere i veilederen fremgår det også at det som minimum bør inngå en vurdering av to prinsipielt forskjellige kontraktstrategier i sentralt styringsdokument, hvor markedssituasjonen er et av temaene som skal drøftes og sannsynliggjøres ut fra prosjektets mål og målprioriteringer, og dermed som grunnlag for valg av kontraktstrategi.

Veilederen viser til at markedssituasjonen må avklares i forkant og det må kartlegges kapasitet, kompetanse og tilgjengelighet hos aktørene med sikte på å identifisere hvilke aktører som er i stand til å møte prosjektets krav og rammebetingelser. En slik kartlegging vil også gi en indikasjon på blant annet hvilken kontraktstørrelse og grad av oppdeling i entrepriser som kan være hensiktsmessig. Det følger vedlagt veilederen en «Mal for årlige analyser av markedet for drift og vedlikehold», men det fremgår av veilederen at metodikken i denne malen også kan benyttes på andre fagområder.

Veilederen er også tydelig på at det er viktig at det gjennomføres systematiske evalueringer for å se om forventet effekt er nådd eller om det er nødvendig å gjennomføre endringer og tilpasninger. Videre vises det til at disse rapportene skal bidra til at kontraktstrategiene brukes aktivt for å utvikle bransjen og styre prosjektene til Statens vegvesen.⁵¹

5.4.2 Foretrukket kontraktstrategi over tid

I dag legger Statens vegvesen stor vekt på prosjektspesifikke vurderinger og prosjektspesifikke kontraktstrategier. Man prøver å være mindre dogmatiske og det er en dreining mot mer fleksibilitet, og å bruke det verktøyet som best passer for å løse oppgaven.

Foretrukket kontraktstrategi i Statens vegvesen har variert over tid. På starten av 2000-tallet var det primært enhetspriskontrakter som gjaldt, etter dette var det en periode med mye utførelsesentrepriser mens det i dag er en dreining over på dialogbaserte anskaffelser og bruk av totalentrepriser. Utviklingen er et resultat av utprøving og utvikling av nye måter å anskaffe og gjennomføre kontrakter på som Statens vegvesen har holdt på

⁵⁰ (DNV GL AS, ÅF Advansia AS og Samfunns- og næringslivsforskning AS, 2015)

⁵¹ (Statens vegvesen, 2017)

med over flere år. Det oppgis likevel også at de erfaringene Nye Veier har gjort med totalentrepriser kan ha vært en viktig faktor for at også Statens vegvesen bruker disse mer i dag. I Statens vegvesens interne veiledere for kontraktstrategi står det at utførelsesentrepriser frem til 2017 har vært den mest vanlige entrepriseformen, med en andel på omtrent 95 prosent av omsetningen per år. Statens vegvesens gjeldende strategi var likevel å øke andelen totalentrepriser betydelig, til 15-20 prosent av årlig omsetning innen år 2020.⁵²

Statens vegvesen skriver også i sin veileder at det er viktig å videreutvikle kunnskapen om effekter av ulike anskaffelsesprosedyrer, kontraktsmekanismer og entrepriseformer, og at det derfor er viktig å prøve ut nye prosedyrer i konkrete prosjekter. Et eksempel på slike nye mekanismer er hvordan Statens vegvesen har tatt i bruk forhandlinger, som man i dag bruker på de fleste større kontraktene. Statens vegvesen oppgis at mange av de mindre kontraktene vil gå som utførelsesentrepriser, mens de større vil være totalentrepriser med forhandlinger.⁵³ Man forhandler typisk med inntil tre aktører. Fordelene med forhandlinger er at entreprenørene blir bedre kjent med prosjektet og det blir tydeligere for entreprenøren hva prosjektet går ut på før de gir tilbud, noe som gir rom for å håndtere uklarheter og tydeliggjøre forutsetninger før man inngår kontrakten. Derfor kan forhandlinger redusere konflikter mellom byggherre og entreprenør i senere faser av prosjektet. Ulempen er at forhandlinger krever tid fra både byggherre og entreprenør. Forhandlingsprosessen tar rundt 5-6 måneder på mindre prosjekter, mens den på store, komplekse prosjekter kan ta opptil ett år. Statens vegvesen har gode erfaringer med forhandlinger, og opplever også at entreprenørene er fornøyde med denne måten å gjennomføre konkurranser på. De hadde ikke gjort noen formell evaluering av anskaffelsesformen på det tidspunktet vår workshop ble gjennomført.

5.4.3 Markedsundersøkelser

Statens vegvesen, som de to foregående, har en prosjektspesifikk tilnærming til sine markedsanalyser og de oppgir at de alltid ser hen til markedet når de velger kontraktstrategi. Statens vegvesen viser blant annet til at det er viktig å vurdere størrelsen på prosjektet og kontraheringstidspunkt for å sikre at det er kapasitet i markedet. I noen tilfeller må en holde igjen kontrakter hvis det ikke er kapasitet i markedet. I tillegg bruker de markedsdialogen til å få innspill på entrepriseform, anskaffelsesprosedyre, tildelingskriterier og hva som er en hensiktsmessig oppdeling med tanke på kompleksitet og fagområder. Statens vegvesen har de siste årene i stadig større grad gått over til anskaffelser gjennom forhandlinger og i dag er dette en viktig del av markedsdialogen.

Akkurat hvordan markedsdialogen foregår varierer fra prosjekt til prosjekt. I større prosjekter gjennomfører man ofte spesifikke markedstiltak. For mindre prosjekter, eller når det er blitt gjennomført andre prosjekter i samme region relativt nært i tid, gjøres markedsvurdering ofte basert på tidligere erfaringer og suppleres potensielt med én-til-én-møter med aktører. Nedenfor er det omtalt eksempler på markedstiltak som ble gjort for prosjektet E6 Helgeland sør og nord⁵⁴. Begge var store kontrakter hvor Statens vegvesen valgte å prøve ut en ny kontraktstype, veitvinkligningskontrakt, og eksemplet viser hvordan dialogen med markedet påvirket kontraktstrategien.

⁵² (Statens vegvesen, 2017)

⁵³ (Byggeindustrien, 2022)

⁵⁴ E6 Helgeland består totalt av fire delprosjekter. Her ser vi kun på to av dem, E6 Helgeland nord og E6 Helgeland sør

Faktaboks 5-6 E6-Helgeland sør og nord – Eksempler på markedstiltak

I forarbeidet med E6 Helgeland sør og nord gjennomførte Statens vegvesen flere markedstiltak. Begge utlysningene var milliardkontrakter og skulle også baseres på en ny kontraktstype, veitviklingskontrakt. Valg av kontraktstype var basert på en politisk føring. De markedstiltakene man gjennomførte var blant annet:

- Tidlig involvering med bransjen gjennom flere bransjemøter. Særmøter hvor bransjen kunne fortelle hvordan de ønsket at prosjektet skulle se ut. Møtene var på norsk, men presentasjonene var også lagt på engelsk, og det var interesse også fra internasjonale aktører.
- Snakket om prosjektet på Nordisk nivå gjennom direktoratet.

Eksempel på hvordan markedsinvolveringen påvirket prosjektet var blant annet at prosjektet ble delt i to, sør og nord. Entreprenørene ønsket også at den første kontrakten var avgjort før den andre ble utlyst, ettersom de ikke ønsket å komme i en situasjon hvor de fikk begge og ikke hadde nok kapasitet. I tillegg ønsket de en mulighet å lære fra den første kontrakten til den neste.

Statens vegvesen oppgir at det også er viktig å vurdere andre prosjekter de selv har i området når man legger opp kontraktstrategien og kontraheringstidspunkt. Statens vegvesen viste til at det noen år tilbake var flere tunnelprosjekter som skulle ut i markedet samtidig. For å vurdere hvorvidt dette faktisk var hensiktsmessig analyserte de etterspørselen på landsbasis i tunnelmarkedet for alle byggherrene i tiden fremover. Basert på denne analysen, og for å ikke opphete markedet, valgte de å utsette noen av prosjektene, slik at en skulle sikre at entreprenørmarkedet ville klare å møte etterspørselen. Nedenfor er et annet eksempel fra prosjektet E6 Helgeland som viser hvordan konkurransen kan bli fraværende dersom det viser seg at man har feilvurdert kapasiteten i markedet.

Faktaboks 5-7 E6-Helgeland sør og nord – Kapasitet i markedet

På den første delen av E6 Helgeland som ble utlyst (sør) var det 9 som meldte interesse og 6 aktører ble prekvalifisert. Likevel var det kun 2 aktører som meldte interesse på den andre kontrakten (nord), og ettersom kun én aktør var kvalifisert måtte denne avlyses. Etter nye runder med bransjemøter fikk de inn 3 tilbud.

Selv om markedsdialogen i forkant virker å ha vært ca. den samme for sør og nord, varierte resultatet av utlysingen. Statens vegvesen oppgav at det var en del andre store kontrakter ute i markedet samtidig som kontrakten for E6 Helgeland nord ble utlyst, og at dette kan ha påvirket resultatet. Dette understreker hvordan koordinering med andre prosjekter også er viktig for å sikre god konkurranse på kontraktene, og at informasjonen om markedet kan kreve oppdatering underveis.

Kompetanse og kapasitet i egen organisasjon vektlegges også ved valg av for eksempel entrepriseform. Hvis det er ledig kapasitet i byggherreorganisasjonen oppgir Statens vegvesen at det er mulig at man velger å gå for en utførelsesentreprise ettersom man har ressurser til å ta prosjekteringen selv. Dette er logisk for Statens vegvesen, ettersom man ønsker at de ansatte skal ha nok å gjøre. Likevel kan slike hensyn gjøre at man i mindre grad vekter den løsningen som kunne gitt lavest ressursbruk totalt sett, noe som er negativt fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

5.4.4 Informasjonsoverføring internt

I veilederen til Statens vegvesen står det at: «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».⁵⁵ Alle prosjekter som gjennomføres i Statens vegvesen skal også ha en egen sluttrapport og i denne blir også kontraktstrategien omtalt og vurdert. Ettersom rapportene ikke skrives før prosjektet er avsluttet, oppleves disse erfaringene vanligvis allerede å være utdatert når rapporten skrives. Derfor er ikke sluttrapportene i dag en viktig kilde for kunnskapsoverføring.

Den viktigste formen for informasjonsoverføring i Statens vegvesen virker å være personbasert. I tillegg til at man har ansatte i den sentrale divisjonen Kontrakt og marked som sitter på informasjon om prosesser for flere prosjekter, kan man også ta inn personer som har erfaring fra andre, tilsvarende prosjekter. Statens vegvesen har også endret på sin organisasjonsstruktur slik at det skal være kortere vei fra den enkelte prosjektleder til ledelsen og de oppgir at de selv opplever å være bedre rigget for erfaringsdeling nå enn tidligere. En ansatt i Statens vegvesen fortalte videre at det fungerer veldig godt å ha en prosjektleder som er ansvarlig for flere prosjekter, som er i ulike faser, men i samme område, ettersom kunnskap da spres enkelt fra et prosjekt til et annet.

Kontraktsmaler oppgis også som viktige for intern informasjonsdeling og for å spre ny praksis. For eksempel ble overgangen til anskaffelser gjennom forhandlinger gjort gjennom å introdusere nye kontraktsmaler. I tillegg bistår ansatte i Kontrakt og marked⁵⁶ prosjektene gjennom alle fasene i prosjektet, herunder anskaffelsesfasen.

5.4.5 Koordinering internt og med andre byggherrer

I anleggsmarkedet sier Statens vegvesen at de er en stor innkjøper, og at dette blir synlig særlig på de større kontraktene. Derfor oppgir de selv at det, ved utlysning av en kontrakt, er viktig å ha oversikt over hvilke andre prosjekter de har i samme område. På spesialiserte kontrakter blir deres rolle som stor innkjøper særlig tydelig, jamfør diskusjonen om tunnelprosjekter i kapittel 5.4.2.

Det oppgis fra Statens vegvesen at man lokalt har en oversikt over de kontraktene som skal ut i markedet, men at man på landsbasis ikke alltid har like god oversikt ettersom det for de fleste prosjektene er mest relevant å forholde seg til et regionalt marked. Generelt er kapasitet og hvilke andre kontrakter som kommer ut i markedet noe Statens vegvesen spør om i løpet av markedsdialogen, for å få oversikt over kapasiteten i markedet.

Selv om det ikke gjennomføres noen fellesanalyser med de andre byggherrne over når man skal ut i entreprenørmarkedet, opprettholder likevel Statens vegvesen en overordnet oversikt over hvilke kontrakter for eksempel Nye Veier skal ut i markedet med.

5.5 Nye Veier

5.5.1 Veileder for kontraktstrategi

Nye Veier har ikke en tilsvarende skriftlig intern veileder for kontraktstrategi som de andre byggherrne i studien, men de har et internt verktøy utviklet i Excel som skal ivareta de sammenhengene. I forkant av workshopen

⁵⁵ (Statens vegvesen, 2017) s. 7

⁵⁶ Stab i Utbyggingsdivisjonen av Statens vegvesen

med Nye Veier fikk vi oversendt et dokument som redegjør mer overordnet for valg av ulike kontraktstrategier og hvordan Nye Veier tenker rundt dette fremover.

Det er styret i Nye Veier som vedtar hvilke kontraktstrategier selskapet til enhver tid skal ha i sin «verktøykasse». I Nye Veier tas heller ikke beslutningen om kontraktstrategi i prosjektet, som hos de andre byggherrene, uten gjøres på ledernivå, etter anbefaling fra prosjektet. I 2019 besluttet styret at Nye Veier skulle ha to alternative kontraktstrategier;

- I) totalentreprise med fastpris, og
- II) integrert samhandling med utarbeidelse av reguleringsplan (fase 1), og totalentreprise med målpris for prosjekteringer og bygging (fase 2).

Inntil de får mer erfaring med den siste modellen (hvor det skal gjennomføres en evaluering i løpet av 2022), er det bestemt at Nye Veier kun skal bruke totalentreprise med fastpris. Sammenlignet med de andre byggherrene har Nye Veier dermed mindre valgfrihet når det kommer til hvilken kontraktstrategi som kan benyttes, dog må denne begrensningen kunne sies å være selvpålagt. Det nyanseres litt av det faktum at selv om styret skulle ønske å utvide verktøykassen til andre alternativer enn varianter av totalentrepriser så vil alternativene være begrenset av den kompetansen og kapasiteten Nye Veier har internt som kan gjøre det mindre aktuelt å åpne opp for å ta i bruk utførelsesentrepriser som et alternativ.

Det ovennevnte verktøyet benyttes ved utforming av kontraktstrategier hvor det legges inn prosjektspesifikk informasjon om ulike usikkerhetsmomenter, eksempelvis om det er et bynært prosjekt eller ikke, som så gir en rangering av de tilgjengelige kontraktstrategiene. Dette ses så i sammenheng med hvilke ressurser som er tilgjengelig i organisasjonen og prosjektet. Prosjektet innstiller på en strategi til ledergruppen som tar endelig beslutning. Ved gjennomføringen av prosjektet skal valg av leverandør gjøres av styret. I workshopen med Nye Veier ble det poengtert at de kontinuerlig evaluerer resultatene fra prosjektene sentralt og raskt forandrer foretrukket kontraktstrategi hvis de ser at dette er hensiktsmessig.

5.5.2 Foretrukket kontraktstrategi over tid

Motivasjonen og begrunnelsen for opprettelsen av Nye Veier er grundig redegjort for i Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei – Reformer i veisektoren. Her fremgår det blant annet at selskapets formål er å bidra til mer helhetlig og effektiv utbygging.

Siden oppstart har Nye Veier i hovedsak benyttet seg av ulike varianter av totalentreprise som kontraktstrategi. Dette passet en liten byggherreorganisasjon som ikke kunne ta en så stor del av prosjekteringen selv. I tillegg oppgir Nye Veier at totalentreprise var ønsket fra leverandørenes side.

I praksis har Nye Veier operert med opptil fem forskjellige kontraktstrategier i sin såkalte «verktøykasse». For eksempel har man prøvd tidliginvolveringskontrakter. Bakgrunnen var at man ønsket å sikre tidlig involvering av entreprenørenes kompetanse i utarbeidelse av reguleringsplanene, for å forhåpentligvis redusere kostnader og utbyggingstid. Grunnen til at man har gått bort fra tidlig involvering er at det ikke har gitt de forventede økonomiske eller tidsmessige resultatene. Selv om entreprenørene i starten ønsket mer tidlig involvering, viste det seg at kontraktsformen var mer krevende enn forventet og at aktørene ikke hadde kompetansen til å løse det på en god måte. Å gå fra utførelsesentreprise, hvor byggherren har hele helhetsansvaret, til en samhandlingskontrakt, var en stor forskjell i ansvars- og oppgavefordeling mellom byggherre og entreprenør, og fungerte ikke så godt i praksis.

I tillegg har Nye Veier til i dag brukt makspris i så godt som alle kontrakter. Ettersom Nye Veiers formål var å bidra til mer effektiv utbygging og reduserte kostnader, var konkurranser med makspris en relativt enkel måte å gjennomføre dette på. Dette er likevel noe man i 2022 har bestemt seg for å gå bort fra.

Nye Veier opplever at makspris fungerte godt i starten, men at det har vært en negativ utvikling i antall tilbydere over tid og at de derfor må prøve noe nytt. I 2021 ble tre milliardkontrakter kansellert av Nye Veier. I pressemeldingen som kom i forbindelse med termineringen av avtalen med FCC Construcción S.A for E6 Ulsberg – Vindåsliene i Trøndelag blir det blant annet pekt på at Nye Veier mener at dette viser at deres modell fungerer ved at den tidlig avdekker eventuelle kostnadsoverskridelser. Dermed har en mulighet til å justere kursen eller stoppe et prosjekt før det oppstår en kostnadsoverskridelse.⁵⁷ Andre har på sin side argumentert for at dette også er et uttrykk for «*hvor vanskelig det kan synes å være å finne et riktig prisnivå på disse storutbyggingene som også overlater mye til entreprenørene og deres samarbeidspartnere.*».⁵⁸ Samtidig ble det uttalt fra Nye Veier at de nå skal prøve å ta ned risikoen i prosjektene ved at de i større grad skal regulere prosjektene selv. Formålet med det er at det skal bli tydeligere hva som skal konkurranseutsettes og prises.⁵⁹ Nye Veier gav også uttrykk for at det fremover kan bli aktuelt å ha mindre kontrakter på prosjektene med sikte på å gjøre kontraktene mer tilpasset og attraktive for det norske markedet.⁶⁰

5.5.3 Markedsundersøkelser

Nye Veier gjør i liten eller ingen grad spesifikke markedsanalyser i forbindelse med nye prosjekter og valg av tilhørende kontraktstrategi. Det skyldes, slik vi forstår det, i stor grad at de frem til nå har ansett anleggsmarkedet som et globalt marked og at det gjennomgående er et tilstrekkelig antall entreprenører som er interessert i oppdragene. Det betyr likevel ikke at Nye Veier ikke følger med på markedet og har en dialog med aktørene for å sikre en god forståelse for tilgjengelig kapasitet og kompetanse i forkant av et prosjekt.

Ett av tiltakene Nye Veier gjør for å ivareta dialogen med markedet er gjennom leverandørdager hvor de informerer om kommende prosjekter og annet av interesse for markedsaktørene. Her kan det ofte være 300 deltakere og godt innslag av utenlandske aktører. Nye Veier har også jevnlig møter med relevante organisasjoner som Rådgivende Ingeniørers Forening og Maskinentreprenørenes Forbund, med flere. Videre har de også gjennomført spørreundersøkelser i markedet for å forstå i hvilken grad de oppfattes som en attraktiv byggherre for entreprenørene, og hva de eventuelt kan gjøre annerledes for at dette skal styrkes ytterligere.

Et av resultatene fra markedsdialogen og erfaringene Nye Veier har gjort seg de siste årene, er at de har besluttet å gå bort ifra makspris i kontrakter. I spørreundersøkelsen til tilbyderne ble maksprisene trukket frem som en av begrunnelsene for at Nye Veier var en mindre attraktiv byggherre: 60 pst svarte at for lav makspris i konkurransene var en viktig grunn til at de ikke har levert tilbud. Ingen av konkurransene som Nye Veier har planlagt å gå ut med i 2022 skal ha makspris.

I workshopen med Nye Veier ble det også nevnt at de jobber med å anskaffe en rammeavtale med et eksternt fagmiljø som kan bistå med nettopp å gjennomføre ulike former for markedsundersøkelser. Dette tyder på en forandring internt i Nye Veier i forholdet til behovet av markedskunnskap, som basert på vår forståelse tidligere er blitt vurdert som mindre relevant på grunn av det globale entreprenørmarkedet. I konkurransegrunnlaget for

⁵⁷ (NTB Kommunikasjon, 2021)

⁵⁸ (Byggeindustrien, 2021)

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

denne rammeavtalen fremgår det at Nye Veier «har behov for kompetanse som kan gjennomføre analyser innenfor våre viktigste markeder, person- og godstrafikk.

... Eksempelvis vil vi ha behov for:

- Kartlegging av det nasjonale og internasjonale leverandørmarkedet for våre anskaffelser
- Analyser av utvikling i bygge- og anleggsmarkedet, også i spesifikke regionale områder
-⁶¹

Dette er bare noe av analysebehovet som trekkes frem og det vises også til at Nye Veier har behov for å få en bedre oversikt over leverandørene, historisk og forventet prisutvikling, kapasitetsbegrensninger i markedet samt andre forhold som Nye Veier bør kjenne til. De viser til at formålet med disse analysene er å sikre Nye Veier best mulig kunnskap om markedet slik at de kan legge til rette for gode konkurranse fremover.

Et annet analysebehov som trekkes frem er analyser av andre byggherrer som legger beslag på de samme leverandørene/kapasiteten i markedet som Nye Veier trenger. Den type analyser er nettopp noe vi i dette prosjektet har identifisert som et mangelfullt område hos de fire byggherrene.

5.5.4 Informasjonsoverføring internt

Ettersom beslutningen om kontraktstrategi ikke tas på prosjekt- uten ledernivå i Nye Veier, betyr dette også at kunnskapen om hvordan kontraktstrategien ble vurdert naturlig spres blant lederne i Nye Veier. Samtidig er Nye Veier en mindre organisasjon enn de andre byggherrene, noe som gjør det enklere å spre informasjon og erfaringer innad i andre deler av organisasjonen også. Nye Veier gir uttrykk for at de ikke ser så mye på hva de selv har gjort tidligere, men fokuserer på kommende prosjekter og anskaffelser. Resultatene for anskaffelser og interessen fra markedet på forskjellige utlysinger diskuteres likevel i interne møter.

5.5.5 Koordinering internt og med andre byggherrer

Særlig på større kontrakter oppgir Nye Veier at de kjøper inn tjenester i et globalt marked, noe som gjør at de ikke kan ses som en stor nok innkjøper til å påvirke markedet. Selv om det er store nasjonale eller internasjonale aktører som i all hovedsak velges som hovedentreprenør på Nye Veiers prosjekter, vil det kunne være deler av et prosjekt som krever en spesifikk kompetanse eller utstyr som det er begrenset tilgang på i perioder. De oppgir for eksempel at det er få norske aktører som kan ta seg av store tekniske kontrakter, som bygging av broer, og at det derfor har vært utfordrende å sikre god konkurranse på slike oppdrag. Dette gjør at koordinering internt og med de andre byggherrene burde være relevant også for Nye Veier.

Nye Veier hadde tidligere flere utbyggingsporteføljer, men fra 1. mars har de samlet alle prosjekter i én portefølje. Også planen for når forskjellige kontrakter skal ut i markedet er samlet et sted, i avdeling for kontrakt og marked, noe som muliggjør en overordnet koordinering internt i Nye Veier. Nye Veier har, sammenlignet med de andre byggherrene, relativt få utlysinger per år (syv planlagte konkurranser i 2022⁶²), og en kan derfor forvente at den interne koordineringen er enklere for dem enn for de andre byggherrene. Det viktigste er ifølge

⁶¹ (Nye Veier, 2022)

⁶² (Veier24, 2022)

Nye Veier å informere leverandørene tidlig om når man planlegger å legge ut kontrakter, slik at de kan planlegge sitt tilbudsarbeid.

Nye Veier oppgir at de gjerne skulle ha koordinert bedre med de andre byggherrene, særlig Statens vegvesen og Bane NOR. I praksis oppgir de likevel at dette i dag skjer i begrenset grad. I praksis tenker Nye Veier at koordinering på et detaljert nivå, for eksempel fra en måned til en annen, kunne vært vanskelig, blant annet ettersom prosjekter og utlysinger ofte blir forsinket. Nye Veier oppgir at det derimot kunne vært realistisk å koordinere med de andre byggherrene på den totale belastningen i markedet. Ifølge Bane NOR forekommer det lite slik koordinering for alle offentlige byggherrer fra Samferdselsdepartementets side.

6 Anbefalinger

Vi anbefaler at byggherrene etablerer rutiner internt for en mer systematisk innsamling av data og markedsinformasjon som gir et bedre grunnlag for markedsanalyser, at de etablerer bedre systemer for å gjøre løpende evalueringer av prosjektgjennomføringen og at man styrker koordineringen i de tilfellene der store offentlige kontrakter legges ut samtidig og svekker konkurransen om hver av dem.

Studien har avdekket at det er et kunnskapshull i litteraturen på denne problemstillingen og vi har også gjennom dialog med byggherrene identifisert et rom for forbedring når det gjelder hvordan de kan jobbe mer systematisk med kvantitative analyser, og i større grad sikre at den mer kvalitative kunnskapen bevares og tilgjengeliggjøres.

Litteraturgjennomgangen avdekket at det er flere store og omfattende *nærliggende* litteraturer som er delvis relevante på et overordnet temanivå – *men* det er få treff som er svært relevante for problemstillingen og befinner seg i det aktuelle skjæringspunktet vi er interessert i. Det finnes generelt veldig lite empirisk forskning, både basert på norske og utenlandske data, og det er etter vår vurdering et klart behov for mer slik forskning. En annen erfaring vi har gjort underveis i denne studien, og som potensielt kan gjøre relevant forskning utfordrende, er at det har vært krevende å fremskaffe gode datakilder for å belyse både enkeltcase og porteføljene til enkeltaktører, samt spesifikt avgrensede markeder (bygg og anlegg, vei osv.). Tilgang til gode datakilder er fundamentalt for forskning og kunnskapsproduksjon av høy kvalitet og mangel på dette vil kunne ha store implikasjoner for selve forskningsfeltet/litteraturen. Vår erfaring er at det er meget vanskelig å fremskaffe detaljerte og god data – spesielt på tvers av aktører og i et format som er sammenlignbart nok.

Dette kunnskapshullet utgjør også et problem i utformingen av kontraktstrategiene til offentlige byggherrer, ettersom beslutningene i stor grad blir basert på vurderinger fra enkeltpersoner i organisasjonene og ikke faktabaserte helhetsvurderinger. Dette er en vurdering som også fremkommer i en OECD-rapport basert på norske forhold som er publisert i 2021⁶³:

*«The procurement of infrastructure projects (or procurement in general) provides public decision makers with numerous choices which importantly define procurement outcomes. The wrong procurement strategy can lead to cost overruns, delays, high total cost or time of delivery, quality issues or lack of innovation. Despite national and international efforts to date, **most of the decisions in procurement are still based on expert judgement or tools which address only a particular aspect of procurement such as risk allocation.** The absence of holistic and evidence-based tools therefore raises serious concerns that infrastructure procurement around the world often leads to suboptimal outcomes.»*

Det er vårt inntrykk at det har skjedd en forbedring hos byggherrene de siste årene når det kommer til hvordan de arbeider med kontraktstrategien i prosjekter omfattet av statens prosjektmodell. Flere av byggherrene har revidert eller fått nye interne veiledere og det er gjennomgående en god dialog med markedet på de enkelte prosjektene som har vært diskutert. Det tas et forbehold om at vi i denne studien kun har sett nærmere på et begrenset antall prosjekter hos byggherrene. Det er likevel noen fellestrekk som går igjen på tvers av

⁶³ (OECD, 2021) s. 3

organisasjonene og som avdekker at det er et rom for forbedringer. Det gjelder først og fremst systemiske forbedringer hos byggherrene som organisasjon, ikke vurderingene som gjøres i det enkelte prosjekt.

6.1 Anbefaling 1: Mer systematisk innsamling og analyse av data

Tidlig i dette prosjektet ble det etablert en dialog med de fire byggherrene for å få utlevert statistikk og informasjon om anskaffelser i forbindelse med prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell som de har gjennomført de siste årene. For hver anskaffelse etterspurte vi informasjon om hvor mange aktører som ønsket å kvalifisere seg, hvor mange av disse ble vurdert som kvalifiserte og hvor mange som til slutt leverte tilbud. Videre etterspurte vi også hvilken pris den enkelte aktør tilbød, hvilken aktør som vant oppdraget, nasjonaliteten på de ulike leverandørene, samt informasjon om hvilken kontraktsform som lå til grunn og hvilke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier som ble benyttet i anskaffelsen.

Formålet var å få et overordnet bilde av hvor god konkurranse det er om de ulike kontraktene og om det er likhetstrekk på tvers av byggherrene og utviklingstrekk over tid som utmerker seg. Det har over tid i media, og fra aktører i bransjen, blitt gitt uttrykk for flere trender i markedet som vil kunne ha en påvirkning på konkurransesituasjonen. Eksempler på dette er økende kontraktstørrelser, flere utenlandske leverandører inn på det norske markedet og økende bruk av relasjonsbaserte gjennomføringsmodeller.

Denne analysen viste seg ikke å være gjennomførbar ettersom byggherrene i liten grad har egen statistikk eller systematiske oversikter over anskaffelser. I tillegg varierte den statistikken som var tilgjengelig fra en byggherre til en annen, og også over tid for samme byggherre.

God statistikk og informasjon om tidligere anskaffelser systematisert over tid vil kunne bidra inn i utformingen av fremtidige kontraktstrategier. Dersom antallet tilbydere for eksempel går ned over tid så vil det være interessant å se om dette sammenfaller med en tilsvarende utvikling i økende kontraktstørrelse, endringer i hvilke kvalifikasjonskrav som stilles, valg av kontrakts- og entreprisform, forandret vektlegging av tildelingskriteriene eller andre forhold som byggherren rår over. Forklaringen kan også skyldes at det har funnet sted en utvikling i markedet og blant leverandørene, altså forhold som byggherren selv ikke kan påvirke.

Anbefaling 1: Byggherrene bør sikre bedre rutiner internt for en mer systematisk innsamling av data og markedsinformasjon som gir et bedre grunnlag for markedsanalyser. Om en klarer å etablere rutiner og systemer som ivaretar den samme datainnsamlingen på tvers av byggherrene, i det minste et felles sett med indikatorer som registreres av alle byggherrene på prosjekter omfattet av statens prosjektmodell, vil det ytterligere heve kvaliteten og forutsetningene for fremtidig forskning og markedsanalyser. Det vil kunne ha stor verdi dersom en klarer å samle inn og systematisere anskaffelsesinformasjon og markedsvurderinger som er sammenlignbare over tid internt i organisasjonene og på tvers. Dette kunne gjøres gjennom at det etableres en felles database som administreres eksternt, for eksempel av Concept. Bedre forståelse av markedet og aktørenes tilpasning vil kunne bidra til bedre valg og riktige kontraktstrategier. Dersom en oppnår bedre konkurranse om de største anskaffelsene, vil det igjen kunne gi store gevinster for samfunnet gjennom mer effektiv ressursbruk.

Det er blitt påpekt i intervjuene at det er flere forhold som kan påvirke resultatet av en konkurranse og at det derfor kan være vanskelig å sammenligne utfallet av ulike konkurranser. Det er etter vår vurdering ikke en grunn til å la være å samle inn denne informasjonen, men snarere et argument for at indikatorer og KPIer som samles inn må suppleres med kvalitative vurderinger og prosjektspesifikke forhold.

6.2 Anbefaling 2: Etablere et system for løpende evalueringer

Der hvor den første anbefalingen primært har fokus på innsamling av objektive data og informasjon, handler den andre anbefalingen om at byggherrene bør etablere bedre systemer for å gjøre løpende evalueringer av prosjektgjennomføringene.

Alle fire byggherrene har, etter vår vurdering, et klart forbedringspotensial når det kommer til interne rutiner for å evaluere prosjektgjennomføringen. Praksis i dag er at det i hovedsak utarbeides skriftlige sluttevalueringer først når prosjektet er ferdig. Flere av byggherrene gir selv uttrykk for at evalueringene er krevende ettersom det har gått lang tid siden prosjektet startet opp og relevante ressurspersoner kan allerede ha jobbet på andre prosjekter i lang tid. Da blir det utfordrende å gjøre en evaluering som sikrer nødvendig og ønsket læring.

En praksis hvor evalueringer gjøres løpende mens prosjektet pågår vil løse det problemet og samtidig bidra til å heve kvaliteten på og relevansen av vurderingene som gjøres. Det bør være noen tydelige definerte milepæler eller prosesser i prosjektet som, når de er fullførte, utløser et krav om å oppdatere evalueringen. Her vil det for eksempel kunne være et krav om å evaluere kontraktstrategien etter at den siste (store) kontrakten på prosjektet er inngått.

Byggherrene gir uttrykk for at sluttrapportene kommer alt for sent, og at de derfor har begrenset verdi, særlig for markedsvurderingen som er «ferskvare». De blir derfor også i liten grad lest av andre i forbindelse med nye prosjekter som skal iverksettes. Byggherrene gir klart uttrykk for at den interne kunnskaps- og kompetanseoverføringen primært foregår gjennom interne møter med personer i organisasjon som har jobbet på relevante prosjekter tidligere, ikke gjennom sluttrapportene.

Førstehåndsbasert kompetanseoverføring er bra, og noe byggherrene bør fortsette med, men samtidig innebærer en slik tilnærming til kunnskapsoverføring en betydelig risiko. Først og fremst ved at viktig kunnskap og erfaring går tap dersom personene slutter i selskapet, men også fordi det som nevnt er krevende å huske vurderinger og valg mange år etter at de ble tatt. I en kontraktstrategi, som er et av de viktigste dokumentene i prosjektet, skal det tas en lang rekke strategiske valg og det er tydelig fra interne veiledere så vel som rundskrivet til Finansdepartementet hvilke faktorer en skal ta hensyn til i denne prosessen. Det er nettopp disse som bør være utgangspunktet og det sentrale i den påfølgende evalueringen. Evalueringen må kunne svare ut om de strategiske valgene som ble gjort var riktige og om det har fungert etter hensikten. Et bedre system for å sikre at sentrale vurderinger, valg og en evaluering av valgene på tidlig tidspunkt fanges opp skriftlig i rapporter som gjøres lett tilgjengelige internt, vil bidra til å spre relevant kunnskap og læring på et tidligere tidspunkt og på en mer effektiv måte.

Bane NOR tester nå ut i et pågående prosjekt en løsning hvor både representanter fra Bane NOR og entreprenørene løpende skal fylle ut og oppdatere en erfaringslogg i prosjekt. Erfaringene med denne loggen er så langt positive, og dette fremstår som en smart løsning for fortløpende evaluering som kan være til inspirasjon for andre.

Anbefaling 2: Andre byggherrer bør vurdere å innføre erfaringslogger i stil med det Bane NOR har innført for å legge til rette for fortløpende evaluering og kunnskapsoverføring i byggherreorganisasjonene. Det bør vurderes hvorvidt slike erfaringslogger kan deles med andre byggherrer som opererer i samme marked. Byggherrenes interne veileder bør også oppdateres slik at det klart fremgår at det i oppstarten av nye prosjekter skal søkes informasjon om erfaringer og læring fra tidligere samsvarende prosjekter og i den forbindelse bør det være enkel tilgang til ferske evalueringsrapporter som kan kombineres med fysiske møter for kunnskapsoverføring. Det vil styrke den horisontale læringen i organisasjonen.

6.3 Anbefaling 3: Bedre koordinering av anbudskonkurransene på de største kontraktene

Det er et høyt aktivitetsnivå i markedet samtidig som det ventes fortsatt høy vekst i investeringene i årene fremover, særlig drevet av at det fortsatt er en rekke store offentlige prosjekter som skal igangsettes. Det er samtidig tegn i markedet på at det er en tendens mot færre tilbydere på de største kontraktene. Det kan være flere forklaringer bak en slik utvikling, men noe av det skyldes at entreprenørene har begrenset med ressurser til å inngi tilbud på flere store kontrakter på en gang. En tommelfingerregel er at tilbudsarbeidet alene kan utgjøre 0,5-1,5 prosent av kontraktsverdien for en enkelt entreprenør. Det er med andre ord svært omfattende prosesser for entreprenørene og de må prioritere hvilke konkurranser de skal satse på. Det er også begrenset hvor mange store oppdrag en entreprenør kan påta seg samtidig både på grunn av kapasitet og risiko. De store kontraktene, først og fremst totalentreprisene, innebærer en del risiko for entreprenørene som gjør det krevende å påta seg flere store oppdrag samtidig. Dette gjelder også for de aller største entreprenørene.

De fire byggherrene oppgir at det er viktig å se på både sine egne og andres prosjekter når man vurderer når utlysninger skal legges ut, men at det i praksis skjer i varierende grad og at dette kunne vært gjort bedre. Byggherrene har gitt oss eksempler på hvordan de enkelte ganger både har hatt overlapp mellom to utlysninger internt i egen organisasjon, og mot andre offentlige byggherrer, og at dette trolig har påvirket konkurransen.

På den andre siden kan det være fare for at man gjennom mer sekvensielle anbudsprosesser gjør det lettere for entreprenører å foreta en stilltiende markedsdeling. Her anser vi at det ligger en avveining mellom å sikre flest mulig potensielle tilbydere i den enkelte konkurranse og å legge minst mulig til rette for slik markedsdeling. Så lenge koordineringen begrenses til de aller største kontraktene, der man vet at kapasiteten i markedet er særlig knapp, er vår vurdering av gevinstene ved slik koordinering er større enn ulempene.

Anbefaling 3: Av hensynet til den enkelte entreprenørs kapasitet til tilbudsregning og risikovilje til å delta i store anbudskonkurranser, bør offentlige byggherrer unngå at det kommer flere store kontrakter ut i markedet samtidig, eller for tett på hverandre. Det fordrer at byggherrene har god oversikt internt og har en løpende dialog om anskaffelsesprosessen i sine store prosjekter, men også her vil det være en fordel med dialog på tvers av byggherrene. For eksempel gjennom et felles anskaffelsesforum eller lignende hvor de kan koordinere prosessene, men også dele erfaringer og markedsvurderinger.

Et tilgrensende spørsmål er i hvor stor grad byggherrene har fleksibilitet til å utsette prosjektene for en lengre periode dersom det er høyt press i markedet. Gitt at det er et handlingsrom her vil dette også være noe som bør koordineres og vurderes på tvers av byggherrene. Alternativt bør en se på muligheten for en mer sektorovergripende porteføljestyling av byggherrer som opererer i samme markedet. Dette er et ansvar som bør plasseres på departementsnivå, trolig Finansdepartementet eller Samferdselsdepartementet. En slik løsning vil også kunne være tjent med at de andre anbefalingene følges opp slik at byggherrene kan gi innspill og anbefalinger til departementet basert på bedre innsikt i markedet og grundigere analyser.

Den enkelte byggherre bør også vurdere om økt bruk av losers fee kan være nyttig for å stimulere flere entreprenører til å delta i tilbudsprosessene.

Referanseliste

- DNV GL AS, ÅF Advansia AS og Samfunns- og næringslivsforskning AS. (2015). *KS2 av E6 Helgeland sør*. Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet.
- Bane NOR. (2017). *Anskaffelsesstrategi Utbyggingsprosjekt Drammen – Kobbervikdalen saksnummer 201725225*.
- Bane NOR. (2018). *Anskaffelsesstrategi Utbyggingsprosjekt Drammen – Kobbervikdalen saksnummer 201804474*.
- Bane NOR. (2018). *Kontraktstrategi Venjar-Langset*.
- Bane NOR. (2018). *Tillegg til kontraktstrategi for Utbygging Drammen - Kobbervikdalen (UDK)*.
- Bane NOR. (2021). *Føringer og overordnet kontraktstrategi for utbyggingsprosjekter - prosedyre*.
- Bane NOR. (2021). *Notat vedr. spesifikk kontraktstrategi for Utbyggingsprosjekt Drammen - Kobbervikdalen (UDK)*.
- Bane NOR. (2021). *Prosess for anskaffelse og oppfølging av kontrakter i store prosjekter i Utbygging - prosedyre*.
- Bane NOR. (u.d.). *Anskaffelsesstrategi over EØS-terskelverdi for anskaffelsen av UDK 03 Underbygning Drammen stasjon*.
- Bane NOR. (u.d.). *Anskaffelsesstrategi Vedrørende anskaffelse av: Flerfaglig utførelsesentreprise Eidsvoll Nord - Langset*.
- Bane NOR. (u.d.). *Anskaffelsesstrategi Vedrørende anskaffelse av: Flerfaglig utførelsesentreprise Venjar - Eidsvoll Nord*.
- Bane NOR. (u.d.). *Spesifikk kontraktstrategi for Utbyggingsprosjekt Drammen - Kobbervikdalen (UDK)*.
- Bygballer, L. E., Grimsby, G., Engebretsen, B. E., & Reve, T. (2019). *En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring (BAE): Oppdatering 2019*. Forskningsrapport;2/2019. Handelshøyskolen BI. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2629396>
- Byggeindustrien. (2019, 5 23). *MEF-Brodtkorb i strupen på Nye Veier: - Hadde Nye Veier fått oppdraget med å sende det første mennesket til månen, ville de vel krevd at tilbyder skulle ha vært der før*. Hentet fra bygg.no: <https://www.bygg.no/mef-brodtkorb-i-strupen-pa-nye-veier-hadde-nye-veier-fatt-oppdraget-med-a-sende-det-forste-mennesket-til-manen-ville-de-vel-krevd-at-tilbyder-skulle-ha-vaert-der-for/1395519/>
- Byggeindustrien. (2021, 09 22). *Må se på kontraktstrategien*. Hentet fra bygg.no: <https://www.bygg.no/ma-se-pa-kontraktstrategien/1477668/>
- Byggeindustrien. (2022, 05 05). *Vegdirektøren: Viktig å holde utbyggingstakten oppe*. Hentet fra bygg.no: <https://www.bygg.no/vegdirektoren-viktig-a-holde-utbyggingstakten-oppe/1496851/>
- Concreto, Tyréns og PwC. (2018). *KS2 Vikingtidsmuseet*. Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet.

- Dawidowicz, P. (2010). *Literature Reviews Made Easy: A Quick Guide to Success*. Information Age Pub: ISBN: 978-1617351914.
- DNV GL. (2018). *KS2 av Drammen – Kobbervikdalen (UDK)*. Bane NOR SF.
- DNV GL AS, ÅF Advansia AS og Menon Business Economics AS. (2016). *KS2 av E18 Varoddbrua*. Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet.
- DNV GL AS, ÅF Advansia AS og Menon Business Economics AS. (2018). *KS2 av prosjektet E69 Skarvberg tunnelen*. Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet.
- Dovre Group Consulting. (2017). *KS2 Utbygging Intercitystrekningen Venjar-Langset*. Bane NOR SF.
- Dovre Group og Transportøkonomisk institutt. (2013). *KS2 Campus Ås*. Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet.
- Englund, Bergh, Møll, & Halsos. (2013). *Store statlige investeringers betydning for konkurranse og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen*. Concept-rapport nr. 31.
- Finansdepartementet. (2019a, 10 30). *Hva er statens prosjektmodell?* Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Finansdepartementet. (2019b). *R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av. 19/144-19*.
- Jernbanemagasinet. (2013). Slik blir det mer jernbane for pengene. *Jernbanemagasinet nr. 3 2013*.
- Jernbaneverket. (2016). *Kontraktstrategi for Nykirke-Barkåker Drammen Kobbervikdalen*. Saksnummer 201611884.
- Machi, L. A., & McEvoy, B. T. (2016). *The Literature Review: Six steps to Success (3rd edition)*. CORWIN A SAGE Publishing Company: ISBN: 978-1506336244.
- Maskinentreprenørenes Forbund. (2021). *Utvikling & Marked*. Notat 2/2021 Anleggsbransjen.
- NRK. (2021, 6 9). *Frykter at norske entrepenører taper de største veiprosjektene*. Hentet fra nrk.no: <https://www.nrk.no/norge/frykter-at-norske-entreprenorer-taper-de-storste-veiprosjektene-1.15528540>
- NTB Kommunikasjon. (2021, 09 22). *Nye Veier avslutter samarbeidet med FCC*. Hentet fra <https://kommunikasjon.ntb.no/>: <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/nye-veier-avslutter-samarbeidet-med-fcc?publisherId=14424980&releasId=17916244>
- Nye Veier. (2022). *Veiledende bilag til SSA-R – Rammeavtalen -versjon april 2018. Vedlegg til konkurransegrunnlaget for «Rammeavtale markedsanalyse»*.
- Nye Veier. (u.d.). *Kontraktstrategi i Nye Veier. Begrunnelse for valg av ulike kontraktstrategier – og hvordan vi tenker fremover*.

- OECD. (2021). *Procurement strategy in major infrastructure projects - Piloting a new approach in Norway*. OECD Public Governance Policy Papers No. 06.
- Oslo Economics og Inventura. (2020). *Virkninger av store offentlige kontrakter*. Oslo Economics rapport 2020-21.
- Persson, M. (2021). *Hvordan skrive en litteraturgjennomgang? En praktisk guide*. . Universitetsforlaget: ISBN 9788215041391.
- Ridley, D. (2012). *The Literature Review: A Step-by-Step Guide for Students (2nd edition)*. Sage Publications Ltd: ISBN: 978-1-4462-0142-B.
- Samferdselsdepartementet. (2021). *Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033*.
- Samset, K. F., & Volden, G. H. (2013). *Statens prosjektmodell Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*. Concept rapport;35: Ex ante Akademisk forlag Trondheim. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2464054>
- Statens vegvesen. (2017). *Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi. Håndbok V771*. Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen. (u.d.). *E6 Helgeland sør - Kontraktsstrategi veiutviklingskontrakt*.
- Statens vegvesen. (u.d.). *Prosjektstrategi Varoddbrua*.
- Statsbygg. (2011). *Kontraktsstrategi Senter for husdyrforsk*.
- Statsbygg. (2012). *Kontraktsstrategi Campus Ås gjennomføringsfasen*.
- Statsbygg. (2015). *Kontraktsstrategi UiT Nybygg for lærerutdanning*. DL201402674.
- Statsbygg. (2021). *Statsbygg prosessveileder kontraktstrategi. Versjon 1.0 mars 2021*.
- Statsbygg. (u.d.). *Kontraktstrategi UiO KHM Vikingtidsmuséet*.
- Veidekke. (2021). *Markedsoppdatering høsten 2021*.
- Veier24. (2022, 01 19). *Nye Veier lyser ut veiprosjekter for 15 milliarder i år*. Hentet fra [veier24.no: https://www.veier24.no/artikler/nye-veier-lyser-ut-veiprosjekter-for-15-milliarder-i-ar/516615](https://www.veier24.no/artikler/nye-veier-lyser-ut-veiprosjekter-for-15-milliarder-i-ar/516615)

Vedlegg 1: Workshops

En sentral kilde til informasjon i denne studien har vært byggherrene selv og de erfaringene som de har delt med oss fra konkrete prosjekter. Vi har gjennomført en workshop med hver av de fire byggherrene hvor de i forkant fikk oversendt et sett med felles spørsmål som dannet grunnlaget for diskusjonen på workshopen. Vi ba også om å få tilsendte relevante dokumenter for utvalgte prosjekter i forkant av workshopen slik at vi kunne gjennomgå disse og følge opp med konkrete spørsmål til prosjektene i workshopen. Disse spørsmålene inngår ikke i det som ble oversendt felles i forkant og er prosjektspesifikke så de listes ikke opp her, men er referert til i rapporten der hvor det er relevant.

Spørsmål til byggherrene

Del 1 – Generelle spørsmål til alle byggherreorganisasjonene

Spørsmålene i denne delen har et overordnet fokus på hvordan byggherreorganisasjonen i sin virksomhet er bevisst på betydningen av gode markedsundersøkelser og gevinstene ved å oppnå best mulig konkurranse i en anskaffelse.

Videre er det ønskelig å forstå hvordan, og i hvilken grad, hensynet til å sikre nettopp best mulig konkurranse vektlegges opp mot andre målsetninger som kvalitet og gjennomføringsevne. I hvilken grad er dette forankret og formalisert i interne rutiner, veiledere eller retningslinjer i organisasjonen og hvordan følges det opp i de enkelte prosjektene? Spørsmålene i denne delen skal bidra til blant annet å studiens første forskningsspørsmål:

Spørsmål 1: Hvordan tar byggherreorganisasjonene og prosjektene høyde for markedssituasjonen når de velger kontraktstrategi, for å legge til rette for best mulig konkurranse om kontrakten?

Marked

- 1) Hvordan vurderer dere konkurransen i de markedene som dere kjøper inn tjenester fra?
 - a. Er det forskjeller mellom delmarkeder?
- 2) Anser dere dere selv som en stor innkjøper (stor nok til å påvirke markedet) i dette markedet?
 - a. Er det forskjeller mellom delmarkeder?

Kontraktstrategier og konkurranse

- 3) Hvilken vekt legger man på markedsforhold og konkurransesituasjonen ved utformingen av kontraktstrategien i dag?
- 4) Hvor stor grad av frihet har den enkelte prosjekteier til å avvike fra veilederen for kontraktstrategi?
- 5) I hvilken grad vurderer [sett inn byggherre] jevnlig markeds- og konkurransesituasjonen, *uavhengig* av konkrete prosjekter?
- 6) Hvor langt frem i tid vurderes kapasiteten i markedet når det gjennomføres en markedsanalyse?
- 7) Hvilke forhold i markedet vurderes i en markedsanalyse?
- 8) Hvordan brukes markedsanalysen og vurderingen av konkurransesituasjonen til valg av konkurranseform og utvelgelseskriterier?
- 9) Hvordan påvirkes de ulike elementene (tildelingskriterier, entrepriseform, kontraktstype, annet) i kontraktstrategien av vurderingen av konkurransesituasjonen i markedet?

- 10) Hvordan vurderer [sett inn byggherre] sammenhengen mellom kvalifikasjonskravene som settes og konkurransen om kontrakten?
- 11) Har [sett inn byggherre] et krav til minimumsantall tilbydere som vurderes som nødvendig for å oppnå tilstrekkelig god konkurranse?
- 12) Har [sett inn byggherre] interne rutiner for evalueringer av kontraktstrategiene i etterkant av gjennomførte prosjekter?
- 13) Hvordan sikrer [sett inn byggherre] at erfaringer og kunnskap om kontraktstrategien fra enkeltprosjekter deles og gjøres tilgjengelig for andre/fremtidige prosjekter?

Del 2 – Spørsmål til konkrete prosjekter

Dette er spørsmål som vi ønsker besvart for alle enkeltprosjekter som inkluderes i dybdeintervjuene. Spørsmålene skal blant bidra til å besvare det andre forskningsspørsmålet i studien:

Spørsmål 2: Hvilke erfaringer har de med å forsøke å tilpasse kontraktstrategien til markedssituasjonen?

- 14) Hvordan ble konkurransen og markedsforholdene vurdert i utformingen av kontraktstrategien til prosjektet?
- 15) Hvor mange leverandører var kvalifiserte til å legge inn et anbud?
- 16) Hvor mange leverandører innga tilbud?
- 17) Hvordan samsvarte antall tilbud med forventningene/vurderingen av markedet?
- 18) Hvordan samsvarte tilbudet til vinnende leverandør forventningene til pris og kvalitet som byggherren hadde i forkant av anbudskonkurransen?
- 19) Hvor stor spredning var det mellom laveste og høyeste tilbudte pris (i prosent)?

Del 3 – Avsluttende spørsmål

Til slutt har vi noen spørsmål som vil kunne gi input til andre deler av studien. Det gjelder særlig [sett inn byggherre] vurdering av utviklingstrekk og trender i markedet, samt hvordan [sett inn byggherre] ser sin egen virksomhet og påvirkning på markedet opp mot andre offentlige byggherreorganisasjoner sine prosjekter.

Trender og utviklingstrekk

- 20) Har [sett inn byggherre] foretrukket kontraktstrategi endret seg over tid?
 - a. Hvis ja, hvorfor?
 - b. Hvis nei, hvorfor?
- 21) Gjør man i dag oftere, eller mer sjeldent, en markedsundersøkelse ved utforming av kontraktstrategi enn det man gjorde tidligere?
- 22) Har antall tilbydere per kontrakt økt, blitt redusert eller vært stabilt de siste ti årene?
- 23) Har det skjedd noen utvikling i antall utenlandske tilbydere de siste ti årene?
 - a. I hvilken grad vurderes dette å skyldes bevisste/konkrete valg byggherren har tatt?
 - b. En rapport fra Oslo Economics (2020) peker på at mindre og mellomstore kontrakter øker vinner sjansene til norske leverandører, mens store kontrakter gir større konkurranse fra utenlandske aktører. Deler dere denne vurderingen?
 - c. Hvor stor må kontrakten være for å tiltrekke seg utenlandske aktører?
 - d. Har kontraktsformen noen betydning for utenlandsk interesse? (Utførelsesentreprise eller totalentreprise)

- e. Er det spesielle fagområder som appellerer til utenlandske tilbydere?
- 24) Har det over tid skjedd en utvikling i pris?
 - 1. Lavest tilbudt pris sammenlignet med forventet kontraktsverdi?
 - 2. Spredning i tilbudte priser?
- 25) I hvilken grad er dere enige i en påstand om at «endringer i regulatoriske krav har over tid ført til økte administrasjonskostnader i kontraktsarbeidet?

Annet

- 26) I hvilken grad ser [sett inn byggherre] hen til (koordinerer mot) andre investeringer i statlig sektor med sikte på å opprettholde virksom konkurranse (unngå for stort samlet press i markedet)?
- 27) I hvilken grad vurderes størrelsen på en kontrakt opp mot usikkerhetsvurdering i prosjektet?

Vedlegg 2: Litteratursøket

Overordnede refleksjoner knyttet til relevans og plassering i kildehierarkiet

Av treffene som i første runde ble identifisert som relevante, var det videre ved første øyekast, en rekke som hadde en helt annen innretning enn det vi var ute etter. Eksempelvis var det treff som fokuserte på helt andre sektorer enn bygg og anlegg, vei og bane samt infrastruktur. Disse ble følgelig sortert bort allerede i **steg 4**. Det samme gjelder en rekke treff som hadde en helt annen geografisk avgrensing og innfallsvinkel på tematikken. Noe overraskende var det eksempelvis flere treff som så på offentlig investeringsprosjekter i afrikanske og asiatiske land med en tydelig «utviklingsland» kontekst rundt problemstillingene og studien. Også dette er mindre relevant for vår hovedproblemstilling. Svært få av disse treffene hadde også noen analytisk konkurranse-dimensjon, hvor søkeordene som gikk på «konkurranse» typisk slo ut fordi de var nevnt som del av den generelle introteksten, beskrivelsen eller som begrep brukt i annen argumentasjon.

En rekke andre overordnede funn tydeliggjorde seg allerede som del av **steg 4** eller gjennom arbeidet med **steg 5** og **steg 6**.

Fraværet av en analytisk konkurranse-dimensjon i treffene generelt var noe vi observerte umiddelbart som del av **steg 4**, og som ble bekreftet i **steg 5** og **steg 6**. Mange av treffene slo ut på «konkurranse» på samme måte som nevnt over, eller at treffene utgjorde bøker, typisk lærebøker, innenfor eksempelvis konkurranseøkonomi eller kontraktstrategi *generelt*. Vi fikk også treff på flere doktorgradsavhandlinger og masteroppgaver, som på lignende måte som bøker typisk er inntatt i en rekke ulike teoretiske temaer – herunder konkurransemessige aspekter – *uten* at dette utgjør en analytisk dimensjon i teksten eller studien for øvrig. Sett opp mot vår problemstilling, (*hvordan konkurransemessige forhold blir vurdert og håndtert som en del av offentlige byggherrers anskaffelses- og kontraktstrategi innenfor bygg og anlegg, vei og bane, infrastruktur*), gir slike treff lite innsikt som er relevant, da det er lite å hente knyttet til det å bedre forstå *hvordan* dette best bør gjøres.

At flere treff har et fokus på andre deler av kontraktstrategi-prosessen eller anskaffelsesprosessen, var også noe vi noterte oss raskt (**steg 4** og **steg 5**). Eksempler er at man fokuserer på tidliginvolvering i anskaffelsesprosesser eller innovative offentlige anskaffelser og hvordan dette påvirker innovasjon og utviklingsprosesser, reduserer konfliktnivået senere i kontrakten, påvirker om prosjektene går i underskudd (kostnadsbildet) osv. Dette bidrar riktignok fortsatt ikke til å besvare *hvordan* konkurransemessige forhold blir vurdert og håndtert som en del av offentlige byggherrers anskaffelses- og kontraktstrategi. Etter relevanskriteriet faller derfor denne litteraturen også noe på siden, selv om det kan være momenter i studiene her som kan ha ulike *implikasjoner* for konkurranseavveininger generelt.

Basert på vårt inntrykk fra **steg 4**, **5** og **6** i litteratursøket, vil vi også trekke frem at de ulike treffene nesten utelukkende baserer seg på casestudier hvor caset typisk utgjør et eller flere enkeltprosjekt som man går i dybden på. Dette i seg selv gjør generalisering på tvers av studier mer utfordrende, da mange funn vil være svært case-spesifikke. Det fremstår også å være stor variasjon i hvor detaljert informasjon og datakilder man har om de ulike casene. Selv om man selvsagt kan lære mye fra å studere case selv om konteksten er annerledes, er det mer usikkert hvor bra for eksempel anbefalinger som gis basert på *et* case, faktisk står seg som gode anbefalinger i andre tilfeller. Typisk vil det være et stort spekter av karakteristikk mellom casene som varierer: fra land, lokasjon internt i et land eller en region, sektor, sub-sektor, størrelse på prosjektet osv. Som det kommer frem av empirien i denne studien også, gjennom workshoper med byggherrene, så vektlegges særegenheten ved enkeltprosjekter av alle de fire byggherrene. Dette selv i lys av læring mellom prosjekter *i egen* organisasjon.

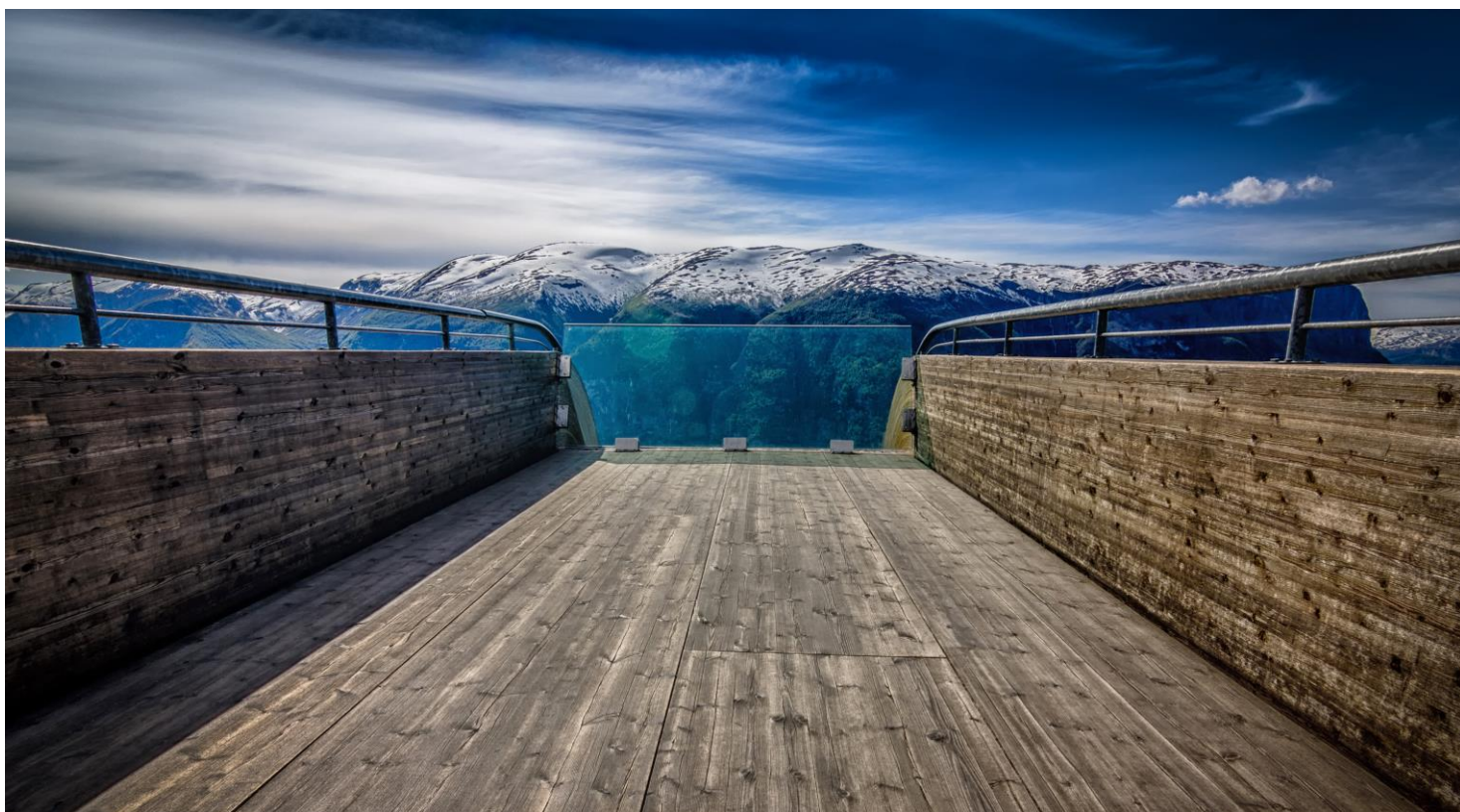
En annen ting som vi raskt observerte (**steg 4**), var at publiseringsdatoen på treffene tenderte til å være noe tilbake i tid, og i visse tilfeller svært langt tilbake. Dette trenger i seg selv ikke å være et stort problem, men det sier noe om aktiviteten innenfor det aktuelle forskningsfeltet vi er interessert i. Samt at eldre funn har en større sannsynlighet for å være utdatert eller tilpasset en annen generell kontekst (annet regelverk, andre makroøkonomiske tendenser, andre bransjetrender osv.). Vi ser for eksempel at det i selv nyere litteratur, også doktorgrads- og masteroppgaver fra de siste årene, typisk refereres til eldre litteratur og at litteraturgjennomgangene er korte (sammenlignet med hva de typisk er). Også i nyere rapporter ser man at det er færre nyere referanser, selv i litteratur-delen, og at man lener seg på generell økonomisk teori og teoretisk argumentasjonsrekker heller enn empirisk forskning (oppsummering av empirisk forskning). Eksempelvis lærebøker innen konkurranseøkonomi og kontrakts-teori.

Dette drar oss videre i retning av et annet sentralt funn, mer spesifikt knyttet til kildekvalitet enn relevans. Det virker å være en stor overvekt av informasjonskilder som befinner seg langt ned i kildehierarkiet. Vi fant hverken meta-analyser eller større systematiske kunnskapsoppsummeringer og litteraturgjennomganger – de to øverste nivåene i hierarkiet. Videre fant vi også få relevante fagfelleverderte tidsskrifts-artikler. Det vi fikk flest treff på var rapporter og arbeidsnotater, og master- og doktorgradsoppgaver. Samt ved helt åpent google-søk relevante avisartikler og lignende. Sett i lys av kildehierarkiet ligger følgelig de fleste treffene i litteraturgjennomgangen i den nedre delen av kildehierarkiet.

Dette trenger som nevnt tidligere *ikke* å bety at treffene overhodet ikke bidrar med relevant kunnskap og innsikt. Men det betyr at de kan tillegges mindre vekt som kilder, jamfør diskusjonen over om kildehierarki.⁶⁴ Dette, i sammenheng med at vi også sliter med å finne treff som er svært relevante for hovedproblemstillingen vår, gjør at den totale innsikten fra litteraturgjennomgangen blir mindre enn vi skulle ønsket, samt at litteraturgjennomgangen får en annen rolle inn i studien samlet sett.

Dette bekrefter vår antakelse om at det ville være vanskelig å identifisere en større relevant litteratur gjennom litteratursøket. Diskusjonen belyser riktignok flere interessante aspekter ved den litteraturen vi *faktisk* greier å finne, samt at den bidrar til å bedre forståelsen av den aktuelle litteraturens *plassering i forskningslandskapet*. Med dette mener vi at arbeidet med litteraturgjennomgangen har tydeliggjort hvilke nærliggende litteraturer som eksisterer og følgelig *hvor* det «kunnskapshullet» man har opplevd at eksisterer, spesifikt befinner seg. Litteraturgjennomgangen understreker også viktigheten av det å generere mer forskning på tematikken – og av høy kvalitet. Dette betyr selvfølgelig ikke at det *overhodet ikke* er interessante treff i litteraturen. Men det betyr at vi *ikke* finner litteratur som treffer høyt på relevans, samt at vi nesten utelukkende finner treff som ligger i nedre delen av kildehierarkiet.

⁶⁴ Det er verdt å påpeke at kilder som på et tidspunkt befinner seg lenger ned i kildehierarkiet, selvsagt på et senere tidspunkt kan ha beveget seg lenger opp. Dette grunnet vanlige arbeidsprosesser innen akademien, hvor forskning og innsikt fra arbeidsnotater, master- og doktorgradsoppgaver, med tiden kan ende opp, som oftest i noe revidert form, som forskningsartikler i fagfelleverderte tidsskrifter og lignende. Det er også verdt å merke seg at et mindre antall treff i den øvre delen av pyramiden også kan tenkes å si noe om «modenheten» på forskningsfeltet/litteraturen, gitt at det tar tid å publisere i fagfelleverderte tidsskrifter og at meta-analyser og større systematiske litteraturgjennomganger typisk ikke gjennomføres før det er en viss mengde fagfellevurdert litteratur.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no