

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen

Truls Kolnes

Master i veg og jernbane

Innlevert: oktober 2017

Hovedveileder: Ola Lædre, IBM

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for bygg- og miljøteknikk

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen



Statens vegvesen

Veg og jernbane

MVEGJERNB

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	III
SAMMENDRAG	IV
TABELLISTE	V
FIGURLISTE	V
SUMMARY	VI
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for valg av oppgave.....	1
1.2 Målsetting ved valg av oppgave	2
1.3 Avgrensninger for oppgaven	3
1.4 Oppgavens struktur.....	3
2 FORSKNINGSMETODE	5
2.1 Litteraturstudie.....	6
2.2 Dokumentstudie.....	8
2.3 Intervju.....	11
3 TEORETISK RAMMEVERK	16
3.1 Offentlige anskaffelser	16
3.1.1 Konkurransesgrunnlag	16
3.1.2 Anskaffelsesprosedyrer	17
3.1.3 Anskaffelsens verdi	19
3.1.4 Terskelverdier.....	19
3.1.5 Tildelingskriterier.....	20
3.2 Kontraktstrategi i Statens vegvesen.....	22
3.2.1 Valg av kontraktstrategi	23
3.2.2 Anskaffelsesprosedyre og entrepriseform.....	24
3.2.3 Kvalifikasjonskriterier.....	25
3.2.4 Kontraktstype	26
3.2.5 Beskrivelse av arbeidene	27
3.2.6 Kompetanse, marked og risiko.....	28
3.3 Rammeavtaler	29
3.3.1 Bakgrunn	29
3.3.2 Anskaffelse og kontraktsvilkår.....	30
3.3.3 Eksisterende erfaringer og forskning	32
3.3.4 Rammeavtaler i Statens vegvesen	34

3.3.5	Alternative kontraktsformer	36
4	FUNN	39
4.1	Eksisterende bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid.....	39
4.2	Erfaringer med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid.....	42
4.3	Videre bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid	46
5	DISKUSJON	50
5.1	Rammeavtalens formål	50
5.2	Kontrahering.....	55
5.3	Risikofordeling i rammeavtaler	59
5.4	Virkemidler for prosess	63
6	KONKLUSJON.....	65
6.1	Eksisterende bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid	65
6.2	Erfaringer med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid.....	66
6.3	Videre bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid	66
7	VIDERE ARBEID.....	69
	KILDER	70
	VEDLEGG	73
	Vedlegg 1 - Oppbygging av kontraktsdokument	73
	Vedlegg 2 - Intervjuguide	74
	Vedlegg 3 - Prosesskoden.....	77
	Vedlegg 4 - Definisjoner.....	78

FORORD

Denne masteroppgaven er en avsluttende oppgave i det erfaringsbaserte masterprogrammet Veg og jernbane ved NTNU, med spesialisering vegteknikk.

Oppgaven omhandler rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen og jeg håper etaten vil kunne dra nytte av resultatet da det er Statens vegvesen som har lagt til rette for at oppgaven kunne gjennomføres. Oppgaven kan også være aktuell for andre offentlige oppdragsgivere som gjennomfører anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider, og ønsket er at denne oppgaven skal kunne bidra til en «de-byråkratisering» av anskaffelsesprosedyrene.

Jeg vil takke min veileder Ola Lædre for gode og konkrete tilbakemeldinger og innspill, som har vært viktige da oppgaven er utført som fjernstudent.

Vil også rette en takk til min tidligere leder Øivind Kommedal, for å ha oppmuntret meg til å melde meg på masterprogrammet og til min nåværende leder Eivind Stangeland for å ha latt meg prioritere oppgaven.

Til slutt vil jeg takke alle intervjudeltakerne som har delt sine erfaringer, synspunkter og vært behjelpelig med avklaringer rundt de aktuelle konkurransegrunnlagene.

Stavanger, 14. oktober



Truls Kolnes

SAMMENDRAG

Denne oppgaven omhandler erfaringer og bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen, der eksisterende bruk, erfaringer og eventuell fremtidig bruk kartlegges og diskuteres. Forskningsmetoden som er benyttet består av en litteraturstudie, en dokumentstudie og til slutt en intervjuundersøkelse.

Litteraturstudien oppsummerer gjeldene lovverk for offentlige anskaffelser, spesifikke krav til rammeavtaler og tidligere utførte studier på rammeavtaler. Avtalene beskrives i teorien som en kontraktsform som muliggjør raske og effektive anskaffelser, der oppdragsgivere kan sikre seg leverandører i et varierende marked samtidig som leverandørene sikrer seg fremtidig arbeid.

Dokumentstudiet tar for seg 4 pågående rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen og sammenligner omfang, utforming og utvalgte kontraktsbestemmelser. I intervjuundersøkelsen er personer med erfaring med de pågående rammeavtalene intervjuet om de samme utvalgte kontraktsbestemmelsene. Intervjuobjektene ble spurt om hvorfor de ble valgt, hvilke erfaringer de har og hvordan kontraktsformen bør eventuelt brukes fremover.

De foreløpige erfaringene med denne formen for rammeavtaler tyder på den er svært egnet for mindre arbeider og kan redusere både oppdragsgiverens og entreprenørens tids- og ressursbruk knyttet til anskaffelsesprosessen. Statens vegvesen bør i så måte vurdere om denne kontraktsformen skal synliggjøres bedre i eget kvalitetssystem og benyttes som en nasjonal kontraktstrategi for mindre vegarbeider.

TABELLISTE

Tabell 1.....	14
---------------	----

FIGURLISTE

Figur 1.	29
---------------	----

SUMMARY

This assignment deals with the experience and use of framework agreements for construction work in the Norwegian Public Roads Administration, where existing use, experience and possible future use are mapped and discussed. The research methodology used consists of a literature study, a documentary study and, finally, a qualitative interview survey.

The literature study summarizes the statutory regulations for public procurement, specific requirements for framework agreements and previous studies on framework agreements. The frameworks are described in theory as a contract that enables fast and efficient procurements, whereby contractors can obtain suppliers in a varied market, while suppliers can ensure future work.

The document study deals with 4 ongoing framework agreements for construction work in the Norwegian Public Roads Administration and compares the scope, design and selected contractual provisions. In the interview survey, people with experience in the current framework agreements have been interviewed on the same selected contractual provisions. It was asked why they were chosen, what experiences they have and how they should be used in the future.

The preliminary experiences with this type of framework agreements suggests that it is very suitable for smaller roadwork and can reduce the time and resources spent on the procurement process of both principal and contractor. The Norwegian Public Roads Administration should therefore assess whether framework agreements for constructionwork should be better preceived in-house and perhaps used as a national contract strategy for smaller roadwork.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for valg av oppgave

Bruken av offentlige midler i Norge er i dag strengt regulert ved Lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften. Disse skal sikre en rettferdig og etterprøvbar tildeling av offentlige prosjekter blant private aktører. Statens vegvesen er som en offentlig oppdragsgiver forpliktet til å overholde dette regelverket.

Selv om formålet med loven og tilhørende forskrifter er å *«bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling»* [1], betaler vi nå, med gjeldende kontraktsregime for at folk sitter og regner priser. I tillegg kommer kostnadene ved byråkratens utlysning, vurdering og kontroll, som samfunnet også må ta regningen for¹.

Grunnet nødvendige krav om likebehandling ved anskaffelsene stilles det krav ved valg av anskaffelsesprosedyrer basert på terskelverdier og selve gjennomføring av konkurransen med tilhørende kvalifikasjons- og tildelingskriterier. På grunn av dette ender oppdragsgivere og leverandører opp med å bruke mye tid og ressurser før prosjektene i det hele tatt har nådd utførelsesfasen, samtidig som realiseringen av prosjektene også tar lenger tid. Dette gjelder kanskje spesielt for mindre tiltak på vegnettet, hvor en risikerer å bruke lenger tid på anskaffelsen enn på selve utførelsen av prosjektet.

Gjennom min jobb i Statens vegvesen har jeg sett behovet for en kontrakt som kan håndtere nettopp mindre vegarbeid som for eksempel trafikksikkerhetstiltak, etablering av holdeplasser og bygging av gang- og sykkelveger. Statens vegvesen bruker i dag rammeavtaler til anskaffelser av alt fra mobiltelefoner og blomster til vaktmestertjenester og prosjekteringstjenester, så tanken var at dette også må kunne brukes til vegvesenets kjerneområde – nemlig å bygge veier. Etter en del etterforskning i etaten oppdaget jeg at det faktisk var inngått noen få rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid rundt om i landet. Spørsmålet ble da hvorfor dette ikke er en «offisiell» kontraktstrategi i Statens vegvesen sitt kvalitetssystem.

¹ Poeng hentet fra journalist Siri Helles innlegg «Nokre spørsmål til anbudsnoeg», publisert 22. september 2017 i avisa «Dag og Tid».

Statens vegvesen er for tiden i en effektiviseringsprosess, der en leter på alle nivå etter nye måter å løse oppgavene på. Bygge- og anleggsarbeider utgjør kjernevirksomheten til Statens vegvesen, men offentlige anskaffelser er både tid- og ressurskrevende å gjennomføre.

Samtidig krever utlysning av ordinære byggekontrakter en høy detaljeringsgrad på beskrivelse og mengdeangivelse. Oppfølgingen av kontraktene blir også mer og mer omstendelig med høy møtefrekvens, både i form av samhandlings-, bygge- og samarbeidsmøter, med tilhørende referatskriving. Det er også forventet at organisasjonen skal kunne gjennomføre mer arbeid med færre medarbeidere. Spørsmålet er da om rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid kan bidra til å effektivisere anskaffelsesprosessen og frigjøre ressurser internt i Statens vegvesen.

Oppgaven tar derfor for seg hvordan Statens vegvesen bruker rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i dag, hvilken erfaring en har med disse kontraktene, og hvordan denne kontraktsformen eventuelt kan brukes i tiden fremover.

1.2 Målsetting ved valg av oppgave

Oppgaven har som mål å avdekke om rammeavtale som kontraktsform er godt egnet for Statens vegvesen sine bygge- og anleggsarbeider og eventuelt avgjøre hvordan en best kan utnytte de ulike kontraktsmekanismene i en rammeavtale. Funnene kan kanskje avdekke et effektiviseringspotensial hos Statens vegvesen og mulig spare kostnader for entreprenørene, som igjen kan gi rimeligere prosjekter. Følgende problemstillinger er dermed gitt for oppgaven:

1. Hvordan brukes rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen i dag?
2. Hvilke erfaringer har man med bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen?
3. Hvordan bør Statens vegvesen bruke rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid fremover?

Ved å samle inn og analysere erfaringer med eksisterende rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid og sammenholde dette med det gjeldende teoretiske rammeverket er målet også å kunne si noe konkret om hvordan rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid bør utformes.

1.3 Avgrensninger for oppgaven

Ettersom oppgaven skrives om og for Statens vegvesen er oppgaven i hovedsak begrenset til det norske regelverket og forhold internt i Statens vegvesen. Videre er det fokusert på kun bygge- og anleggsarbeider ettersom rammeavtaler for varer og tjenester (som datautstyr og konsulenttjenester) er en kjent og velprøvd kontraktsform i vegvesenet.

Kostnadsforskjeller i enhetsprisene mellom rammeavtaler og ordinære byggekontrakter er ikke vurdert, ettersom denne oppgaven fokuserer på rammeavtalers egnethet, bruksområder og kontraktsbestemmelser. Det er kun oppdragsgivere og entreprenører med erfaring med rammeavtaler som deltar i studien.

Det ble også vurdert å kartlegge erfaringer med rammeavtaler blant kommunene, da det, i samtale med ny medarbeider som tidligere hadde arbeidet i Oslo kommune, kom frem at slike avtaler var vanlig å bruke der. Dette ble likevel ikke gjennomført, da det er usikkert hvor mange og hvilke kommuner som faktisk benytter slike avtaler. Det er også stor variasjon mellom kommunene når det gjelder størrelse, infrastruktur og budsjett, og derfor sannsynlig at rammeavtalene omhandler oppgaver som i mindre grad er innenfor Statens vegvesen sitt kjerneområde.

1.4 Oppgavens struktur

Den videre oppgaven struktureres på følgende måte:

Kapittel 2 *Forskningsmetode* omhandler fremgangsmåten som er brukt for å finne svar på de valgte problemstillingene. Først angis studiemetodene og hva disse innebærer, deretter gjennomgås valgene som er gjort for hver metode.

Kapittel 3 *Teoretisk rammeverk* gjennomgår gjeldene lovverk, tidligere gjennomførte studier og interne retningslinjer i Statens vegvesen avdekket i litteratur- og dokumentstudiet. Forhold som påvirker og regulerer oppdragsgivers valg og muligheter knyttet til rammeavtaler er forsøkt belyst.

Kapittel 4 *Funn* klargjør funn knyttet til eksisterende rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen, erfaringene med disse kontraktene, og hvordan intervjuobjektene mener rammeavtalen kan brukes i vegvesenet fremover. Funn-kapittelet er

strukturert i henhold til problemstillingene, hvor hver av problemstillingene er oppdelt etter temaene formål, kontrahering, risikofordeling og virkemidler for prosess. Disse temaene representerer ulike faser/valg ved en kontraktsinngåelse og omfatter spesifikke kontraktsforhold og kontraktsbestemmelser.

Kapittel 5 *Diskusjon* sammenligner det teoretiske rammeverket med funnene gjort i kap. 4 og diskuterer fordeler og ulemper med ulike forhold ved rammeavtalene. Kapittelet er ikke strukturert etter problemstillingene, men etter de ulike kontraktsbestemmelsene, for å gi en mer helhetlig og sammenhengende drøfting.

Kapittel 6 *Konklusjon* trekker frem hovedmomentene fra drøftingen og søker å konkludere på de 3 problemstillingene.

Oversikt over kilder brukt i oppgaven inneholder en liste med referanser [nummer] og en liste med dokumenter [bokstaver].

2 FORSKNINGSMETODE

For å belyse denne oppgavens problemstillinger er forskningsmetoden gjennomført i følgende steg:

1. Litteraturstudie
2. Dokumentstudie
3. Intervju

En litteraturstudie er en systematisk gjennomgang av eksisterende litteratur på et gitt tema [2] – i dette tilfellet: rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid. Litteraturstudien har som hensikt i denne oppgaven å kartlegge den eksisterende kunnskapsfronten, det vil si hva som er skrevet om rammeavtaler fra før. Dette for å få et inntrykk om hvor kjent rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider er, om lignende studier er utført tidligere, og for eventuelt å kunne sammenligne disse med egen studie.

Et dokumentstudie er en innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata [4] – i denne oppgaven: Statens vegvesen sine retningslinjer for rammeavtaler og eventuelt pågående rammeavtalene for bygge- og anleggsarbeid. På denne måten kan en sammenligne retningslinjer med praksis og vurdere om de valg som er gjort er i henhold til retningslinjene, om retningslinjene er i henhold til lovverket eller om man bevisst har valgt andre løsninger.

Etter gjennomført litteratur- og dokumentstudie er neste steg å kartlegge den erfaringen som finnes i Statens vegvesen vedrørende bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid, både hos oppdragsgivere og entreprenører. Det er viktig å kartlegge begge parter erfaringer da de er avhengige av hverandre. Statens vegvesen er avhengig av markedet (leverandørene) for å gjennomføre prosjekter, men er også en av de største oppdragsgiverne innen entreprenørbransjen. Målet er å kunne kartlegge ulike tanker og oppfatninger om rammeavtalene og få en forståelse for hvordan rammeavtaler fungerer for bygge- og anleggsarbeider.

Litteratur- og dokumentstudie er gjennomført før intervjuundersøkelsen for å kunne stille med nødvendige bakgrunnskunnskaper og for å kunne vurdere og analysere svarene til intervjuobjektene i en større sammenheng.

Ettersom undertegnede til daglig jobber i Statens vegvesen, kan dette påvirke hvilke kilder som oppfattes som interessante og hvordan data tolkes. Det er derfor forsøkt å være selvkritisk til egne holdninger for å holde seg objektiv gjennom hele arbeidet.

2.1 Litteraturstudie

Gjeldende lovverk

Ettersom bruken av rammeavtaler er regulert ved Lov om offentlige anskaffelser og Forskrift om offentlige anskaffelser er disse først studert for å avklare eventuelle begrensninger for bruk av rammeavtaler. I tillegg sammenlignes norsk regelverket med gjeldende EU-direktiv, for å avgjøre om det er gjort egne tilpasninger i det norske regelverket og eventuelt hvorfor.

Rammeavtaler er en kontraktsform som berøres av flere av de generelle bestemmelsene knyttet til offentlige anskaffelser, som for eksempel arbeidenes art og omfang og valg av anskaffelsesprosedyre. Det er derfor valgt å ta med regler vedrørende konkurransegrunnlag, terskelverdier og anskaffelsesprosedyrer, for å bedre kunne vurdere hvordan rammeavtaler kan brukes. Gjeldende tildelingskriterier er også gjennomgått, ettersom rammeavtaler kan ha tildeling i flere faser – både i konkurransen og ved avrop på avtalen.

Oppgaven er begrenset til norsk og europeisk lovverk, da landene i Europa er kanskje de vi best kan sammenligne oss med når det gjelder offentlige anskaffelser. I tillegg er EU-direktivet basert på «beste rettspraksis», der medlemslandene har mulighet til å utale seg før direktivene blir vedtatt. Lovgiverne i EU har nok da også sett til internasjonale forhold ved utarbeidelse av direktivet. Ved å kun se på EU-direktivene risikerer man likevel å gå glipp av kontraktsbestemmelser som brukes i andre verdensdeler, som kan være aktuelle for rammeavtaler.

I Norge har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) etablert egen nettside, «www.anskaffelser.no», som blant annet skal bidra til at *«offentlige anskaffelser skal organiseres og gjennomføres på en effektiv måte som gir gevinst for offentlig sektor og for leverandørmarkedet»*². Avdeling for offentlige anskaffelser i Difi har som mål at offentlig sektor skal forvalte bedre de 500 milliardene med anskaffelseskroner som brukes årlig, ved å

² Anskaffelser.no. «Om Avdeling for offentlige anskaffelser i Difi» [Internett]. Direktoratet for forvaltning og IKT, [sistert 12.mai 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/om-avdeling-offentlige-anskaffelser-i-difi>

gjennomføre samfunnsnyttige og effektive anskaffelser. Det vil derfor være interessant å kartlegge hvordan Difi tolker regelverket, både om offentlige anskaffelser generelt og rammeavtaler spesielt.

Eksisterende erfaringer og forskning

Ettersom oppgaven skrives i samarbeid med Statens vegvesen er det derfor mest aktuelt å vurdere norske erfaringer og gjeldende praksis. Etter søk på norske artikler på rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid var det kun treff på generell bruk av rammeavtaler, ikke spesifikk rettet mot bygge- og anleggsarbeid.

Målet var å se om det kunne være andre offentlige oppdragsgivere i Norge som har tatt i bruk rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid. Det ble undersøkt hos Bane Nor (tidligere Jernbaneverket), da dette foretaket er vel det som best kan sammenlignes med Statens vegvesen.

Det er også søkt etter relevant forskning og erfaring fra andre land. Dette for å avgjøre hvordan Norge bruker rammeavtale som kontraktsform for bygge- og anleggsarbeid i forhold til andre land. Ønsket var å eventuelt sammenligne disse kontraktene med de norske og se etter likheter/forskjeller og hva som kunne være årsak til dette. Ettersom offentlige anskaffelser og rammeavtaler i stor grad er knyttet til samfunnsøkonomi, er det søkt etter artikler i internasjonale databaser knyttet til dette, som «ABI/INFORM Collection» og «Business Source Complete». Det ble søkt på nøkkelord som «framework agreement», «framework agreement + construction work», «framework agreement + public procurement» da disse består av de tre vesentligste kriteriene for oppgaven: offentlig anskaffelse, rammeavtaler og bygge- og anleggsarbeider. Det ble ikke avdekket treff som omhandlet alle tre og det er derfor sett på det offentliges bruk av rammeavtaler generelt og ikke spesifikt for bygge- og anleggsarbeid, når det gjelder internasjonale forhold.

For å unngå å bruke materiale som kan være påvirket av kommersielle og/eller politiske krefter er artikler og dokumenter vurdert etter TONE-prinsippet. Dette innebærer å kontrollere informasjonen som blir presentert ut ifra kriteriene troverdighet, objektivitet, nøyaktighet og egnethet [3].

2.2 Dokumentstudie

Interne retningslinjer i Statens vegvesen

I dokumentstudiet var det ønskelig å kartlegge hva Statens vegvesen sine egne maler og veiledninger sier om rammeavtaler, generelt og for bygge- og anleggsarbeid. Dette for å se om rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid er en bevisst strategi fra Statens vegvesen sin side og om det er lagt føringer for bruk av rammeavtalene til ulike typer arbeid og eventuelt hvorfor. Her vil det også være viktig å være oppmerksom på forhold som ikke er nevnt/omtalt i retningslinjene og hvilke praktiske konsekvenser dette kan ha for etatens anskaffelsesrutiner.

Først ble Statens vegvesen sine egne håndbøker for utarbeidelse av konkurransegrunnlag og valg av kontraktstrategi for byggeprosjekter undersøkt, for å avdekke om det her er gitt føringer for bruken av rammeavtaler. I tillegg gir disse bøkene nyttig informasjon vedrørende aktuelle kontraktsbestemmelser og –krav, samt hvordan risiko blir fordelt ved ulike entreprisformer og prisformat. Disse forholdene er også vesentlige å vurdere for rammeavtaler.

Deretter ble det søkt i Statens vegvesen sitt interne kvalitetssystem, samt på Juridisk- og anskaffelsesseksjonen (JURAN) sine sider på «www.vegveven.no», som er et intranett/portal for alle ansatte. Her ligger det presentasjoner som brukes til opplæringen av ansatte i Statens vegvesen i anskaffelsesregelverket.

Til slutt ble det undersøkt om Statens vegvesen har angitt alternative kontraktsformer som kan sammenlignes med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid, for å vurdere fordeler og ulemper mellom disse. En kan da avklare om en har andre kontraktsformer som kanskje fungerer bedre enn en rammeavtale.

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Først måtte det avklares om dette var en kontraktsform som Statens vegvesen i det hele tatt hadde tatt i bruk. Ledelsen for byggherre- og anskaffelses- og juridiskseksjonen i Vegdirektoratet ble kontaktet, for å finne ut om noen her kjente til slike kontrakter. Det er disse seksjonene som har hovedansvaret for føringene knyttet til kontraktstyper og

anskaffelser ute i regionene. Da ingen av de forespurte i Vegdirektoratet kjente til rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid var det aktuelt å revurdere oppgaven.

Ettersom Statens vegvesen er en stor organisasjon, ble det også undersøkt lokalt hos byggherreseksjonene i regionene om disse hadde kjennskap til denne kontraktsformen. Heldigvis var svaret her positivt og at en kjente til at en slik kontrakt var inngått i Voss. Da vedkommende prosjektleder på kontrakten ble kontaktet, kunne han i tillegg informere om at han visste at det også var inngått en lignende kontrakt i Region midt. Videre ble det opprettet kontakt med byggeleiderne på begge kontraktene som oversendte konkurransegrunnlaget.

Deretter ble det foretatt generelle søk i Statens vegvesen sitt arkiv «Mime» på ordene «rammeavtale anleggs-/vegarbeid». Her var det to treff i Region øst og disse konkurransegrunnlagene ble også hentet ut.

Etter å ha studert kap. A3, pkt. 1 *Arbeidenes art og omfang* (se vedlegg 1 for kontraktsoppbygging) i konkurransegrunnlagene, ble det konstatert at alle kontraktene var rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid:

- *Mindre vegarbeid i Voss og Omegn 2015-2016*
- *Rammeavtale for vegarbeider - 2016 - Miljøpakken Trondheim*
- *Rammeavtale for mindre anleggsarbeider i Østfold perioden 2016-2018*
- *Rammeavtale for mindre anleggsarbeider tilknyttet riks/fylkesveger for perioden 2014-2017 i Oslo, Follo, Asker og Bærum*

Studiet av disse kontraktene er gjennomført som en del av kartleggingen av den eksisterende erfaring i Statens vegvesen, for å få en bedre oversikt over aktuelle intervjuobjekter, hvordan de ulike kontraktene er utformet og hvilke kontraktsbestemmelser som er brukt (og ikke).

I dette arbeidet tok studien for seg følgende forhold ved kontraktene: formål, kontrahering, risikofordeling og virkemidler for prosess. Det er derfor i hovedsak tatt utgangspunkt i kap. A3 *Orientering om prosjektet*, B3 *Krav til tilbud og spesielle konkurranseregler* og C3 *Spesielle kontraktsbestemmelser*, samt kap. D1 som er selve beskrivelsen av arbeidene (vedlegg 1). Det er også sett nærmere på kontraktsbestemmelsene som omhandler rammeavtaler og som skiller seg ut fra den ordinære byggekontraktsmalen. Det er tatt utgangspunkt i konkurransegrunnlaget fordi det er dette, sammen med leverandørens priser (E3) og signert avtaledokument (C4) som utgjør kontrakten.

Temaene formål, kontrahering, risikofordeling og virkemidler for prosess er også utgangspunktet for inndelingen av spørsmålene i intervjuguiden slik at dokumentstudiet kan brukes som en kontroll for hvor godt intervjuobjektet kjenner kontrakten og en kan kanskje også få en formening om hvilke kontraktsbestemmelser det er størst fokus på i utførelsesfasen. I tillegg kan det bidra til at en lettere ser sammenhenger mellom erfaringer og spesifikke kontraktsbestemmelser – hva har fungert best og hvorfor. Bestemmelsene kan da også sammenlignes med gjeldene teori og regelverk.

Under følger forklaring på hvorfor de ulike temaene er valgt og hva som er vektlagt under hvert tema.

Formål

Formål omhandler bakgrunnen for kontrakten og hvorfor rammeavtale er valgt som kontraktsform. Det er da også interessant å se hvilke typer arbeid som er omfattet av kontrakten, hvor mange leverandører man har valgt og hvor lang varighet kontrakten har. Alle disse punktene vil gi en indikasjon på hva en har ment er mest hensiktsmessig for en rammeavtale, uten at oppdragsgiver har hatt egne erfaringer å lene seg på.

Interessen i markedet for denne type kontrakter bør også avklares, både når det gjelder konkurranse, type tilbydere og prisnivå. I tillegg kan en da vurdere påvirkningen av markedssammensetningen i forhold til Statens vegvesen sin vedtatte byggherrestrategi.

Kontrahering

Kontrahering omfatter bestemmelsene rundt selve anskaffelsesprosedyren og tildelingen av kontrakten. Er dette kontrakter der det blir benyttet prekvalifisering eller ikke. Dette punktet er også avhengig av rammeavtalens størrelse, anskaffelsesprosedyre og arbeidenes kompleksitet. Det er også interessant å se på hvilke tildelingskriterier som blir brukt og hvordan dette er håndtert ved tildeling av kontrakt sammenlignet med tildeling av avropene på avtalen.

Valg av entrepriseform, kontraktsmal og alminnelige kontraktsbestemmelser sier noe om hvor disse kontraktene plasseres i Statens vegvesen sin kontraktsstrategi.

Tilbudssum og økonomiske rammer kan også gi en indikasjon på hvor store slike kontrakter vanligvis er, eller hvor omfattende de kan/bør være, samt hvordan leverandørene forholder seg til disse rammene.

Risikofordeling

Kontraktsbestemmelser knyttet til fordeling av risiko vil kunne gi utslag i antall tilbydere og prisnivå. Detaljeringsgrad i beskrivelsen av arbeidene med tilhørende prisformat, andel regningsarbeid og kompensasjon for rigg og drift er med på å avgjøre hvor mye risiko entreprenøren må prise.

Om det er rammeavtale med plikt eller rett til kjøp og hvilken fordelingsnøkkel som er valgt legger føringer for hva leverandøren kan forvente av arbeid. Om det er rammeavtale med plikt eller rett til kjøp vil være vesentlig i kontraktens risikofordeling mellom partene og det vil være interessant å se om det er benyttet ulike bestemmelser her og om disse har påvirket interessen i markedet.

Virkemidler for prosess

Virkemidler for prosess omfatter kontraktsbestemmelser og –mekanismer som regulerer partenes påvirkningsmulighet i prosjektet. Dette kan være insentiver, fastsettelse av ferdigstillelsesfristene eller andre utradisjonelle kontraktsbestemmelser. Ettersom rammeavtaler består av flere mindre prosjekter, kan en ved hjelp av insentiver, kunne sikre ekstra konkurranse om priser og fremdrift på de ulike avropene. Fastsettelse av ferdigstillelsesfristene for avrop på rammeavtale med en leverandør skiller seg også fra tradisjonelle bygge- og anleggskontrakter, da en her har begrenset mulighet til å konkurranseutsette fremdriften.

2.3 Intervju

En intervjuundersøkelse knyttet til erfaringer med rammeavtaler vil i denne oppgaven være en kvalitativ metode. Dette fordi intervjuet tar utgangspunkt i få kontrakter/intervjuobjekter, men

belyser mange variabler i form av kontraktsbestemmelser. Ved denne metoden vil en også kunne sammenligne svarene som gis med intervjuobjektene egne erfaringer og meninger. I tillegg kan en bruke få observasjoner til å formulere hypoteser som senere kan være utgangspunkt for kvantitative studier [4].

Ettersom kontraktsformen er lite brukt i Statens vegvesen, vil kvantitative metoder være mindre egnet til å belyse oppgavens problemstillinger, da en ved slike metoder jobber med mange enheter og få variabler [4]. Ettersom rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid er en relativt ny kontraktsform, vil en ikke ha tilstrekkelig erfaring/statistikk å studere. I tillegg kan ikke erfaringer og meninger måles.

Intervjuundersøkelsen er også case-spesifikk, der intervjuobjektene spørres ut om egne erfaringer og meninger om den aktuelle rammeavtalen de er tilknyttet. Dette gir detaljert informasjon om hver av de aktuelle rammeavtalene og det er derfor en fordel at det i denne oppgaven er 4 kontrakter som kan sammenlignes. Dette fordi en da lettere kan hente ut generelle betraktninger, selv om oppgaven i hovedsak baseres på Statens vegvesen sin virksomhet og vil kunne gi et større bilde over hvordan rammeavtaler kan brukes.

For denne oppgaven er det valgt å gjennomføre semistrukturerte intervju ettersom dette kan gi forskeren et innblikk i temaet fra innsiden, men man må da samtidig ta hensyn til egen påvirkning og deltakelse ved analyse av informasjonen [5]. U. Malt [6] skriver blant annet følgende om intervjuundersøkelser:

«Undersøkelser som tar sikte på å gå i dybden og eventuelt oppdage og kartlegge lite kjente fenomener, bruker derfor heller semistrukturerte eller mer ustrukturerte intervjuformer».

Ustrukturerte intervju ville i denne sammenheng gjort det utfordrende å sammenligne svarene, ettersom flere spørsmål går på spesifikke kontraktsbestemmelser. Samtidig er det forsøkt å gjennomføre intervjuet på en åpen måte der en søker å holde flyten i samtalen med intervjuobjektet mer enn å følge strukturen. Dette for ikke å styre intervjuobjektet, slik at de fritt kan fortelle om sine erfaringer [7]. Det er derfor forsøkt å la intervjuobjektene få god tid til å svare og snakke fritt og ikke følge spørsmålsrekkefølgen slavisk.

Det er viktig å være klar over at intervjuobjektene ofte vil svare slik han/hun antar at du ønsker de skal svare. Dersom en oppdager dette bør en utfordre svarene for å avdekke intervjupersonens egentlige meninger³.

Det ble tatt opptak av intervjuene for å kunne gjennomgå intervjuene flere ganger og da lettere få med alle detaljene. I tillegg kan det å ta notater samtidig som intervjuet foregår være utfordrende når en skal lytte aktivt og oppfatte det som blir sagt på rett måte.

Intervjuguide

For å kartlegge erfaringer, meninger og oppfatninger på en ryddig måte er det laget en intervjuguide. En intervjuguide er en oppskrift på hvordan intervjuet er planlagt utført, med definerte temaer med tilhørende underspørsmål [8]. I denne oppgaven er det tatt utgangspunkt i temaene for dokumentstudiet; formål, kontrahering, risikofordeling og virkemidler for prosess, som nevnt under pkt. 2.2. Intervjuguiden inneholder spørsmål knyttet til spesifikke kontraktsbestemmelser, men like viktig er oppfølgingsspørsmålene som baseres på oppgavens problemstillinger.

En intervjuguide fungerer som en huskeliste for spørsmålsstilleren, slik at en kan konsentrere seg om hva intervjuobjektet sier og ha eventuelle oppfølgingsspørsmål klar. Det at en kanskje ikke får svar på alle oppfølgingsspørsmålene kan også være et forhold en bør undersøke nærmere. Det er også viktig at spørsmålene stilles på en slik måte at svarene må begrunnes, ettersom intervjuobjektet da må tenke over sine egne meninger og en kan da hente frem refleksjoner som intervjuobjektet selv ikke har hatt et bevisst forhold til [9].

Noen spørsmål er nok mer rettet mot oppdragsgiver enn leverandør, men det er fortsatt interessant å høre hva leverandørene mener om disse. For tolkningen og analysen av svarene er det også vesentlig at en registrerer bakgrunn og arbeidserfaring til intervjuobjektene, slik at en kan vurdere svarene ut ifra dette. Intervjuguiden er vedlagt oppgaven – vedlegg 2.

³ Holbergprisen.no, «Intervjuet som forskningsmetode» [Internett]. [sitert 23. mai 2017] Tilgjengelig fra: <https://metode.holbergprisen.no/content/kap3/kap-3-3.html>

Intervjuobjekter

Intervjuobjektene er valgt ut ifra hvilken rolle og tilknytning de har til rammeavtalene. De som sitter med mest erfaring er mest sannsynlig byggeleder/prosjektleder som styrer de forskjellige kontraktene for Statens vegvesen og prosjekt- eller anleggsleder hos utførende entreprenør. Disse er nærmest den daglige håndteringen av kontrakten og samhandlingen/kommunikasjonen mellom partene. De har nok også en klar formening om hvordan kontraktene fungerer i praksis og kan si noe om positive og negative sider og om noe bør gjøres annerledes.

Det er forsøkt å intervju alle aktuelle personer som har erfaring med rammeavtalene, men ikke alle hadde mulighet til å stille til intervju. Det er derfor intervjuet mellom 2 og 4 personer på hver kontrakt. De fleste intervjuobjektene har lang erfaring fra anleggsbransjen, mens erfaring med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid var begrenset til de aktuelle kontraktens varighet.

Intervjuobjektens navn eller firma er ikke angitt for å ivareta deltakernes anonymitet.

Oversikt over intervjuobjektens rolle og tilhørighet er gitt i tabellen under:

Tabell 1: Intervjuobjekter

Intervjuobjekter		
	Kontraktspart	Stilling
1	Entreprenør	Prosjektleder
2	Entreprenør	Prosjektleder
3	Entreprenør	Prosjektleder
4	Entreprenør	Avdelingsleder
5	Entreprenør	Anleggsleder
6	Entreprenør	Anleggsleder
7	Statens vegvesen	Byggeleder
8	Statens vegvesen	Byggeleder
9	Statens vegvesen	Byggeleder
10	Statens vegvesen	Byggeleder
11	Statens vegvesen	Byggeleder
12	Statens vegvesen	Prosjektleder

Utfordringen med å intervju prosjekt- og byggeleiderne i Statens vegvesen, er at det ofte er disse personene som har hatt ansvar for selve anskaffelsen. En må da anta at erfaringene med en kontrakt en selv har vært med å utforme, vil nok være positiv ladet. Samtidig vil erfaringer raskt avdekke om det er forhold som ikke fungerer ved kontrakten, som tvister over uklare kontraktsbestemmelser. En leverandør sitter sjelden stille og godtar at en taper penger om dette kan skyldes på byggherrens diffuse/uklare formuleringer. Når det gjelder entreprenørenes erfaringer vil disse være farget av kontraktens lønnsomhet. Har entreprenøren sikret seg en kontrakt som en også tjener penger på, er det klart en vil være fornøyd med avtalen.

3 TEORETISK RAMMEVERK

3.1 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er i dag regulert gjennom lov, både nasjonalt og internasjonalt. I EU er det direktivet 2014/24/EU som legger føringer for anskaffelsesprosessen. Både Lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften er oppdatert i henhold til EU-direktiv 2014/24/EU, da «*direktivet anses EØS-relevant og akseptabelt*»⁴. Oppdateringen av loven ble gjeldende i norsk rett den 17. juni 2016 og forskriften den 12. august 2016.

Loven angir grunnleggende krav, overordnede prinsipper og hjemmel for konsekvenser ved brudd på regelverket, mens forskriften angir detaljerte krav til gjennomføring av ulike anbudsprosedyrer [13].

I 2004 kom EUs direktiv nr. 2004/18/EU som var en samordning for de ulike anskaffelsesprosedyrene som brukes av det offentlige til kjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Direktivet var basert på gjeldende rettspraksis for offentlige anskaffelser og bruk av tildelingskriterier [10]. 26. februar 2014 ble direktivet fra 2004 opphevet og erstattet av Direktiv 2014/24/EU. Det nye direktivet er i utgangspunktet kun en presisering av regelverket som ble vedtatt i 2004, men det er etablert nye regler knyttet til endringer av allerede inngåtte rammeavtaler, som tidligere har vært utfordrende å håndtere [11]. M. Neiva de Oliveira [12] viser også til at rammeavtaler ikke er analysert nok i direktivet, til tross for at kontraktsformen er brukt i lengre tid av offentlige oppdragsgivere i flere land, deriblant Portugal, uten store utfordringer. Dette kan likevel være en forklaring på at det i dag finnes få studier/kontrakter som omhandler rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid.

3.1.1 Konkurransesgrunnlag

For å gjennomføre en anskaffelse må oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag, hvor det opplyses om hva som skal anskaffes, hvilke vilkår som gjelder for leveransen og for gjennomføring av konkurransen, som kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

⁴ Regjeringen.no, «Direktiv om offentlige anskaffelser» [Internett]. EØS-notatbasen [sitert 3. juni 2017] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

Konkurranses grunnlaget skal fremme en forutsigbar konkurranse hvor alle leverandørene blir behandlet likt [13].

Konkurranses grunnlaget er styrende for anskaffelsesprosessen og det er viktig å lage et godt grunnlag, da det er utfordrende å endre dette når det først er kunngjort. Ettersom konkurranses grunnlaget utgjør kontraktdokumentene må bestemmelsene i grunnlaget også tåle å bli fortolket objektivt. Objektiv fortolkning vil si «å tillegge en tekst det budskap som en alminnelig forstandig leser ville ha lest ut av den» [a], men da under forutsetning av at vedkommende er uten særlige forkunnskaper og med et visst hensyn til bransjespråk og –kunnskap. Krav skal formuleres som ytelses- og funksjonskrav og ikke vise til bestemte produsenter, varemerker og patenter. Det kan også henvises til tekniske standarder [a].

I henhold til forskriftens paragraf 14-1(5) og 23-2(2) er uklarheter i konkurranses grunnlaget oppdragsgivers ansvar og uklarheter i tilbudet leverandørens ansvar. I denne sammenheng er det viktig å huske på bestemmelsene i 3. og 4. avsnitt under pkt. 19 Endringer i NS8406:2009 [14:7] som sier følgende:

«En endring må stå i sammenheng med det kontrakten omfatter, og ikke være av en vesentlig annen art enn det opprinnelig avtalte arbeidet. Er ikke annet avtalt kan ikke byggherren pålegge entreprenøren endringer ut over 15% netto tillegg til kontraktssummen

Avvik i forhold til kontraktens mengdeangivelse på poster som skal avregnes etter enhetspriser (regulerbare poster), utgjør ingen endring i forhold til disse bestemmelsene med mindre avviket i vesentlig grad overstiger det entreprenøren burde ha tatt i betraktning ved inngåelse av kontrakten».

Denne bestemmelsen vil være et tema i de fleste byggekontraktene til Statens vegvesen, hvor byggherren har beskrevet feil mengder i konkurranses grunnlaget. Denne bestemmelsen vil ikke gjelde i like stor grad for rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid, da det her klargjøres at mengdene er gjennomsnittsmengder og ikke eksakte prosjekterte mengder.

3.1.2 Anskaffelsesprosedyrer

En anskaffelsesprosedyre kan være åpen eller begrenset anbudskonkurranse, åpen eller begrenset tilbudskonkurranse, konkurranse med forhandlinger, konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap.

Ved begrenset konkurranse kan leverandører forespørre om å få delta, men det er kun de som tilfredsstiller oppdragsgiver sine kvalifikasjonskrav som får anledning til å gi pris. Dette gjelder ikke ved åpen konkurranse der alle leverandører har anledning til å gi tilbud. Valget mellom åpen og begrenset konkurranse avhenger av hva prosjektet omfatter og hvordan markedet er. Er det et stort, komplisert prosjekt vil en konkurranse kreve mye ressurser både fra leverandørene som skal utarbeide tilbudet og oppdragsgiver som skal evaluere tilbudene. Det kan i slike tilfeller være gunstig å minimere unødig tidsbruk hos begge parter ved å avholde en begrenset konkurranse, men oppdragsgiver risikerer da å avskrive aktuelle leverandører før en vet hva de kan tilby⁵.

Avhengig av hvor store økonomiske rammer som er lagt til grunn for en planlagt rammeavtale og hvilke arbeider som skal inngå, kan en i utgangspunktet velge blant alle anskaffelsesprosedyrene, men ettersom rammeavtaler kan regnes som mindre kontrakter av enklere karakter vil nok ikke prosedyrene konkurranse med forhandling, konkurransepreget dialog og innovasjonspartnerskap være aktuelle å benytte, da disse er rettet mot kompliserte arbeider der kanskje ikke oppdragsgiver har valgt løsning. Under følger Direktoratet for forvaltning og IKT sin forklaring på anbuds- og tilbudskonkurranse⁵:

Anbudskonkurranse

Ved en anbudskonkurranse har en ikke tilgang til å forhandle med leverandørene, men må tildele kontrakten etter kriteriene satt i konkurransegrunnlaget. Ved feil/uklarheter ved tilbudene har oppdragsgiver lov til å skriftlig kontakte tilbyderne for avklaringer, men denne kommunikasjonen kan ikke føre til en forbedring av tilbudet.

Tilbudskonkurranse

Tilbudskonkurranse regnes som en fleksibel prosedyre, som gir oppdragsgiver mulighet til å avholde en dialog med tilbyderne før tildeling av kontrakten. Dialogen kan omhandle både

⁵ Anskaffelser.no. «Anskaffelsesprosedyrer» [Internett]. Direktoratet for forvaltning og IKT, [sitert 4. juli 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesprosedyrer-0>

korte avklaringer og fulle forhandlinger. Dersom oppdragsgiver planlegger en slik dialog skal omfang og hensikt fremgå av konkurransegrunnlaget.

3.1.3 Anskaffelsens verdi

For å kunne gjennomføre en anskaffelse i henhold til anskaffelsesforskriften må oppdragsgiver først beregne anskaffelsen verdi, ettersom dette er bestemmende for hvilken anskaffelsesprosedyre en må følge. Verdien bestemmes av den anslagsvise samlede betalingen (ekskl. mva.) og eventuelle opsjoner og betalinger/premier til leverandørene beskrevet i anbudsdokumentene. Kostnadsoverslaget skal være gjeldende ved kunngjøringstidspunktet for konkurransen og en har ikke anledning til å dele opp de planlagte arbeidene i mindre kontrakten for å komme under terskelverdiene i forskriften [13].

Denne bestemmelsen vil være lettere å manipulere ved rammeavtaler ettersom det stipuleres et antatt behov frem i tid som enkelt kan justeres opp og ned før kunngjøringen, men dette er altså i utgangspunktet ulovlig.

3.1.4 Terskelverdier

Terskelverdiene angitt i anskaffelsesforskriften [13], § 8, 13 og 21, dikterer hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, der verdiene for bygge- og anleggskontrakter er gitt i (ekskl. mva.):

- <100 000 kr.
- <1,1 mill. kr.
- 1,1 mill. kr. – <44 mill. kr.
- ≥44 mill. kr.

Ved anskaffelser under 100 000 kr. kan en foreta direktekjøp blant leverandører i markedet, altså ingen krav til kunngjøring av konkurranse. Dersom anskaffelsen verdi er beregnet til under 1,1 mill. kroner er det kun fellesbestemmelsene vedrørende dokumentasjonsplikt, offentlighet, taushetsplikt, habilitet mv. i kap. 7 i forskriften som er gjeldende. Det er ikke

krav til en spesiell anskaffelsesprosedyre, men anskaffelsen skal konkurranseutsettes⁶. Det kan argumenteres med at en del av arbeidene på rammeavtalene nok kan anskaffes på denne måten, men samtidig sier bestemmelser i anskaffelsesforskriften at oppdragsgivere ikke skal dele opp anskaffelsen for å unngå terskelverdier.

Ved anskaffelser av bygge- og anleggskontrakter over 1,1 mill. kr. og opptil 44 mill. kr. skal kontraktene konkurranseutsettes og en kan velge mellom åpen eller begrenset tilbudskonkurranse.

For bygge- og anleggskontrakter over 44 mill. kr. eller mer, kan benytte åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandlinger, konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap. 44 mill. kr. eller mer er også en EØS-terskelverdi, som betyr at det er krav til kunngjøring av konkurransen i hele EØS-området⁷. Rent praktisk kan dette virke omfattende for rammeavtaler som krever en langvarig tilstedeværelse i området kontrakten omfatter, samtidig som de økonomiske rammene er begrenset sett opp mot prosjekter som vanligvis er interessante for internasjonale leverandører.

3.1.5 Tildelingskriterier

Tildelingskriteriene er de kriteriene for hvordan oppdragsgiver vurderer tilbudene og tildeler kontrakten. For anskaffelser under EØS-terskelverdiene er det kun krav om objektive tildelingskriterier som har tilknytning til leveransen [13]. Kravet til tildelingskriteriene er strengere for anskaffelser over EØS-terskelverdiene, der en skal tildele kontrakt på en av følgende kriterier:

- Den laveste prisen
- Den laveste kostnaden
- Det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet.

Oppdragsgiver må vekte de ulike tildelingskriteriene, enten i prosent eller prioritering, slik at det er klart for leverandørene hva som blir mest vektlagt ved tildeling. For rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider vil det nok være utfordrende for oppdragsgiver og entreprenør å

⁶ Anskaffelser.no. «Terskelverdier for offentlige anskaffelser» [Internett]. Direktoratet for forvaltning og IKT, [sitert 6. juli 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/terskelverdier>

⁷ Regjeringen.no, «Terskelverdier» [Internett]. Nærings- og fiskeridepartementet, [sitert 6. juli 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/-andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>

vurdere laveste kostnad og det beste forholdet mellom pris og kvalitet, da kontraktene omfatter mange små prosjekter og en oppdelt utførelse.

Direktoratet for forvaltning og IKT forklarer de ulike tildelingskriteriene på følgende måte⁸:

Laveste pris

Ved laveste pris er det kun tilbudssummen som er utslagsgivende for tildeling av kontrakten. Dette innebærer at det må være klart definert i konkurransegrunnlaget hva som skal prises og dette tildelingskriteriet er derfor mer aktuelt å bruke ved enkle anskaffelser.

Laveste kostnad

Tildelingskriteriet laveste kostnad benyttes ved anskaffelser der livssyklus kostnadene er i fokus og en søker lavest mulig belastning på miljøet. Det er da viktig at kravene knyttet til hvilken informasjon (for eksempel energibruk, vedlikeholds- og destruksjonskostnader) leverandøren skal gi om livssyklus kostnadene er klart definert i konkurransegrunnlaget. I tillegg må vurderingskriteriene for de ulike kostnadene fremgå. Anskaffelsen kan også vektlegge samfunnskostnader eller kostnader som bæres av andre, som for eksempel utslipps- og produksjonskostnader. Utfordringen her kan være at kostnadene må være tallfestet og etterprøvbare.

Beste forhold mellom pris og kvalitet

Beste forhold mellom pris og kvalitet kan både gå på kvalitet, kundeservice, leveringsbetingelser eller andre kriterier som er relevante for anskaffelsen. Hvordan vurderingen av tilbudene skal foregå må, som for de andre tildelingskriteriene, være tydelig definert i konkurransegrunnlaget.

Dette tildelingskriteriet kan gi kreative og hensiktsmessige løsninger, men vil ofte kreve mer ressurser av oppdragsgiver i evalueringsprosessen [15].

⁸ Anskaffelser.no. «Tildelingskriterier – utforming og evaluering» [Internett]. Direktoratet for forvaltning og IKT, [sitert 8. juli 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/evaluering-av-tilbud-og-tildeling-av-kontrakt-0>

3.2 Kontraktstrategi i Statens vegvesen

Statens vegvesen er en statlig etat som også utfører oppgaver for både stat og fylkeskommunene gjennom ordningen sams vegadministrasjon etter instruks fra samferdselsdepartementet. Etaten er i så måte helt nødt til å overholde loven om offentlige anskaffelser. Anskaffelsen skal alltid planlegges og gjennomføres etter de grunnleggende prinsippene gitt i §4 i loven: *«Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet»* [1].

I tillegg til lov og forskrift, tar Statens vegvesens interne retningslinjer også hensyn til gjeldende rettspraksis fra EU/EØS, Norge og Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). Det er også en egen bestemmelse om at oppdragsgiver kan velge å kunngjøre anskaffelser selv om det ikke er krav til det i henhold til anskaffelsesforskriften [a]. Slike bestemmelser ikke være med å bidra til en effektivisering av anskaffelsene.

Statens vegvesen har håndbøker som skal brukes ved valg av kontraktstrategi og utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Håndbok V771 *Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi* omhandler vurderinger og valg av kontraktstrategi fra prosjektets planfase til utførelsesfase og skal hjelpe prosjekteiere og -ledere i valget av *«en målrettet og helhetlig kontraktsstrategi for et prosjekt»* [15:9]. Den er i stor grad basert på Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift og knytter lovverket opp mot Statens vegvesen sin virksomhet. Håndbok R763 *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag* inneholder maler og fremgangsmåter for bygge- og driftskontrakter. Det finnes i tillegg en egen veileder for utarbeidelse av konkurransegrunnlag for byggekontrakter.

Juridisk seksjon i Vegdirektoratet har også egne fag- og informasjonssider om juridiske problemstillinger i Statens vegvesen på den interne portalen www.vegveven.no⁹. Under offentlige anskaffelser finner en tema som gjeldende regelverk: Håndbok 276 *Anskaffelser på Statens vegvesen sitt område – rettslige problemstillinger*, dommer og avgjørelser, Statens vegvesen i KOFA, rettslige problemstillinger og foredrag.

⁹ Vegveven.no. «Offentlige anskaffelser» [Intranett]. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/intranett/Etat/St%C3%B8ttefunksjoner/Juridisk/Juridisk/Offentlige+anskaffelser>

Kontraktstrategi omhandler valg av anskaffelsesprosedyre, inndeling i kontrakter/entrepriser, entrepriseform, tildelingskriterier og kontraktsmekanismer. Valgene rundt dette må foretas på faglig basis for både å kunne sikre en effektiv gjennomføring, samtidig som en har ivaretar krav til HMS, kvalitet, miljø, risikofordeling, markedssituasjon og utnyttelse av ressurser. For å sikre raske anskaffelser med tilstrekkelig konkurranse er det nødvendig med en forutsigbar kontraktstrategi, der det søkes optimale løsninger på tvers av prosjektfaser og fagområder [15]. Rammeavtaler er ikke nevnt spesifikt.

Kontraktstrategien bør avgjøres i en tidlig planfase for å sikre en optimal prosjektgjennomføring der planprosess og detaljeringsgrad kan tilpasses gjennomførings- og driftsfasen [16].

95 % av omsetningen i entreprisene til Statens vegvesen har frem til nå vært knyttet til utførelsesentrepriser, hvor byggherren eller konsulenter står for prosjekteringen. Dette ønsker Statens vegvesen å endre på og har derfor vedtatt i ny byggherrestrategi at entreprenørene skal få mer ansvar for detaljprosjektering i såkalte totalentrepriser. Målet er at disse skal utgjøre 15-20 % av den årlige omsetningen innen år 2020 [15].

3.2.1 Valg av kontraktstrategi

Før en velger entrepriseform og anskaffelsesprosedyre må en bestemme hvilken kontraktsmessig oppdeling det planlagte prosjektet skal ha. Dette avhenger av prosjektets kompleksitet og størrelse. Inndeling må også vurderes i betraktning av blant annet prosjektets mål, kompetanse i byggherreorganisasjonen, entreprisekostnader, markedssituasjon, effektivisering og stordriftsfordeler og utfordringer knyttet til grensesnitt, koordinering, usikkerheter og risiko [15]. Rammeavtaler er allerede oppdelt, men det vurderes hvor stort område og hvilke prosesser kontrakten skal omfatte.

Interne forhold i byggherreorganisasjonen vil også påvirke valget av kontraktsform ettersom byggherren må ha nødvendige ressurser, erfaring og kompetanse for å kunne oppfylle byggherreforskriften [16]. Her vil normalt en regningsarbeid-kontrakt kreve mer oppfølging enn en fikssum-kontrakt.

Inndeling/størrelsen på prosjektene vil også bestemme hvilke entreprenører som har mulighet til å levere tilbud. Det er derfor viktig å ta hensyn til Statens vegvesen sin byggherrestrategi,

som sier at markedet skal bestå av små, mellomstore og store entreprenører, for å sikre konkurranse om alle typer prosjekter. Her må en også gjøre konkrete vurderinger av markedet i det aktuelle området prosjektet planlegges [15]. En rammeavtale med årlige økonomiske rammer på 5-15 mill. kr. vil nok i hovedsak være aktuell for små og mellomstore entreprenører.

Det er ofte knyttet stor usikkerhet til eksisterende kabler og ledninger i bakken og en kan da for eksempel velge å utføre dette som en egen entreprise for å unngå at denne risikofaktoren påvirker en større entreprise [15].

3.2.2 Anskaffelsesprosedyre og entrepriseform

Det er anskaffelsens beregnede størrelse som legger føringer for hvilken anskaffelsesprosedyre som kan benyttes. Håndbok V771 sier i tillegg følgende: *«Tilbudskonkurranse er det samme som anbudskonkurranse, men forskriften benytter forskjellige navn på anskaffelsesformen henholdsvis under og over terskelverdi»* [15:10]. Her skiller håndboka seg noe fra Direktoratet for forvaltning og IKT sin beskrivelse av de to anskaffelsesprosedurene (se punkt 3.1.2), der tilbudskonkurransen fremstilles som mer fleksibel. Dette kan skyldes at Statens vegvesen svært sjelden benytter muligheten til forhandlinger i sine tilbudskonkurranser, men gjennomfører disse i henhold til Direktoratet for forvaltning og IKT sin beskrivelse av anbudskonkurranse. Statens vegvesen bruker derfor som regel uttrykket «anbudskonkurranse» for alle anskaffelsene, både over og under EØS-terskelverdi.

Anbudsprosedyren åpen anbudskonkurranse er mest brukt for utførelsesentrepriser og driftskontrakter med tildeling etter laveste pris. Dersom et prosjekt ønsker å benytte annen anskaffelsesprosedyre enn åpen anbudskonkurranse, må det søkes Vegdirektoratet om tillatelse. Dette gjelder også ved valg av andre entrepriseformer, tildelingskriterier eller oppgjørsregler enn de standardiserte [16]. En kan anta at slike retningslinjer ikke bidrar til en kultur der oppdragsgiverne ønsker å forsøke nye kontraktsformer og anskaffelsesprosedyrer. Dette kan også være en forklaring på at rammeavtaler ikke har blitt tatt i bruk tidligere.

Entrepriseform handler om hvordan ansvar og risiko mellom partene i prosjektet er organisert gjennom godkjenningsrutiner og muligheter for påvirkning. Entrepriseformen er da enten utførelsesentreprise eller totalentreprise. Oppdragsgiver har også mulighet til å kombinere

disse entrepriseformene dersom en mener det er hensiktsmessig. Det vil si at både byggherre og entreprenør vil være ansvarlig for å prosjektere hver sine deler av prosjektet [15]. Dette kan være aktuelt for rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid, der en kan tilpasse entrepriseform og kontraktstype til de ulike avropene.

Utførelsesentreprise kan være general-, hoved- og delte entrepriser, der oppdragsgiver bærer ansvaret for feil og mangler i prosjektering, beskrivelser og angitte mengder. Entreprenøren er kun ansvarlig for utførelsen av det som er beskrevet og det er kun denne kompetansen byggherre får utnyttet ved denne entrepriseformen [15].

Ved totalentrepriser er entreprenøren også ansvarlig for prosjekteringen og for å unngå at entreprenøren må ta hensyn til unødvendig stor risiko i tilbudet, er denne entrepriseformen mest aktuell for prosjekter med liten usikkerhet. Risiko knyttet til grunnforhold er som regel byggherrens ansvar. Offentlig Privat Samarbeid (OPS), «Vegutviklingskontrakt» (DBO) og Samspill er alle varianter av totalentreprise [15].

3.2.3 Kvalifikasjonskriterier

Statens vegvesen kunngjør bygge- og anleggskontraktene ved konkurransegrunnlag bygget opp etter NS3450 *Prosjektdokumenter for bygg og anlegg* - se vedlegg 1. For å sikre seg en leverandør som er kapabel til å utføre den ønskede leveransen, stiller oppdragsgiver kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget. Leverandørene enten oppfyller eller oppfyller ikke kvalifikasjonskravene og alle kravene må være tilfredsstilt. Det er kun de kvalifiserte leverandørene som har mulighet til få kontrakten og tildelingen blant disse avgjøres av de oppgitte tildelingskriteriene [17].

Statens vegvesen sine kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav er gitt i håndbok R763 *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*, som inneholder maler for utbyggings- og driftskontrakter. I tillegg finnes det en egen veileder for utarbeidelse av konkurransegrunnlag for byggekontrakter og et NA-Rundskriv 2010/08 *Veiledning i vurdering av tilbyders kvalifikasjoner* som angir hvordan kvalifikasjonskriteriene skal brukes og vurderes.

Overordnet kvalifikasjonskrav er gitt i kap. B2 i konkurransegrunnlaget: «*Generelt kreves at tilbyder er kvalifisert for å utføre de arbeider det gis tilbud på. Tilbyder skal ha nødvendig*

kompetanse og erfaring, både teknisk, faglig, organisasjonsmessig og administrativt» [17].

Den skjønnsmessige vurderingen av dette baseres på opplysningene gitt i tilbudet i henhold til kvalifikasjonskriteriene erfaring, HMS, økonomisk situasjon og gjennomføringsevne.

Erfaring omhandler at leverandør skal ha «*erfaring fra arbeid av samme art og vanskelighetsgrad*» [17]. Det er i denne sammenheng viktig å vurdere hvilke arbeider en beskriver som kontraktens hovedmengder i kap. A3 pkt. 1 i henhold til KOFA-sak 2014/81 [a].

Kvalifikasjonskriteriet gjennomføringsevne innebærer krav til tilbyder omsetning, nøkkelpersoners kompetanse og organisering, men dette anvendes kun ved store, kompliserte prosjekter [18]. For både erfaring og gjennomføringsevne vil nok disse kriteriene være forholdsvis lette å oppfylle grunnet arbeidenes enkle karakter.

Arbeidsfellesskap, der flere firmaer har forpliktet seg til å samarbeide, skal også levere egen erklæring for arbeidsfellesskapet som skal inneholde erklæring om solidarisk ansvar, organisasjonsnummer, foretaksform og sammensetning av arbeidsfellesskapet. For resterende kvalifikasjonskrav skal arbeidsfellesskapet vurderes under ett [a]. Dette kan være aktuelt for rammeavtaler, der en leverandør kan måtte benytte seg av et annet firma til å utføre spesifikke arbeider en ikke har kompetanse på selv. Dette kan være for eksempel bergsprengning eller asfaltering.

3.2.4 Kontraktstype

Kontrakten har som formål å fordele risiko og klargjøre rettigheter og forpliktelser mellom avtalepartene for det tidsrommet kontrakten omfatter. Vilklårene i kontrakten er gitt i anskaffelsens kunngjøring/konkurransegrunnlag. Kontraktsvilkårene vil være blant annet oppdragsgivers kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav til leverandør, leverandørens tilbud, frister for leveranser og ferdigstillelse, oppgjørsform, håndtering av avvik og sanksjoner og kontraktens varighet og eventuelle opsjoner [18].

Statens vegvesen bruker i dag som regel prisformatet enhetspris, kombinert med oppgjørsformene fikssum og regningsarbeid, i sine kontrakter. Disse prisformatene krever ulik detaljeringsgrad og prisregulering og sammen med kontraktstypen reguleres partenes

forpliktelser og risiko [15]. Selv om rammeavtale ikke nødvendigvis er store i omfang, kan en faktisk benytte alle prisformatene ved å variere dette ved avropene.

I enhetspriskontrakt er mengdene regulerbare, noe som innebærer at byggherren bærer risiko for kontraktens mengder og da også sluttkostnaden. Tilbyders enhetspriser er bundet og kan ikke kreves endret, bortsett fra ved vesentlige endringer i henhold til de alminnelige kontraktsbestemmelsene i NS8406:2009 [14].

Ved fikssumkontrakt gir entreprenøren tilbud i form av en fast sum for arbeidene som skal utføres. Det vil si at selv om omfang/forutsetninger endres i utførelsesfasen har ikke entreprenøren rett på kompensasjon for dette [15]. En slik kontrakt vil vanligvis gi en høyere pris ettersom entreprenøren tar en stor del av risikoen i prosjektet og bør derfor brukes ved arbeider med liten usikkerhet.

Dersom arbeidene utføres som regningsarbeid er kontraktens sluttkostnad svært usikker. Entreprenøren får kompensasjon for påløpte og dokumenterte kostnader med påslag for risiko og fortjeneste [15]. Byggherren betaler for effektive timer i henhold til de fastsatte timeprisene for mannskap og maskiner og påtar seg størsteparten av risikoen. Dette prisformatet brukes ved arbeider med stor usikkerhet, da en kan forvente at et annet prisformat ville gitt vesentlig høyere pris når entreprenør må ta hensyn til usikkerheten i tilbudet.

3.2.5 Beskrivelse av arbeidene

Statens vegvesen sine beskrivelser av bygge- og anleggsarbeid er også basert på håndbøker – Håndbok R761 *Prosesskode 1 – Standard beskrivelsestekster for vegkontrakter* og Håndbok R762 *Prosesskode 2 Standard beskrivelsestekster for bruer og kaier*. Sammen utgjør håndbøkene prosesskoden (vedlegg 3) til Statens vegvesen - standardtekster som brukes til å beskrive arbeidene som skal utføres i entreprisekontrakter. Prosesskoden inngår også som en del av prosjektstyringen i utførelsesfasen.

Prosesskoden «skal gi ensartede regler for utførelse, kontroll og oppmåling av samme arbeidsart» [19]. Hensikten er å forenkle byggherrens arbeid med utarbeidelse av konkurransegrunnlag og samtidig gjøre entreprenørenes prissetting enklere, da omfang og krav til ulike arbeider beskrevet i konkurransegrunnlaget vil være standardisert.

Det finnes også en egen håndbok, R700 *Tegningsgrunnlag*, knyttet til utarbeidelse av tekniske tegninger til konkurransegrunnlag, hvor anbefalinger og krav for de ulike tegningstypene fremgår.

Ved strid mellom tegninger og beskrivelser er det beskrivelsen som gjelder. Arbeidet som kun er beskrevet på tegning vil da være en endring på kontrakten og gi grunnlag for tillegg for entreprenøren, om oppdragsgiver fortsatt ønsker å utføre det [b]. For rammeavtaler gjelder det at tegningene fungerer mer som skisser som må tilpasses hvert avrop og leverandørene må derfor forvente større forskjeller mellom beskrivelse og tegninger.

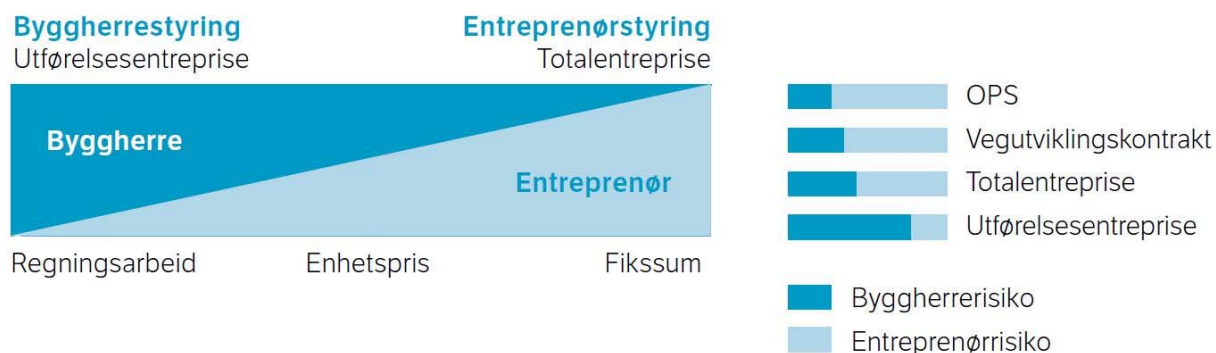
For å sikre at konkurransegrunnlaget ikke oppfattes tvetydig (usikker fordeling av risiko) skal grunnlaget i størst mulig grad baseres på standardiserte maltekster, samt gjennomgå en lokal og en regional sidemannskontroll [16].

3.2.6 Kompetanse, marked og risiko

Kontraktstrategien som velges vil legge føringer for hvordan prosjektorganisasjonen må organiseres, samtidig som byggherrens erfaring og kompetanse vil kunne påvirke valg av kontraktstrategi. For å prøve nye anbudsprosedyrer og entreprisereformer må byggherren enten tilegne seg eller rekruttere nødvendig kunnskap og kompetanse [16].

Markedet vil også være en forutsetning ved valg av kontraktstrategi. Kartlegging av markedets kompetanse og kapasitet vil avdekke hvilken kontraktstørrelse og entrepriseoppdeling som er hensiktsmessig.

Entrepriseform vil påvirke fordeling av prosjektets risiko, men det er byggherren som skal ha kontroll på risikoen og beskrive dette i konkurransegrunnlaget, slik at det kan prises av entreprenøren. Videre vil kontraktstype og prisformat fordele risiko i selve utførelsesfasen og byggherren må vurdere miljø og sikkerhet opp mot risikofordelingen, for å sikre en trygg utførelse. Dette kan for eksempel bety at byggherren bør ta ut enkelte arbeidsoperasjoner av en totalentreprise og betale for den faktiske mengden som utføres eller at arbeidet utføres som regningsarbeid [15]. Dette vil være enklere å gjennomføre i praksis ved en rammeavtale der en kan variere prisformat og entrepriseform på de ulike avropene.



Figur 1: Risikofordeling mellom byggherre og entreprenør [10:16].

3.3 Rammeavtaler

3.3.1 Bakgrunn

Rammeavtale er ikke en anskaffelsesprosedyre, men en kontraktstype og kan brukes for alle typer anskaffelser [c]. I henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser er rammeavtale definert som en [13]:

«avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde».

Direktoratet for forvaltning og IKT forklarer hvordan en rammeavtale fungerer i praksis:

«Ved å inngå rammeavtaler etter kunngjøring og konkurranse i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket, kan man tildele kontrakter (foreta avrop på rammeavtalen) i henhold til rammeavtalens betingelser, uten å foreta (ny) kunngjøring. Konkurransen om å vinne rammeavtalen dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varer eller tjenester rammeavtalen omfatter, i hele den perioden rammeavtalen varer»¹⁰.

En oppdragsgiver vil da normalt inngå en rammeavtale om en eller flere tjenester og/eller varer en jevnlig har behov for. Ettersom en da slipper gjentatte kunngjøringer av nye konkurranser gir denne kontraktsformen en effektiv og fleksibel anskaffelse, samtidig som de administrative kostnadene reduseres. I tillegg sparer både oppdragsgivere og leverandører tid

¹⁰ Anskaffelser.no. «Rammeavtaler» [Internett]. Direktoratet for forvaltning og IKT, [sitert 6. juli 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>

og ressurser på å slippe å dokumentere/evaluere leverandørenes egnethet/erfaring ved hver konkurranse [20].

Tennant og Fernie [21] viser i denne sammenheng til bygge- og anleggsbransjen (i Storbritannia) først og fremst er drevet av egeninteresse, der eventuell bruk av rammeavtaler mellom private aktører er kommet i stand grunnet opportunisme. Begge partene ser muligheter for økonomisk gevinst ved å inngå samarbeidet. I tillegg bidrar rammeavtalen til trygghet og stabilitet, ved at oppdragsgiver sikrer seg tilgang på en vare/tjeneste i et usikkert og varierende marked, mens leverandørene sikrer seg tilgang på arbeid frem i tid.

3.3.2 Anskaffelse og kontraktsvilkår

Ved beregning av anskaffelsens anslåtte verdi skal en for rammeavtaler regne den maksimale verdien av alle avropene/kontraktene det forventes å inngå i løpet av avtalens varighet [13]. Ettersom en rammeavtale vanligvis vil inneholde et anslått behov for en vare eller tjeneste i 4 år frem i tid, vil det ved inngåelse av kontrakten være noe usikkerhet knyttet til avtalens omfang. Det er derfor viktig å gjøre konkrete vurderingen rundt dette og være klar overfor leverandørene at prosessene og mengdene som prises også gjelder fremtidige prosjekt. Det er dermed de oppgitte økonomiske rammene som er gjeldende og som oppdragsgiver må oppfylle i forhold til pkt. 19.2 *Endringer* i NS8406:2009.

Anskaffelsesforskriften nevner blant annet disse spesifikke bestemmelsene knyttet til rammeavtaler [13]:

- Det skal fremgå av konkurransegrunnlaget om oppdragsgiveren planlegger å inngå rammeavtale.
- Valgt leverandør må ikke levere oppdaterte dokumentasjonsbevis ved tildeling av kontrakt uten gjenåpning av konkurransen (avrop).
- Det er ikke krav til karenstid før inngåelse av kontrakt.
- Oppdragsgiver må kun føre protokoll over tildeling av kontrakter når konkurransen gjenåpnes (kontraktsvilkårene ikke fastsatt).
- Oppdragsgiver må ikke kunngjøre kontraktene som tildeles over rammeavtalen.
- Rammeavtaler kan ikke ha lenger varighet enn 4 år, bortsett fra i særlige tilfeller. Dette kan for eksempel være knyttet til avtalens formål eller investeringskostnader.

- Det er ikke lov til å utvide avtalen til å gjelde oppdragsgivere/leverandører som ikke er del av den kunngjorte konkurransen.
- Det må fremgå hvor mange leverandører en har til hensikt å inngå avtale med.

Anskaffelsesforskriften oppleves i så måte mer tydelig på kontraktsbestemmelsene for rammeavtaler, enn artikkel 60-63 i EU-direktiv 2014/24/EU [22].

Rammeavtale med en leverandør

Hvis en søker kun en leverandør må kontraktsvilkårene være fastsatt for alle fremtidige avrop på rammeavtalen og tildeling skal skje i henhold til bestemmelsene i kontraktsgrunnlaget. Oppdragsgiver kan ved avrop, skriftlig be entreprenør komme med et tilbud, men tilbudet kan kun inneholde mindre endringer i forhold til hva som er beskrevet i rammeavtalen og det kan ikke gis tilbud på noe som ikke er omfattet av avtalen. Partene vil som regel måtte avklare konkrete forhold (som for eksempel anleggssted, transportkostnader og frister) for hvert prosjekt/avrop, som leverandøren må gi tilbud på før oppstart¹¹.

Oppdragsgivere kan inngå rammeavtale med kun en leverandør ved anskaffelser under EØS-terskelverdi og en har da mulighet til enda hurtigere og mer effektive anskaffelser [c].

Rammeavtale med flere leverandører

Ved parallelle rammeavtaler, der en har flere leverandører som leverer samme vare/tjeneste, trenger en ikke å fastsette alle kontraktsvilkårene i konkurransegrunnlaget. Om alle kontraktsvilkårene er fastsatt eller oppdragsgiver ikke vil legge føringer for hvordan avrop på rammeavtalen skal gjennomføres. Dersom alle vilkårene er angitt i konkurransegrunnlaget skjer tildeling som et direkte avrop og det er da viktig at det er beskrevet hvordan avropene er tenkt utført [13].

Inneholder rammeavtalen en fordelingsnøkkel for hvordan avropene skal gjennomføres må denne også følges. Fordelingen kan for eksempel skje ved prosentvis fordeling av de planlagte avropene i forhold til plassering i tilbudskonkurransen, eller at det beste tilbudet får førsterett

¹¹ Anskaffelser.no. «Rammeavtaler» [Internett]. Direktoratet for forvaltning og IKT, [sitert 6. juli 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>

på forespørsel om levering på avropene. «*Fordelingsnøkkelen må gjenspeile resultatet i konkurransen*»¹¹.

Dersom det ikke oppgis en fordelingsnøkkel (kontraktsvilkårene er ikke fastsatt) skal det gjennomføres en ny konkurranse (minikonkurranse) mellom leverandørene på rammeavtalen ved hvert avrop. Konkurransereglene må da være angitt i kontraktsgrunnlaget og kan enten være like som for hele rammeavtalen, eller tilpasset de ulike avropene.

Er anskaffelsen beregnet til over EØS-terskelverdi, samtidig som det er nok kvalifiserte tilbydere i konkurransen, skal en inngå rammeavtale med minst 3 leverandører [13].

3.3.3 Eksisterende erfaringer og forskning

Bruk av rammeavtaler i offentlig sektor i EU ble først omtalt i EUs direktiver i 2004. Siden den gang har denne kontraktsformen blitt en velkjent kontraktsform ved offentlige anskaffelser i enkelte land, som for eksempel Storbritannia, Frankrike, Danmark og Sverige [11]. I 2014 kom nytt oppdatert direktiv, 2014/24/EU, med artikkel 60-63 som ryddet opp i en del uklarheter knyttet til kontraktspart-bestemmelsene ved rammeavtaler [22].

Offentlige oppdragsgiveres bruk av rammeavtaler til bygge- og anleggsarbeid fremstår likevel i dag som et noe uskrevet kapittel. De studier som er utført på området tar utgangspunkt i rammeavtaler generelt eller for vedlikeholdsoppgaver. Rammeavtalens generelle kontraktsbestemmelser vil i stor grad være like, uansett hva som anskaffes og en kan anta at de generelle erfaringene vil også være aktuelle for bygge- og anleggsarbeid.

M. Andrecka [11] har studert rettslige smutthull og uklarheter ved bruk av rammeavtaler til offentlige anskaffelser i EU og konkluderer med at det fortsatt er, til tross for nytt EU-direktiv, utfordringer knyttet til åpenhet ved avrop på rammeavtalene. Hun viser til at denne utfordringen likevel kanskje blir løst i tiden fremover når offentlig anskaffelser skal foregå elektronisk. Informasjon om avrop og tildeling vil da bli distribuert samtidig blant leverandørene på rammeavtalen. Overgangen til elektroniske anskaffelser gjelder også for Norge.

På bakgrunn av informasjon fra intervjuobjektene i studien, har M. Andrecka [11] også kartlagt hvorfor en del inngåtte rammeavtaler i Storbritannia ikke har blitt brukt. Ettersom

bruken av rammeavtaler til bygge- og anleggsarbeid er begrenset må en anta at det her er snakk om anskaffelser av varer og tjenester. Det er vist til følgende forhold:

- Rammeavtalen er inngått under politisk påvirkning uten reelt behov.
- Konkurransen mellom ulike offentlige etater fører til at offentlige oppdragsgivere kunngjør egen rammeavtale istedenfor å samarbeide.
- Oppdragsgivere er ikke klar over at det allerede er inngått rammeavtale som kan brukes.
- Regionale rammeavtaler er ikke tilpasset de lokale oppdragsgivernes behov.
- Det etableres rammeavtaler for samme type anskaffelse og oppdragsgiver benytter seg av avtalen med best pris.
- Oppdragsgiver velger å gjennomføre prosjektet som en egen anskaffelse.
- Oppdragsgiver ønsker å sikre seg selv arbeid og kunngjør derfor egen konkurranse.
- Misnøye med inngitte priser på rammeavtalen.
- Flere overlappende rammeavtaler fører til at disse avtalene blir brukt mindre.

Som en løsning på de fleste av disse punktene oppfordres det til bedre samarbeid og kontroll i offentlig sektor.

Når det gjelder punktene ovenfor er det også viktig å huske på at rammeavtaler i utgangspunktet ikke stiller oppdragsgiver økonomisk ansvarlig dersom avtalen brukes mindre enn det ble forutsatt i kunngjøringen [23]. Dette gjelder likevel ikke dersom oppdragsgiver har forpliktet seg til kjøp i avtalen, eller ikke angitt at de samme varene/tjenestene også kan anskaffes utenfor avtalen eller oppdragsgivers beregning av rammeavtalens økonomiske rammer er uforsvarlig¹².

T. Lam og K. Gale [24] tar også for seg konfliktnivået mellom oppdragsgivere og leverandører i bygge- og anleggsbransjen i Storbritannia. Rammeavtaler blir da foreslått som en mulig løsning på denne utfordringen da et langvarig kontraktsforhold kanskje kan fremme større fokus på leveranse og samarbeid. Studien tar for seg bruken av rammeavtaler til vedlikehold av veier, hvor rådata for 164 veivedlikeholdsprosjekter ble analysert. Studien viste en signifikant forbedring av leveransen ved bruk av rammeavtaler kontra ordinære kontrakter, både målt ved ferdigstillelse, kostnad og kvalitet.

¹² Myhre Advokatfirma om gjeldende rettspraksis vedrørende lekkasjer i rammeavtaler og krav om erstatning. Det er i denne sammenheng vist til avsagt dom fra Borgar lagmannsrett (LB-2012-101879).

Det er vist til at rammeavtaler gir et langvarig, effektivt samarbeid, der partene lærer hverandre å kjenne. Rammeavtalen gir leverandørene trygghet ved arbeid frem i tid og de kan forsøke å posisjonere seg for fremtidige avrop i forhold til de andre leverandørene. I tillegg er det som regel færre konkurrenter på avropene på rammeavtalen (tilsvarer antall leverandører) enn andre prosjekt og leverandørene har derfor en høyere sannsynlighet for å vinne en kontrakt og sparer da kostnader på regning/tilbudsutforming. Det bør likevel benyttes egne bestemmelser for å sikre rettidig oppstart på prosjektene[24].

Bane Nor er kanskje den organisasjonen som best kan sammenlignes med Statens vegvesen og pr i dag er disse offentlige etatene omtrent på samme nivå som når det gjelder bruken av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid. Kontraktsformen er brukt noe ute i regionene etter at en har sett behov for å spare tid på anskaffelsen av mindre arbeider, men det foreligger ingen sentrale føringer eller anbefalinger rundt temaet.

3.3.4 Rammeavtaler i Statens vegvesen

Statens vegvesen har i dag rammeavtaler for anskaffelser av de fleste tjenester og varer, men svært få er knyttet til bygge- og anleggsarbeider. På intranettet «Vegveven.no» er alle pågående rammeavtaler listet, som omfatter alt fra arbeidstøy og mobiltelefoner til vaktmester- og konsulenttjenester. Rammeavtalene for bygge- og anleggsarbeider er ikke listet.

Generelt for rammeavtalene skilles det mellom etatsovergrepene, regionale og avdelingsvise rammeavtaler. Etatsovergrepene rammeavtaler gjelder for hele etaten og inngås av fagmiljøene i samarbeid med Vegdirektoratet. Regionale og avdelingsvise rammeavtaler omfatter den aktuelle region/avdeling og utlyses i samråd med regional anskaffelseskoordinator.

Ettersom Statens vegvesen er forpliktet til å bruke de inngåtte rammeavtalene, skal en alltid kontrollere om en kan benytte en av de pågående etats- og/eller regionale rammeavtalene. Dersom en benytter en annen avdelings rammeavtale vil dette være en ulovlig anskaffelse om ikke det er angitt spesielt i avtalen at rammeavtalen også gjelder for annen avdeling/enhet¹³.

¹³ Vegveven.no. «Rammeavtaler» [Intranett]. [Sisert 5. august 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/intranett/Etat/St%C3%B8ttefunksjoner/Anskaffelser/Rammeavtaler>

Avtaleansvarlig

Rammeavtale-eier skal utpeke en avtaleansvarlig for den inngåtte rammeavtalen, som skal sikre at krav og vilkår i avtalen oppfylles. Avtaleansvarlig skal selv kunne foreta avrop på avtalen og hjelpe andre med eventuelle avrop, påse at avropene blir arkivert og at informasjonen om rammeavtalen på *Vegveven.no* er korrekt. Avtaleansvarlig skal også avholde oppfølgingsmøter med leverandørene, søke forbedringer av avtalen, informere leverandørene om endrede krav og sørge for at leverandøren leverer årlig kostnadsrapport¹³. Avtaleansvarlig vil for rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid være byggelederen som styrer kontrakten og utførelsen.

Inngåelse av rammeavtaler

I tillegg til generelle bestemmelser nevnt under punkt 3.3.2 må det også presiseres hvilke kontraktbestemmelser som gjelder for rammeavtalen og for de ulike avropene, samt hvordan avropene skal gjennomføres¹³. Det må også fremgå hvilket område og hvilke ytelser rammeavtalen gjelder med eventuelle begrensningen på hva som ikke inngår i kontrakten. Kontraktens leveranse og volum må fastsettes basert på prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling for å gi leverandørene best mulig grunnlag for prisfastsettelse [c].

Dersom oppdragsgiver ikke har angitt en fordelingsnøkkel for avropene, blir avropene tildelt ved minikonkurranser. Tildeling kan skje etter samme vilkår som for den opprinnelige rammeavtalen eller etter andre vilkår, men dette må da fremgå i konkurransegrunnlaget. Rammeavtalen kan eksempelvis ha tildelingskriteriene pris, kvalitet og kompetanse, mens avropene tildeles på grunnlag av pris og leveringstid [c]. Generelt i Statens vegvesen er det tildeling ved laveste pris som blir benyttet.

Oppdragsgiver kan foreta avrop på rammeavtalen helt til utløpet av avtaleperioden, men da kun mindre arbeider av kortere varighet. Dette er en presisering av bestemmelsene i EU-

¹³ Vegveven.no. «Rammeavtaler» [Intranett]. [Sitert 5. august 2017]. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/intranett/Etat/St%C3%B8ttefunksjoner/Anskaffelser/Rammeavtaler>

direktivet [22] der det er vist til at oppdragsgiver må utvise skjønn ved tildelinger sent i avtaleperioden.

Gjensidig bebyrdende avtale

I Fornyings- og Administrasjonsdepartementets «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» står følgende[23]:

«Oppdragsgiver i en rammeavtale påtar seg ikke nødvendigvis noen forpliktelser til rent faktisk å benytte avtalen. Hvorvidt rammeavtalen inneholder en kjøpeplikt eller leveringsplikt, beror på alminnelig avtaletolkning».

Oppdragsgivers eventuelle kjøpsplikt kan angis som plikt til bruk eller plikt til bruk ved behov, der sistnevnte formulering kan tolkes som et forbehold fra oppdragsgivers side. Leverandørens leveringsplikt kan angis som en fordelingsnøkkel eller eventuelt krav til deltakelse i minikonkurranser [c]. Utfordringer kan da være at leverandøren øker prisene på de regulerbare postene i avropet, dersom en ikke ønsker å få tildelt jobben.

Samtidig er det en rekke forhold som taler for at en rammeavtale skal forplikte begge avtaleparter, altså være gjensidig bebyrdende. Dette fremgår av anskaffelsesforskriften ved å kombinere paragraf 1-3(1): *«Denne forskrift får anvendelse på tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider.»* og definisjonen av kontrakt i paragraf 4-1(1) bokstav a: *«gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører.»* En kan i denne sammenheng også vise til lovens bestemmelser knyttet til effektiv ressursbruk, forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet [c].

Statens vegvesen skal være lojale til de inngåtte rammeavtalene, både for å unngå tvister og sikre bedre priser og vilkår ved inngåelse av ny avtale. En har heller ikke anledning til å foreta direkte anskaffelser for varer og tjenester som er omfattet av rammeavtale.

3.3.5 Alternative kontraktsformer

Rammeavtaler skiller seg fra alminnelige kontrakter ved at det ikke er inngått kontrakt om en konkret leveranse/ytelse, men en avtale om tildeling av kommende prosjekter/kontrakter.

Kontraktstyper som kan ligne på rammeavtaler er samlekontrakt og driftskontrakt. Samlekontrakten er mer lik en ordinær byggekontrakt mens driftskontrakten ligner rammeavtalen i oppbygning, men omfatter også oppgaver med funksjonsansvar.

Samlekontrakt

For å redusere byggherrens ressursbruk ved konkurranseutsetting og oppfølging av kontraktene har Vegdirektoratet åpnet for å samle mindre utbyggings- og/eller vedlikeholdsoppgaver i en samlekontrakt. En slik entreprisekontrakt er basert på kontraktsmalen for investeringsprosjekter og vil normalt bestå av flere mindre planlagte prosjekter og tiltak som byggherren ser at mest sannsynlig vil komme til utførelse innen en gitt tidsramme. Ofte vil da noen av prosjektene være utsatt for noe usikkerhet knyttet til for eksempel finansiering, planmateriale og politiske beslutninger og kontrakten åpner derfor for at enkelte prosjekter kanskje ikke kommer til utførelse i kontraktens utførelsesfase [17].

Hvert prosjekt har egen post for generell byggeplassadministrasjon og fortjeneste som skal prises av entreprenøren og som uansett kommer til utbetaling selv om prosjektet ikke bygges. Med denne bestemmelsen kan ikke entreprenøren kreve kompensasjon for eventuell avbestilling [17].

Driftskontrakt

Driftskontraktene omfatter både drift og vedlikehold av vegnettet. Driften omhandler oppgaver som skal sørge for at vegnettet fungerer hensiktsmessig for trafikantenes bruk. Dette kan være utførelse av renhold av vegområde, tunnelrenhold og brøyting og strøing m.v. Vedlikeholdet skal bevare verdien til eksisterende infrastruktur ved at standarden på vegdekker, grøfter, murer og annet vegutstyr opprettholdes i henhold til de fastsatte kvalitetskravene. Kontraktene har derfor mengder på utskifting av skilt, stikkrenner, kummer, rensk av grøfter, utlegging av grusdekker, sikringsbolter og -nett og asfaltprosesser [17].

Driftskontraktene har normalt en varighet på 5 år og mengden som settes på de ulike prosessene må beregnes for hele kontraktsperioden, på grunnlag av historiske tall og den generelle tilstanden på vegnettet.

Direktoratet for forvaltning og IKT [31] velger å presisere følgende på anskaffelser.no: «*Det er en utbredt misforståelse å regne drifts- og vedlikeholdsavtaler som rammeavtaler*».

4 FUNN

4.1 Eksisterende bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Det er i dag inngått 4 rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen. Disse kontraktene er inngått i region vest, midt og øst.

Formål

Regionene har sett behovet for rammeavtalene grunnet utfordringer med å få omsatt midler som bevilges sent i budsjettåret. Dette gjelder spesielt bevilgninger fra fylkeskommunene, hvor det forventes at Statens vegvesen skal bruke de bevilgede midlene og ikke sitte igjen med mindreforbruk. Det er ikke tvil om at det er behov for midlene på veinettet og ettersom en risikerer at de bevilgede midlene omdisponeres dersom en ikke klarer å omsette dem, er det stort fokus på å kunne foreta raske anskaffelser.

Å gjennomføre en anskaffelse for en ordinær bygge- og anleggskontrakt, kan ofte ta rundt 6 måneder og da er året over og midlene borte. Dette har gjort at en blant annet har forsøkt å omsette disse midlene innenfor rammene på den aktuelle driftskontrakten, noe som kan være utfordrende rent juridisk.

Rammeavtalen er da blitt sett på som løsningen på dette problemet, der byggherren kan foreta et avrop blant entreprenørene en har avtale med, uten å måtte kunngjøre konkurransen i henhold til anskaffelsesforskriften. Idéen om at kontraktsformen rammeavtale kan benyttes for bygge- og anleggsarbeider virker som er kommet til litt tilfeldig ved at de aktuelle prosjekt-/byggeleder har sett at kontraktstypen er brukt i enkelte kommuner eller andre regioner.

Byggherre i intervjuundersøkelsen:

«Små og store kommuner benytter rammeavtaler. Vi tok utgangspunkt i Akershus sin rammeavtale. Rammeavtaler er litt i tiden, nå som fylkeskommunen har blitt en større vegeier, så ønsker dem å få bygget mindre prosjekter raskere. Ved rammeavtale unngår du krav om konkurransegrunnlag, Doffin og full utlysning, som gjør at det fort kan ta 6-9 måneder før oppstart».

Alle kontraktene omfatter veg- og anleggsarbeid av mindre karakter. I denne sammenheng har to av kontraktene lagt begrensninger på enkeltoppdrag på henholdsvis 4 og 10 mill. kr. I hovedsak dreier alle kontraktene seg om tiltak innenfor områdene sykkel, kollektiv og trafikkssikkerhet, med arbeid knyttet til kantstein, kummer, rekkverk, murer, gatelys, massetransport, punktutbedringer, etablering av holdeplasser og gang- og sykkelveger. I så måte kan en si at kontraktene omfatter det meste av oppgaver som kreves for å bygge en ny veg, bortsett fra komplekse betong- og bruarbeider.

3 av rammeavtalene er inngått med 3 leverandører. Disse dekker byer og tettsteder hvor det var stor interesse for kontrakten med 11 til 13 tilbydere. Den siste rammeavtalen er inngått med kun 1 leverandør. Også her var det forholdsmessig stor interesse for kontrakten sammenlignet med andre kunngjøringer.

Samtlige kontrakter har valgt en varighet for rammeavtalen på 2 år + 2 enkle opsjonsår. Det vil si at byggherren kan velge å avslutte rammeavtalen etter to år eller forlenge den med ett år og ett år.

Kontrahering

Anskaffelsesprosedyren for rammeavtalene ble gjennomført som åpen anbudskonkurranse og ingen av de inngåtte rammeavtalene har benyttet prekvalifisering ved gjennomføring av anbudsprosedyren.

Tildelingskriteriet er laveste pris, som også er standardkriteriet ved tildeling av entrepriser i Statens vegvesen. Tildeling av avrop er likevel håndtert ulikt i alle de fire kontraktene. For rammeavtalen med kun en leverandør, er alle kontraktsvilkårene fastsatt i rammeavtalen og avropene tildeles direkte i henhold til dette.

De resterende avtalene har ulike måter å tildele avrop. Den ene har minikonkurranser for avrop over 2 mill. kr. og direktetildeling av prosjekter under 2 mill. kr., som skal fordeles jevnt mellom entreprenørene. Den andre har angitt en fordelingsnøkkel som avgjør fordelingen på bakgrunn av plassering i den opprinnelige konkurransen. Den siste rammeavtalen avholder minikonkurranse for hvert avrop med tildeling til laveste pris. Alle disse metodene er godkjente i forskriften til bruk ved tildeling av avrop.

Samtlige rammeavtaler er utførelsesentrepriser og enhetspriskontrakter med alminnelige kontraktsbestemmelser i henhold til NS8406:2009. De er derfor også basert på Statens vegvesen sin byggekontrakt-mal i håndbok R763.

Laveste pris på de ulike rammeavtalene varierer fra 4 til 15 mill. kr. Dette sier noe om hvor stort omfang entreprenørene konkurrerer på, men mengdene er ikke bindende for byggherren ettersom det er anslåtte mengder og det er de oppgitte økonomiske rammene som sier noe om hvor mye skal benyttes.

De økonomiske rammene for rammeavtalene varierer fra 5 til 15 mill. kr. per år, men fremstår som noe uklare for to av kontraktene. For den ene er det kun angitt et forbruk på kr. 15-20 mill. de to første år. Det er da altså ikke angitt noe for opsjonsårene. For den andre er det kun anslått antall prosjekter i løpet av 2 år. Det er altså ingen informasjon om hvor stor omsetning entreprenørene kan forvente.

Risikofordeling

Om det er rammeavtale med plikt eller rett til kjøp er ikke helt klart definert i kontraktene, men en må anta at ettersom en har oppgitt økonomiske rammer på flere titalls millioner, vil entreprenørene også forvente at rammeavtalene blir brukt en del. To av kontraktene har også listet en eller flere konkrete prosjekter som en må anta forplikter byggherren til kjøp.

Kun en av kontraktene har angitt en fordelingsnøkkel for prosentvis fordeling av prosjektene i henhold til plassering i konkurransen om rammeavtalen.

Alle rammeavtalene har lagt prosesskoden i håndbok R761 til grunn for beskrivelse av arbeidene. Det er benyttet enhetspriser på de fleste prosesser, som for eksempel timer, lengdemeter eller stykk. Den ene kontrakten har her valgt å be entreprenørene prise prosesser uten at entreprenøren vet hvilke prosesser som til slutt skal settes sammen til et prosjekt og som utgjør grunnlaget for konkurransen. Byggherren sender da ut prosjektet med tilhørende prosesser til entreprenørene etter at tilbudsfristen er utgått.

Kontraktene har angitt et «normalt» antall mannskap- og maskintimer for en bygge- og anleggskontrakt.

Kompensasjon for rigg og drift er løst på forskjellige måter i kontraktene, avhengig om avropene skjer ved gjenåpning av konkurransen eller ikke. For to av kontraktene skal rigg og drift prises som et prosentvis tillegg på hvert avrop, der den ene også gir mulighet for å prise tillegg på transportkostnader som pris pr. km. Dette angis i kap. E4 *Mannskap- og maskintimer*. I den tredje avtalen oppgir entreprenøren prosentsatser for normal og høy rigg og drift og byggherren avgjør ved hvert avrop hvilken som skal benyttes. I den siste rammeavtalen kompenseres rigg og drift som et prosentvis tillegg avhengig av avropets størrelse, der det er angitt tallfestede intervaller (0-2 mill. kr., 2-5 mill. kr. og 5-10 mill. kr.) for små, middels og store prosjekter i konkurransegrunnlaget. I denne kontrakten har entreprenøren også mulighet til å justere hele tilbudet opp eller ned, alt etter om en mener kostnadene allerede er dekket inn eller ikke. Denne justeringen reguleres av konkurransen om avropet.

Virkemidler for prosess

Statens vegvesen har ikke for vane å benytte insentiver i sine kontrakter og det er heller ikke benyttet det i disse rammeavtalene. Ferdigstillelsesfristen som gjelder for de spesifikke prosjektene og skal fremgå av avropet. Foruten dette, opsjonsårene og ulik kompensasjon for rigg og drift er det ikke avdekket flere utradisjonelle kontraktsbestemmelser knyttet til rammeavtaler, når en sammenligner med ordinære byggekontrakter.

4.2 Erfaringer med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Selv om rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider er en relativt ny kontraktstype i Statens vegvesen, er det overaskende få «barnesykdommer» som er avdekket i intervjuundersøkelsene. Generelt sett var tilbakemeldingene svært positive blant byggherre og entreprenører.

Formål

Under følger noen av tilbakemeldingene i intervjuundersøkelsen som underbygger at rammeavtalene har fungert hensiktsmessig og at erfaringene er positive:

Entreprenør:

«Det beste med rammeavtalen er forenklingen i anskaffelsesprosessen og det fungerer. Normalt må en jo nesten levere like stor papirmølle på en jobb til 2 millioner, som en jobb til en halv milliard».

«Veldig greit og ryddig med rammeavtaler».

«Det viktigste er ikke hvordan avtalen eller oppgjørsformen er i en rammeavtale, det viktigste, og det fungerer synes jeg, er at du slipper den store papirmølla før du får jobben».

«Veldig rasjonell kontraktsform, en kommer i gang ganske kjapt. Kan også sjonglere litt med jobbene, dersom ferdigstillelsesfristen tillater dette».

Byggherre:

«Fungerer veldig godt og vi får satt i gang prosjekter fort og effektivt. Hvis det kommer midler som andre ikke har klart å omsette mot slutten av året, har vi en entreprenør som er klar til å utføre arbeidet».

«Vi slipper anskaffelsesprosedyren på mindre prosjekt og sparer både tid og penger».

«Jeg er veldig glad i rammeavtaler. Du kan få gjort ting, kommer kjapt i gang. Det gjelder spesielt håndtering av mange småprosjekt».

«Vi er generelt veldig godt fornøyd med rammeavtalen og det er fylkeskommunen også».

Når det gjelder typer arbeid som er omfattet av rammeavtalen, var det enighet blant intervjuobjektene om at en burde holde seg til mindre arbeider av mindre kompleksitet. Dette begrunnet med måten arbeidene blir beskrevet i konkurransegrunnlaget, der en i større grad baserer seg på standardtekstene uten spesifiseringer, ettersom dette tilpasses for hver rammeavtale.

Erfaringene med antall leverandører på kontraktene var også god, både for kontrakten med en entreprenør og de med tre entreprenører. Kontraktens varighet fungerte også tilfredsstillende, der samtlige av byggherrene har benyttet/planlagt å benytte seg av opsjonsårene. Alle opplevde også rammeavtalene som attraktive blant entreprenørene.

Kontrahering

Ved spørsmål om det burde vært benyttet prekvalifisering for rammeavtalene, mente alle intervjuobjektene at dette ikke var nødvendig og entreprenørene viste også til at Statens vegvesen sine kvalifikasjonskriteriene i praksis oppleves som en form for prekvalifisering. Men i denne sammenheng ytret en entreprenør følgende: *«Kvalifikasjonskriteriene kan jo hvem som helst oppfylle og da kan en oppføre seg som en vil mot vegvesenet ettersom det er tildeling ved laveste pris»*. Flere oppdragsgivere var også inne på dette temaet.

Tildelingskriteriet laveste pris oppleves likevel som tilstrekkelig for rammeavtaler, ettersom kontrakten som regel omfatter enkle arbeider. Med samme begrunnelse var deltakerne enige i at utførelsesentreprise, enhetspriskontrakt og byggekontraktsmalen også har fungert godt. Det ble likevel påpekt at en kanskje kunne variere entrepriseform mellom avropene, om type arbeider/prosjekter er egnet for dette.

Når det gjelder tilbudssum og økonomiske rammer har ingen av kontraktene hatt noen konflikter rundt dette, da rammeavtalene heller er brukt mer enn de forutsatte økonomiske rammene.

Risikofordeling

Om det er rammeavtale med plikt eller rett til kjøp er noe som ikke har vært i fokus på rammeavtalene. De fleste intervjuobjektene var også usikre hvor mye Statens vegvesen hadde forpliktet seg til gjennom avtalen. Dette skyldes nok i hovedsak den generelle oppfatningen om at oppdragsgiveren ikke er økonomisk ansvarlig for å oppfylle den forutsatte bruken av rammeavtalen. Ettersom rammeavtalene i alle tilfeller har blitt brukt mer enn forutsatt, er det ingen grunn for avtalepartene å gå i dybden på dette.

Bruken av fordelingsnøkkel har vært begrenset, men i kontrakten hvor dette ble brukt opplevdes ikke dette som problematisk. Det krever kun at en har kontroll på hvor mange og hvor store prosjekter de ulike entreprenørene har fått og forsøker å justere dette inn mot kontraktslutt, slik at en treffer med den prosentvise fordelingen.

Erfaringene med beskrivelser og prisformat oppsummeres godt av en entreprenør:

«Ved rammeavtaler er tilbudsfasen litt enklere enn normalt ettersom prosessene er generelle og at tilpassingen blir gjort ved hvert avrop».

Dette gjelder likevel ikke helt for rammeavtalen der alle vilkårene er fastsatt (en leverandør), da prisene inngitt på rammeavtalen er mer styrende for de senere avropene. Det er også mer utfordrende å prise etter de oppgitte mengdene, da en ikke kjenner til hvilke mengder som kommer i de fremtidige prosjektene og en må forsøke å gi en «rett» gjennomsnittpris.

Regningsarbeid har blitt benyttet ved kompliserte arbeider som er vanskelig å beskrive med prosesskoden og der byggherren forventer krav om tillegg fra entreprenør. Det er noe blandede meninger om hvor mye regningsarbeid en bør bruke, der intervjuobjekter på begge sider taler både for mer og mindre bruk.

Kompensasjonen for rigg og drift oppleves for det meste som rettferdig. Det er likevel uttrykt bekymring for om entreprenøren får for stor kompensasjon dersom det benyttes to ulike bestemmelser til å regulere oppgjøret. Dette gjelder spesielt der avropene ikke blir konkurranseutsatt (1 leverandør eller fordelingsnøkkel). Dersom avropene blir konkurranseutsatt viser en entreprenør til viktigheten av å kunne ha muligheten til å justere hele tilbudet opp eller ned.

Virkemidler for prosess

Det er ikke benyttet insentiver i noen av kontraktene, men intervjuobjektene viste til at muligheten for opsjonsåret kunne ha samme effekt som en belønning. De fleste entreprenørene opplyste om at de ikke forventet bestemmelser knyttet til insentiver i Statens vegvesen sine kontrakter. Byggherre uttalte følgende:

«Statens vegvesen er vel mer kjent for bruk av ris enn ros».

Fastsettelse av ferdigstillelsesfristene for avropene har heller ikke vært noen utfordring, da det sjelden er knyttet strenge frister til denne typen prosjekter, i tillegg til at byggherre har hørt på innspill fra entreprenørene og fastsatt «rimelige» ferdigstillelsesfrister.

Ingen av intervjuobjektene så behov for andre utradisjonelle kontraktsbestemmelser, noe som kanskje kan være et tegn på et lavt konfliktnivå i rammeavtalene.

4.3 Videre bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Ettersom erfaringene med de pågående rammeavtalene for bygge- og anleggsarbeider har vært svært positive, har ikke intervjuobjektene registrert noe særlig forbedringspotensial ved rammeavtalene. Dette kan tyde på at rammeavtalene bør brukes i samme form som de pågående kontraktene, men kanskje da kun med finjusteringer av kontraktsbestemmelser.

Byggherre i intervjuundersøkelsen:

«Kan ikke se så mye forbedringer. Rammeavtalen er foreløpig en suksess i forhold til å omsette midler fort».

Formål

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider bør benyttes hvor en har behov for raske anskaffelser og omsetning av midler, typisk ved slutten av budsjettåret. Avtalene bør omfatte enkle arbeider, som ikke krever langvarig prosjekterings- eller utførelsesfase. Antall leverandører bør kanskje være 3 eller mer, både for å unngå «monopoloppfatninger» rundt avtalen i markedet, øke konkurransen ved avropene og mest sannsynlig sikre en mer rett pris. 3 entreprenører vil kreve noe mer ressurser av byggherrens oppfølging av kontrakten, men ved en entreprenør må alle kontraktsvilkår være fastsatt, som gjør det utfordrende å ta hensyn til mengde i prisingen av kontrakten.

Erfaring taler også for at kontraktens varighet bør være minst to år for at kontrakten skal fremstå mer attraktiv i markedet. I tillegg bør en ha to opsjonsår, som kan bidra til bedre samarbeid mellom kontraktspartene og gir byggherren muligheten til å avslutte rammeavtalen om leveransen ikke er tilfredsstillende.

Kontrahering

Prekvalifisering regnes som lite hensiktsmessig og ikke nødvendig for at byggherren skal sikre seg kvalifiserte entreprenører. Også tildelingskriteriet laveste pris anses som passende for rammeavtalens format. Evalueringen av tilbudene vil også være enklere ved bruk av dette kriteriet.

Utførelsesentreprise og enhetspriskontrakt passer også profilen til rammeavtaler godt, men her kan en kanskje prøve å foreta noen av de enkleste avropene som totalentrepriser eller som en fikssumkontrakt. En enhetspriskontrakt uten store rundsum-poster vil også være tiltalende for entreprenørene, da det er knyttet svært lite risiko til slike kontrakter.

Statens vegvesen sin kontraktsmal for byggeprosjekter kan brukes også for rammeavtaler, selv om det påpekes at denne kontraktsmalen er tilpasset større prosjekter, vises det også til at «*Statens vegvesen har vel nok maler*». Det er viktig at bestemmelsene knyttet til rammeavtaler med tilhørende vurdering fremgår.

Kontraktssummen på den opprinnelig avtalen er i utgangspunktet kun gjeldende i konkurransen om å sikre seg rammeavtalen, dersom det ikke er angitt en fordelingsnøkkel eller at mengdene er direkte knyttet til et prosjekt som skal utføres. I så måte er det viktigere at byggherren oppgir korrekte økonomiske rammer.

Risikofordeling

Rammeavtalene innebærer varierende grad av plikt til kjøp for byggherren og i utgangspunktet er det få forhold som taler for at byggherren bør ta forbehold vedrørende kjøp. Dette fordi rammeavtalene er etablert for å dekke et reelt behov og bevilgningene vanligvis ikke er så uforutsigbare to år frem i tid.

Bruken av fordelingsnøkkel er heller ikke noe de fleste på byggherresiden ser behovet for, selv om en kanskje kan argumentere for økt konkurranse på prisene gitt i rammeavtalen, vil minikonkurranse ved hvert avrop gjøre samme nytten. Fordelen med fordelingsnøkkelen må da være sparte ressurser hos byggherre og entreprenøren i forbindelse med regning og tildelinger ved gjenåpning av konkurransen.

Beskrivelsen av arbeidene i selve rammeavtalen bør være generell og omfatte de fleste typer arbeid (prosesser) slik at en får inn priser på alle arbeider som kan bli aktuelle. I så måte er det kanskje mer ryddig at en ikke tar utgangspunkt i spesifikke prosjekter ved utarbeidelse av beskrivelsen i konkurransegrunnlaget, men heller er tydelig på at prisene er generelle og vil være styrende for senere prising av avropene. Enhetsprisene vil i så måte være veiledende ettersom de fleste prosessene må tilpasses avropenes karakter. Ved enhetspriser vil det også være enklere for partene å bli enige om eventuelle tillegg, da det kun er det som ikke dekkes av den generelle beskrivelsen som utgjør endring på kontrakten.

Regningsarbeid bør brukes ved arbeider med høy usikkerhet knyttet til utførelsen, da en reduserer entreprenørens risiko og betaler for faktisk utført arbeid. Skal entreprenøren ta hensyn til usikkerheten i enhetsprisene vil en kunne få uforholdsmessige høye priser.

Den største utfordringen ved rammeavtalene er at avropene som regel er spredt utover et geografisk område, med forskjellig infrastruktur og trafikkmengde. Det gjelder derfor å benytte et prisformat for rigg og drift som oppfattes rettferdig, der partene på kontrakten med egen post for justering av hele tilbudet, ble oppfattet som mest fornøyde, en entreprenør uttalte blant annet:

«Jeg er generelt veldig godt fornøyd med rammeavtalen. Muligheten til å kunne tilpasse tilbudet til stedet er veldig rettferdig».

Virkemidler for prosess

Insentiver er i dag en begrenset del av Statens vegvesen sin kontraktstrategi for utførelsesentrepriser, men byggherre har muligheten til å benytte dette på de ulike avropene. Det ble da poengtert fra entreprenør at dette avhenger av hvor erfaren byggeleder på kontrakten er, om en tør benytte seg av dette. Det kan for eksempel benyttes for prosjekter som det haster med å gjennomføre og entreprenøren kan oppnå bonus om arbeidene ferdigstilles før/innen fristen. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle og bør i så fall fremgå i bestemmelsene for avropet.

Kontraktsbestemmelsen knyttet til ferdigstillelsesfristene, som sier at byggherre vil avgjøre ferdigstillelsesfristen for hvert avrop, virker til å ha fungert godt, men partene var enige i at det forutsettes en «edruelig» fristsetting av byggherre. Det ble også foreslått at byggherre

kunne fordele avropene utover året, som kunne bidra til enklere planlegging for entreprenørene. Byggherre kunne spart jobbene som kan tas på vinteren til vinteren.

Generelt kan en si at rammeavtalene krever svært få tilleggsbestemmelser ut over de som er i en ordinær byggekontrakt. En bør kanskje likevel tydeliggjøre hvordan overtakelse av anleggene fra entreprenør er tenkt gjennomført, ettersom ferdigstillelsene av prosjektene skjer fortløpende i løpet av avtaleperioden.

5 DISKUSJON

5.1 Rammeavtalens formål

Status og bakgrunn

Rammeavtaler er i dag i stor grad benyttet i offentlig sektor til både vare- og tjenestekjøp. Når det gjelder bygge- og anleggsarbeid er historien en annen. Selv om lovverket åpner for bruk av rammeavtaler til bygge- og anleggsarbeider både i Norge og internasjonalt, finnes det lite litteratur og teori knyttet til denne kontraktsformen. Dette tyder på at Norge nok er på omtrent samme nivå som andre land i Europa når det gjelder rammeavtaler.

Da det heller ikke er avdekket erfaringer knyttet til rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider i internasjonal litteratur, kan en anta at denne kontraktsformen er ny både i norsk og europeisk sammenheng. Det kan jo hende at enkelte land har brukt denne kontraktsformen i lengre tid, men da er det mest sannsynlig mindre kontrakter. Ettersom rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid vanligvis konsentrerer seg om mindre arbeider av enkel karakter med maksimal varighet på 4 år, vil en sjelden komme opp i store summer. Det har vel alltid vært slik at store kontrakter får som regel større oppmerksomhet enn de mindre kontraktene.

I Norge er det vel enkelte kommuner som har lengst erfaring med disse avtalene. Hvorfor ikke andre offentlige etater har fulgt etter kan nok skyldes flere forhold. For det første kan det være knyttet til organisering og tilgjengelige ressurser. For det andre kan det være at rammeavtalen løser kommunenes utfordringer med «ustabile» budsjett og tildeling av midler. For det tredje har nok Statens vegvesen og fylkeskommunene tidligere brukt mindre midler på tiltak og rehabilitering på eksisterende vegnett og en har da ikke sett behovet for rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid.

En forklaring på hvorfor rammeavtaler nå er blitt mer aktuelle, kan også være den sittende og nå gjenvalgte, regjeringens større fokus på utbygging og vedlikehold av vegnettet i sitt politiske program. Det er etablert et nytt foretak, «Nye veger», som skal bygge veger mer effektivt, det gjennomføres bompengereformer for å få mer igjen for hver bompengekrone og det inngås byutviklingsavtaler med de store byene som ønsker å legge til rette for at økningen i biltrafikk skal tas med sykkel og kollektiv. Alt dette kan være med på å presse frem en utvikling hos Statens vegvesen når det gjelder effektivisering av anskaffelsesprosedyrene.

Utfordringen internt i Statens vegvesen kan være at effektivisering og retningslinjer hovedsakelig er tilpasset de store prosjektene, der det for eksempel er satt spesifikke mål i forhold til andel totalentrepriser. Når det gjelder mindre arbeider, som ofte er knyttet til forvaltning og trafikk sikkerhetsrevisjoner, har nok dette ofte blitt tatt inn som et tillegg på driftskontraktene. I så måte kan en si at driftskontraktene har fungert som en form for rammeavtale. Ulempen med dette er at det kan stjele fokus fra oppgavene kontraktene er ment å løse, kostnaden kan bli høyere og rent juridisk er det også en hårfin balansegang, om arbeidene virkelig kan forsvares som et tillegg på driftskontrakten eller burde vært utlyst i egne kontrakter.

Som en løsning på dette har bygge- og prosjektledere ute i avdelingene sett på rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid. Denne type rammeavtale løser også behovet for kjappe anskaffelser ved tildeling av midler nær årsslutt. Dette virker også å være gjeldende for Bane Nor (tidligere Jernbaneverket).

En grunn til at det er byggherre ute i avdelingene som har sett dette som en løsning og ikke fra sentralt hold i etaten, kan skyldes at ledelsen ikke er klar over hvordan bevilgninger fra fylkeskommunen «ramler inn» i løpet av budsjettåret. I tillegg tyder mye på at man har sett kontraktsformen fungere hos kommune eller andre regioner og adoptert praksisen. Det kom også frem i intervjuet at enkelte byggeledere oppfattet den lokale ledelsen som negativ til kontraktsformen og en måtte presentere anskaffelsen som et «prøveprosjekt» for å få den realisert. Det kan vel være indikasjon på hvor ukjent kontraktsformen har vært i Statens vegvesen.

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider er heller ikke nevnt spesifikt på nettstedet *Anskaffelser.no* og det er heller ikke angitt en egen mal, som det er gjort for vare- og tjenestekontrakter. Dette kan også være grunnen til at kontraktstypen heller ikke er listet i oversikten over rammeavtaler på Statens vegvesen sitt intranett *Vegveven.no*. For anskaffelser av bygge- og anleggsarbeid er det istedenfor vist til håndbok R763 *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*, som omfatter ordinære byggekontraktsmaler.

Til tross for dette har rammeavtalene fungert hensiktsmessig når det gjelder spart tid og kostnader ved anskaffelser av mindre arbeider og gir muligheten for rask igangsettelse av arbeidene. Ettersom samtlige intervjuobjekter fra byggherre og entreprenør er fornøyd med og positive til rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid kan en påstå at foreløpige erfaringer

tilsier at denne kontraktsformen bør brukes mer. En må likevel huske på at det fortsatt kan være inngått for få rammeavtaler til at en kan foreta generelle konklusjoner om rammeavtaler.

Dersom Statens vegvesen skulle valgt et annen løsning enn rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid fremover, måtte det vel vært å etablere en egen produksjonsavdeling igjen.

Type arbeider

Ettersom rammeavtalene består av mange avrop som en ikke har oversikten over ved inngåelse av avtalen, vil avropene som regel kreve en del tilpasning av prosesser og priser. En kan da argumentere for at en bør unngå store komplekse arbeider, som både kan være vanskelig for byggherren å beskrive og entreprenøren å prise.

Det vil nok også være en fordel om prosjektene er forholdsvis like i både omfang og type arbeid, men samtidig er det nettopp dette med muligheten for utførelse av ulike arbeider på ulike tidspunkt som er en av rammeavtalens fortrinn. En bør nok uansett gjøre en konkret vurdering om maksimal størrelse på prosjektene som kan utføres på rammeavtalen. Større prosjekter, som kan kreve mer detaljprosjektering og en mer langsiktig investeringsplan, kan med fordel kunngjøres som en egen anskaffelse. Dette fordi en kan oppnå bedre priser enn på rammeavtalen, da rammeavtalens konkurransegrunnlag ikke er basert på tilsvarende mengder eller detaljeringsnivå på prosessene.

I intervjuundersøkelsen ble det antydnet av flere at denne grensen kan være rundt 8-10 mill. kr. og det ble vist til at markedet kan forvente at prosjekter over denne størrelsen gjennomføres som egne anskaffelser. Grensen for maksimal størrelse på prosjektene på rammeavtalen bør være vesentlig lavere ved avtale med kun en entreprenør og må også ses i sammenheng med den aktuelle markedssituasjonen.

Rammeavtalene er mer rettet mot og virker også til å fungere bedre for såkalte «ad hoc»-prosjekter, ved plutselige tildelinger av midler. En kan derfor ha størst fokus på å benytte denne kontraktsformen til nettopp denne typen arbeider.

Markedsinteresse

Entreprenørene virker å ha mer erfaring med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider enn Statens vegvesen og kontraktene ser også ut til å være attraktive i markedet. Dette kan nok forklares med at rammeavtalene har lav risiko og entreprenørene kan sikre seg tilgang på arbeid langt frem i tid, som gir stabile rammer for ansettelse og videreutvikling av firma.

Mindre arbeider taler for at mindre entreprenører også kan gi inn tilbud. Dette kan være aktuelt dersom byggherre vurderer at det er behov for å påvirke markedet i den retningen i henhold til vedtatt byggherrestrategi vedrørende sammensetning av entreprenører i markedet og sikre konkurranse om alle typer prosjekter. Når det er sagt, tyder de gjennomførte konkurransene på rammeavtaler at det allerede er nok små entreprenører i markedet. Da kan en argumentere med at dersom en mindre entreprenør får tildelt rammeavtalen har entreprenøren forutsetninger for å satse og kanskje ha mulighet til å konkurrere om større prosjekter senere.

Statens vegvesen kan risikere å måtte bruke mer tid på opplæring dersom små entreprenører får kontrakten, da disse kanskje ikke er tilstrekkelig bemannet til å håndtere dokumentasjonskravene til vegvesenet. Samtidig kan en anta at behovet for oppfølging vil avta etter hvert som det er gjennomført noen avrop og entreprenørene blir kjent med systemet.

Antall leverandører

Byggherre har også mulighet til å påvirke markedssammensetningen ved valg av antall leverandører på rammeavtalen, men her må en også ta hensyn EØS-terskelvediene, der en skal ha minst 3 leverandører dersom anskaffelsens verdi er beregnet til over 44 mill. kr. En må nok da også ta hensyn til at eventuelle opsjonsår kan bli benyttet og kontrakten kan ikke ha så mye mer forbruk enn 10 mill. kr. pr. år hvis en kun skal kunne velge en leverandør. Samtidig er også valget av antall leverandører også avhengig av kontraktens geografiske utstrekning og aktuelle markedssituasjon.

En rammeavtale med 1 entreprenør vil være en kontrakt der byggherren kan foreta raske og effektive anskaffelser, da en slipper å bruke ekstra tid på regning og minikonkurranser. Dersom rammeavtalen omhandler få typer arbeider som enkelt kan beskrives og prises ved generelle prosesstekster kan det nok være hensiktsmessig med bare 1 entreprenør. I tillegg vil

nok det bidra til økt konkurranse og lavere priser på rammeavtalen dersom det kun er en som får tildelt kontrakt.

Samtidig er det viktig å huske på at en rammeavtale med 1 entreprenør, vil alle kontraktsvilkårene være fastsatt. Prisene inngitt på rammeavtale vil da være mer førende for senere avrop og entreprenøren har kun anledning til å justere tilbudet for arbeidene som utgjør en endring på rammeavtalens prosesser. Det vil også være mer utfordrende for entreprenøren å ta hensyn til endringer i mengde i prisene på de ulike avropene og det kan også bli utfordrende for byggherren å forhandle om priser på nye prosesser, da entreprenøren ikke må konkurrere med andre. På den andre siden kan en hevde at jo flere leverandører en velger, jo mer tid og ressurser taper hver enkelt på regning/kalkulasjon, som må dekkes inn ved prising av nye avrop.

Det er imidlertid også flere forhold som taler for å velge å inngå kontrakt med flere leverandører. Flere leverandører gir rammeavtalen større kapasitet og fleksibilitet, samt større mulighet for å få utført flere prosjekter samtidig. En risikerer heller ikke å bryte regelverket i forhold til EØS-terskelverdiene dersom en allerede har valgt å inngå avtale med 3 entreprenører. Byggherren vil da ha en friere økonomisk ramme der en eventuell overskridelse av de forutsatte økonomiske rammene ville være fordelt på flere og da utgjøre en mindre andel.

Rammeavtalens varighet

Rammeavtalens maksimale varighet er lovfestet til maksimalt 4 år. En langvarig kontrakt vil sannsynligvis bidra til et bedre samarbeid mellom kontraktspartene, ettersom partene lærer hverandre å kjenne og entreprenøren er klar over hva byggherren forventer av kvalitet og dokumentasjon. I tillegg vil begrunnelsen for å inngå rammeavtalen også tale for lengst mulig varighet, ved at en utsetter å gjennomføre en ny anskaffelsesprosedyre. En langvarig kontrakt kan også være mindre tiltalende for useriøse leverandører

Byggherre må likevel vurdere om og hvor lenge det er ønskelig å knytte seg opp til enkelte leverandører og priser, da markedet og konkurransen endrer seg hele tiden. En kan også tenke seg at byggherre og entreprenør kan ende med et «kameratslig» forhold dersom kontrakten har for lang varighet og det kan være vanskelig å stå på kontraktens krav. Kostnadene ved lønns- og prisstigning vil også øke kostnadene etter hvert som kvartalene går.

Dersom en velger kortere varighet bør en ta hensyn til at det ofte tar lang tid før entreprenøren er klar til oppstart ved inngåelse av kontrakten. Det vil si at en kan forsøke å kunngjøre og tildele rammeavtalen i god tid før den angitte kontraktsperioden. En kan også tilpasse løsninger for opsjonsår dersom en finner det hensiktsmessig.

5.2 Kontrahering

Prekvalifisering

Hovedargumentet for bruk av prekvalifisering er i henhold til lovverket blant annet for å spare leverandørene for unødig ressursbruk til kalkulasjon ved store, kompliserte prosjekter. I tillegg til at rammeavtalene som regel omfatter enkle arbeider, vil sannsynligvis få kontrakter få økonomiske rammer som overgår EØS-terskelverdiene, som igjen åpner for anskaffelsesprosedyrene konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog der prekvalifisering kan benyttes.

Statens vegvesen benytter i dag flere kvalifikasjonskriterier som skal oppfylles før entreprenørens tilbud i det hele tatt blir vurdert. Det er nok mer passende å spisse kvalifikasjonskriteriene enn å benytte seg av prekvalifisering ved inngåelse av rammeavtaler.

En kan også vurdere å benytte begrenset anbudskonkurranse, men det vil nok være krevende for byggherren å argumentere for at enkelte entreprenører ikke er kvalifiserte til å utføre rammeavtalens enkle vegarbeider.

Tildelingskriteriet

Tildelingskriteriet laveste pris beskrives i teorien som mest aktuelt for enkle anskaffelser med tydelige krav og begrensede muligheter til å konkurrere på kvalitet/utførelse. Tildeling ved laveste pris passer derfor godt til rammeavtalene, som er basert på prosesskoden og omfatter vanlige vegarbeider.

Som for anskaffelsesprosedyrer, har Statens vegvesen en restriktiv holdning til bruk av andre tildelingskriterier enn laveste pris, men rammeavtalene kan heller ikke være den kontraktsformen som det er viktigst å prøve med nye tildelingskriterier. Tildeling ved laveste

pris er enkelt for byggherre og entreprenør å forholde seg til og letter byggherrens evalueringsprosess noe. Laveste kostnad og beste forhold mellom pris og kvalitet er i henhold til teorien mer hensiktsmessig for store, kompliserte prosjekter.

Ulempen er at entreprenørene kan ta for stor risiko ved prising av kontrakten for å sikre seg de fremtidige avropene. Dersom entreprenøren taper penger på å utføre arbeid, vil en kunne tenke seg at konfliktnivået mellom kontraktspartene vil øke. Dette er også noe å vurdere ved valg av antall leverandører og varighet på kontrakten. En måte å håndtere underprising på kan være å stryke laveste (og eventuelt høyeste) pris for å få en mer riktig pris. Samtidig vil en rammeavtale med flere leverandører kunne være med å bidra til mer rett prising da entreprenørene ikke må ha laveste pris for å få kontrakten.

Byggherre har også mulighet til å sette egne tildelingskriterier for avropene. Her kunne en stilt krav til at entreprenøren må ha en positiv leveranse på forrige avrop for å kunne gi pris, eller at fremdriften også inngår i konkurransen og vektlegges en viss prosentandel. Internasjonale studier har vist at dette kan signifikant forbedre entreprenørens leveranse.

Entrepriseform

Erfaringene tilsier at utførelsesentreprise kan være mer egnet for rammeavtaler enn totalentreprise. Dette fordi en ikke har helt oversikten over prosjektene som skal utføres eller hvor stor usikkerhet som er knyttet til disse. I tillegg blir det ofte en del tilpasninger ved prosjekter/tiltak på eksisterende veier, der byggherren styrer mye av utførelsen. Selv om rammeavtalen kan kunngjøres som en utførelsesentreprise, kan byggherre likevel variere entrepriseformen for avropene.

Dersom et prosjekt har svært lite usikkerhet knyttet til seg, kan en få en mer effektiv utførelse om entreprenøren har prosjektert jobben selv. Det må nok da stilles krav til prosjekteringskompetanse hos entreprenør, om en ønsker å benytte dette. Generelt kan det være mer å spare for byggherren ved å benytte totalentrepriser for større investeringsprosjekter.

Dersom byggherren skal forsøke å foreta et avrop som totalentreprise vil det være viktig å spesifisere avropet tilstrekkelig til at en ikke risikerer krav om tillegg fra entreprenøren. Da vil prosjektets sluttkostnad være klarlagt allerede ved tildelingen. Ved dette prisformatet påtar

entreprenøren seg mer risiko og mest sannsynlig vil prisen øke, ettersom også økt administrasjon og prosjektering skal dekkes inn. Vanligvis vil totalentreprise være mindre aktuelt i tettbebygde strøk, der det er mye kabler og ledninger i bakken som en ofte ikke har kontroll på.

Kontraktsform

Ettersom prisingen av selve rammeavtalen vil være utgangspunktet for prisene som skal tilpasses avropene, taler dette for kontraktsformen enhetspriskontrakt. Dette gir også lav risiko for entreprenøren, noe som også kan gi mer fordelaktige priser for byggherren. Byggherren kan derfor forsøke å unngå rundsum-prosesser (fikssum) i konkurransegrunnlaget.

Dersom det i tillegg medtas mannskap og maskintimer for arbeider der prosesskoden er lite dekkende, vil kontrakten igjen være enklere å prise, entreprenørene sparer tid og kostnader som kan komme byggherren til gode i tilbudene og kontraktens samfunnsnytte øker. Jo mindre risiko som skal prises, jo mer «riktig» blir som regel enhetsprisene.

Byggherren bør likevel klargjøre at det er prosesser og mengder som en antar skal komme til anvendelse i et gjennomsnittsprosjekt i avtaleperioden. Viktig at en da vurderer mengden som oppgis, slik at en unngår taktisk/feil prising. Av samme grunn kan en også unngå å ta med prosesser en forventer å bruke svært lite og heller ta dette med som regningsarbeid. Dersom rigg og drift kan justeres i henhold til prosjektenes størrelse, vil dette usikkerhetsmomentet også være fjernet fra enhetsprisene.

Oppgjør etter dokumenterte mengder kan også lette oppfølgingen/kontroll av arbeidene for begge parter, der en kanskje kun må kontrollere at prisene som brukes fortsatt er basert på de som ble gitt på rammeavtalen.

Kontraktsmal

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider omfatter i stor grad samme prosesser som de ordinære byggekontraktene, noe som tilsier at Statens vegvesen sin egen byggekontrakt-mal også burde fungere godt for rammeavtalen. Forskjellen vil være bestemmelsene knyttet til

antall leverandører, kontraktens varighet, gjennomføringen av avropene, forventete økonomiske rammer og at kontraktens mengder i utgangspunktet er et gjennomsnitt – og kan variere i større eller mindre grad mellom de ulike avropene.

Statens vegvesen kunne vurdert å lage en egen mal for rammeavtalene, men det trenger ikke være nødvendig dersom en for eksempel har en huskeliste for punktene som bør tas med i rammeavtalene. Dersom vegvesenet ønsker at kontraktsformen skal brukes mer, gis det kanskje et klarere signal internt ved å opprette en egen mal.

Alternative kontraktsmaler til rammeavtalen vil nok være en driftskontrakt eller en samlekontrakt. Driftskontrakten omfatter også prosesser som skal utføres innenfor et gitt tidsrom, men skiller seg fra rammeavtalene ved at det inngås kontrakt med en leverandør om en gitt mengde og varigheten er over 4 år – normalt 5 år eller mer. I tillegg er det beskrevet en del driftsoppgaver som entreprenøren har funksjonsansvaret for. Byggherre kunne da valgt å justere driftskontraktene ned til 4 år og endret beskrivelsen av oppgitte mengder til rammeavtalens beskrivelse, der det er de økonomiske rammene som er gjeldende.

Utfordringen med dette kan være at utarbeidelse av driftskontraktene krever større ressurser, da alle objektene det er knyttet funksjonsansvar for skal beskrives i konkurransegrunnlaget. Det kan også vurderes om en skal redusere mengdene på nye kummer, stikkrenner, skilt mv. i driftskontraktene og heller legge disse inn i en rammeavtale.

Samlekontrakten benytter også byggekontraktmalen, men er nesten helt lik de ordinære byggekontraktene, foruten at byggherren kan trekke ut hele prosjektet mot en liten kompensasjon til entreprenøren. Denne kontrakttypen forutsetter likevel at byggherren kjenner alle prosjektene som skal utføres og har beskrevet dem med eksakte mengder i konkurransegrunnlaget. Jo lenger frem i tid prosjektene er tenkt utført, jo større usikkerhet vil det også være og byggherre kan risikere større endringer og krav om tillegg i utførelsesfasen. Ved rammeavtalene er ikke de angitte mengdene i den opprinnelige avtalen like styrende, selv om en, som også nevnt tidligere, vil kunne få tillegg på prosessene ved tilpassinger til de ulike avropene.

Tilbudssum og økonomiske rammer

Ettersom rammeavtalens tilbudssum består av prisingen av et fiktivt prosjekt med generell beskrivelse og gjennomsnittsmengder, kan ikke denne summen være bindende for byggherren.

Det kan da også presiseres i konkurransegrunnlaget at endringsbestemmelsene i NS8406:2009 (kap. C1 i kontrakten) gjelder kontraktens oppgitte rammer og ikke tilbudssummen.

Tilbudssummen bør nok likevel representere et gjennomsnittsprosjekt i avtalen, slik at oppgitte mengder og priser er mer anvendelige for avropene.

Byggherren bør også vurdere hvordan de økonomiske rammene skal oppgis. Dersom en angir rammene som et intervall kan det gi friere økonomiske tøyler, samtidig som en da forplikter seg til å kjøpe en viss mengde.

Ved rammeavtale med flere leverandører må den økonomiske rammen deles blant entreprenørene i henhold til valgt fordelingsnøkkel. Dette gjør det også lettere for byggherren å oppfylle eventuell plikt til kjøp, men dersom byggherre ikke benytter seg av avtalen, risikerer en mindre fordelaktige priser ved neste konkurranse. Her vil også konkurransen i markedet være avgjørende.

5.3 Risikofordeling i rammeavtaler

Rammeavtale med plikt til kjøp

Rammeavtalene kan benyttes av oppdragsgiver for å sikre seg rett til kjøp fra leverandør, altså en plikt for leverandøren til å levere når byggherren har behov for det. Byggherren kan på denne måten unngå økonomiske konsekvenser dersom avtalen ikke kommer til anvendelse. Rammeavtaler med rett til kjøp kan være aktuelt å benytte når byggherren må leve med usikre bevilgninger, men da kan en også argumentere for at avtalens grunnlag mangler - finansieringen. Samtidig kan en hevde at lovverket legger føringer for at kontrakter skal være gjensidig bebyrdende avtaler.

Kunngjøringen av rammeavtale for bygge- og anleggsarbeid gjennomføres jo for å dekke et behov hos oppdragsgiver og man kan angi en minstesum som entreprenørene kan forvente at bestilles, da dette kan bidra til økt konkurranse og igjen bedre priser. Dersom entreprenøren har nok arbeid vil en sannsynligvis ha mindre fokus på spesifikke kontraktsbestemmelser, men det kan nok være en fordel å ta med bestemmelser om at byggherre også kan benytte andre kontrakter for å utføre samme type arbeid. Dette for å unngå krav fra entreprenør knyttet til lekkasjer i rammeavtalen.

Fordelingsnøkkel

Bruk av fordelingsnøkkel for rammeavtalen kan bidra til økt konkurranse om rammeavtalen. Dette fordi fordelingsnøkkel skal gjenspeile plassering i konkurransen, som vil si at den billigste entreprenøren skal få mest arbeid. I tillegg vil en forhåndsbestemt tildeling av avropene skape forutsigbarhet for entreprenøren i forhold til ordreserve og tilgang på ressurser. Byggherre kan da også tildele flere prosjekter samtidig, som gjør det enklere for entreprenøren å planlegge en effektiv utførelse.

Fordelingsnøkkel kan også benyttes sammen med direkte tildeling eller minikonkurranser. Det kan da angis i konkurransegrunnlaget at for eksempel prosjekter under en viss størrelse fordeles ved direkte tildeling og prosjekter over en viss størrelse fordeles ved minikonkurranser.

Om alle avropene gjennomføres som minikonkurranser med tildeling ved laveste pris, får man en enkel og åpen tildeling av prosjektene. Minikonkurransene kan også gi ekstra konkurranse, men kan også bidra til at rammeavtalen fungerer som et supplement til andre jobber for de større entreprenørene, fordi en ikke vet hvor mange av avropene en faktisk kommer til å vinne. En kan også risikere at entreprenøren bevisst priser seg ut av konkurransen, dersom en ikke har kapasitet til jobben. Dersom en har få leverandører kan en risikere at prosjektene på denne måten får en mye høyere kostnad.

Direkte tildeling kan passe best for enkle tiltak, der den generelle beskrivelsen er dekkende. En direkte tildeling vil, som for fordelingsnøkkel, spare entreprenørene og byggherre arbeidet med kalkulasjon og vurdering og kan gi økt konkurranse om selve avtalen. Samtidig vil minikonkurranser også være attraktive for entreprenøren ettersom det er færre tilbydere og da større sannsynlighet for å vinne jobbene.

Utfordringen ved direkte tildeling kan være prisnivået ved større avrop ettersom prisene gitt på rammeavtalen er basert på gjennomsnittsmengder vil vanligvis enhetsprisen være høyere enn dersom mengdene hadde vært større. Dette fordi større mengder kan gi stordriftsfordeler og en effektiv og større produksjon hos entreprenøren. En kan også risikere konflikter knyttet til hvilken entreprenør som får hvilken type jobb og anklager om favorisering fra byggherrens side. Europeiske studier har også påpekt manglende åpenhet ved direkte tildelinger, da kun entreprenøren som skal utføre jobben blir kontaktet. For å unngå dette kan en etablere en

oversikt over utførte, pågående og kommende avrop som gjøres tilgjengelig for alle leverandørene. Viktig at denne oversikten i så fall blir oppdatert fortløpende.

Beskrivelse og prisformat

Beskrivelsen av arbeidet omfattet av rammeavtalen vil gjøre at oppdragsgiver risikerer mindre ved større mengderegulering da det er de økonomiske rammene som gjelder. En bør likevel forsøke å sette mengder som passer til et gjennomsnittsprosjekt. Her vil det også være vesentlig hvilke muligheter entreprenøren har til å justere kompensasjonen for rigg og drift og tilpasse tilbudet til hvert avrop.

Noen prosesser kan det også hende at burde vært oppdelt i mengder der entreprenøren har anledning til å gi ulike priser for ulike mengder. En får da mer riktige priser i forhold til mengder og kan enklere tilpasse prosessene til prosjektene.

Det er viktig å benytte prosesskoden i beskrivelsen, men å unngå spesiell beskrivelse ettersom denne kan variere alt etter hvor og hva som skal bygges. Byggherren bør nok ta med de aller fleste prosesser en kan se behov for de neste 4 årene, da hensikten med rammeavtalen er å kunne utføre tilnærmet alle arbeidsoppgaver tilknyttet vei, så lenge de er av enkel karakter. Det kan være hensiktsmessig å beskrive at avtalen også kan omfatte andre arbeider innenfor veiarbeid som ikke er tatt med i konkurransegrunnlaget, for å kunne utføre uforutsette arbeider.

På andre siden bør nok byggherre også vurdere om enkelte prosesser ikke skal inngå, men heller utføres på andre kontrakter. Det kan for eksempel være arbeider (f. eks. rekkverk og skilt) som kan inngå i en større kontrakt som dekker et større geografisk område, som da får større mengder og kan gi rimeligere priser. Dette vil nok også kreve noe mer samhandling mellom kontraktene, både for byggherre og entreprenør. Det må også vurderes om byggherren ønsker/planlegger å utføre noen av arbeidene i rammeavtalen i andre kontrakter. Dette bør da presiseres i konkurransegrunnlaget for å unngå krav om kompensasjon for «lekkasjer» fra rammeavtalen.

Et av fortrinnene til rammeavtalen er vel hvordan de inngitte prisene tilpasses de ulike prosjektene og enklere kan håndtere tillegg som nesten alltid dukker opp i utførelsesfasen. I tillegg kan det være en lavere terskel for hvor mye som kreves av prosjektering før arbeidet

igangsettes. Det kan bli lettere å finne en balansegang mellom hvor mye detaljprosjektering som er nødvendig og hvor mye en eventuelt kan spare på å finne løsningene i anleggsperioden.

Regningsarbeid

Generelt i Statens vegvesen brukes regningsarbeid til å håndtere uforutsette forhold og prosesser som ikke er medtatt i konkurransegrunnlaget. Byggherren har ansvaret for feil og mangler i beskrivelsen og tar da på seg all risikoen, samtidig som regningsarbeidet ofte krever en tettere oppfølging. Dersom byggherre vurderer å benytte regningsarbeid i større grad, må en nok sikre at en har nødvendige ressurser til å følge opp arbeidene også.

Ved tiltak på eksisterende veger kreves det av og til spesialtilpassede løsninger, som ikke passer inn i prosesskoden. En kan da vurdere å utføre arbeidene på mannskap- og maskintimer istedenfor å bruke ressurser på å spesifisere beskrivelsen. Et annet forhold som byggherren bør vurdere er at jo flere timer en tar med i konkurransegrunnlaget, jo lavere vil prisen sannsynligvis bli.

Dersom en har små, utfordrende prosjekter med mye usikkerhet og en rammeavtale med flere leverandører, kan en vurdere å gjennomføre en minikonkurranse med kun timer. Alternativt kan en be entreprenøren ta hele risikoen ved å be om en fastpris, men igjen kan sluttkostnaden bli vesentlig høyere.

Rigg og drift

Prisformatet for entreprenørens kostnader med rigg og drift vil være vesentlig for entreprenørens oppfatning av risikofordelingen i kontrakten. Rigg- og driftskostnadene vil være avhengig av både størrelsen på avropet og prosjektets geografiske plassering.

Rigg og drift kan reguleres på mange måter, men prising som lettest kan tilpasses den faktiske situasjonen vil nok både entreprenør og byggherre tjene på. Å la entreprenøren bestemme et prosentvis påslag for rigg og drift, som i tillegg er oppdelt i henhold til prosjektets størrelse, vil nok gi lavere risiko og lavere priser. Dersom entreprenøren skal sette kun en prosentsats som skal gjelde for alle avropene, må en nesten tippe på hvor store prosjektene som kommer 4

år frem i tid vil være. Ettersom prosentsatsen er en del av summeringen i tilbudet, vil den være tilstrekkelig konkurranseutsatt.

Kontraktene kan også utformes slik at entreprenøren får godtgjort for økte transportkostnader utover en gitt grense en setter i konkurransegrunnlaget, men når en velger flere mekanismer som reguleres etter utført mengde, kan en ved store prosjekter risikere at rigg- og driftskostnadene blir uforholdsmessig høy i forhold til prosjektets størrelse. Det kan da være et bedre alternativ å la entreprenøren få mulighet til å justere hele tilbudet opp eller ned, som en del av en minikonkurranse. Konkurransen vil da føre til at dersom de generelle tilleggene for rigg og drift dekker «for mye», kan entreprenør justere ned tilbudet for å vinne jobben. Byggherre har jo ikke et mål om at entreprenøren skal tape penger på kontrakten, selv om prisene er entreprenørens ansvar.

5.4 Virkemidler for prosess

Insentiver

Om det er nødvendig med insentiver i rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeider kan diskuteres når en ser hvor positive de foreløpige erfaringene er. Samtidig tyder antall tilbydere på at rammeavtalene allerede er attraktive i markedet og mindre arbeider trenger sjelden strenge krav til ferdigstilling. En kan også diskutere om for eksempel bonuser ved tidligere ferdigstilling kan føre til hastverk som går på bekostning av HMS og kvalitet. Men det samme argumentet kan en da også bruke om dagmulkt.

Bonus kan være aktuelt å benytte dersom byggherren kan spare en del ved en tidligere ferdigstilling, som for eksempel ved prosjekter med store kostnader knyttet til arbeidsvarsling og denne er oppgjort på mengde. Lovverket presiserer også at denne typen gevinster bør deles mellom kontraktspartene.

Byggherre kan likevel vurdere å justere bestemmelsene om opsjon slik at dette fremstår mer som en belønning for entreprenørene. En kan for eksempel legge et evalueringsskjema til grunn der kun entreprenørene med tilfredsstillende leveranser får tildelt opsjon. Internasjonale studier har avdekket at dette kan forbedre leveransene vesentlig. Dette bør i så fall være klart definert i konkurransegrunnlaget om byggherren skal unngå krav fra eventuelt avviste entreprenører.

Ferdigstillelsesfristene

I utgangspunktet må en vel anta at entreprenøren ønsker å bli ferdige med prosjektene og hvis ferdigstillelsesfristen ikke er urimelig, vil entreprenøren klare å bli ferdige i tide. Erfaringene tyder likevel på at partene bør samarbeide noe om fastsettelse av ferdigstillelsesfristene, da byggherre og entreprenør har ulike utgangspunkt og kanskje ikke alltid ser situasjonen på samme måte, eller har tatt hensyn til alle vesentlige forhold.

I rammeavtaler med 1 leverandør kan nok byggherren også ha en større utfordring med å presse entreprenøren på ferdigstillelsesfristen ettersom denne ikke vil være konkurranseutsatt. Da vil det være enklere ved minikonkurranser, der fristen kan ligge som en forutsetning for konkurransen.

Man kan også diskutere om dagmulkt bør fremgå av rammeavtalen eller av hvert enkelt avrop. Ved 1 leverandør må det uansett angis i rammeavtalen, da alle kontraktsvilkårene skal være fastsatt og det kan nok oppfattes som noe uoversiktlig om dette skal avgjøres for hvert avrop ved rammeavtaler med flere leverandører.

Andre utradisjonelle bestemmelser

Generelt har erfaringene med de pågående rammeavtalene vært gode og dersom en tar med kontraktsbestemmelser knyttet til alle de overnevnte punktene, kan en være relativt trygg på at anskaffelsesprosedyren og kontraktens utførelsesfase vil foregå effektivt og ryddig. En bør likevel presisere hvordan delovertakelsen av de utførte prosjektene er tenkt gjennomført, samt eventuelle krav om og frist for levering av tilbud på avropene. Det kan også vurderes om en skal benytte byggherrens erfaring som kvalifikasjonskriterie for opsjonsårene.

6 KONKLUSJON

Effektive anskaffelser kan spare samfunnet for store summer og samtidig bidra til at prosjekter blir gjennomført raskere. Vi kan redusere kostnadene knyttet til at folk sitter og regner priser og kostnader knyttet til at byggherre må gjennomføre tidkrevende anskaffelser med tilhørende evalueringer av tilbud. Resultatet kan være at en får brukt mer midler på det de faktisk er tiltenkt til.

Denne masteroppgaven virker å være den første som kartlegger erfaringer med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen. Mye tyder på at det kan være den første på landsbasis. Bruken av rammeavtaler internasjonalt virker også å være begrenset til vedlikeholdsarbeider. Totalt sett fremstår denne kontraktsformen som noe glemt i de fleste veiledninger knyttet til lovverket og i Statens vegvesen sine interne retningslinjer.

Rammeavtalene er tids- og kostnadsbesparende for både oppdragsgivere og leverandører og gir leveringssikkerhet, forutsigbarhet når det gjelder kontraktsvilkår og hurtig tildeling og oppstart av arbeidene.

6.1 Eksisterende bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid har blitt sett på som en løsning blant enkelte prosjekt- og byggeledere i Statens vegvesen sine avdelinger for å kunne foreta raske anskaffelser og gjennomføringer av prosjekter.

De pågående rammeavtalene er brukt til veg- og anleggsarbeid av mindre karakter opptil 10 mill. kr. I hovedsak dreier det seg om tiltak innenfor områdene gang og sykkel, kollektiv og trafikkisikkerhet, men brukes til nesten alt innen vegarbeider. Avtalene har hatt varighet på 2 år med 2 tilhørende enkle opsjonsår.

Alle kontraktene er utførelsesentrepriser og enhetspriskontrakt med tildeling ved laveste pris. Dette innebærer lav risiko for entreprenørene og kontraktene oppleves som interessante i markedet. Avropene på rammeavtalen gjennomføres noe ulikt. Den ene kontrakten har 1 leverandør, der alle kontraktsvilkårene er fastsatt og tildeling skjer direkte. De resterende kontraktene har 3 leverandører, der den ene foretar direkte tildeling i henhold til oppgitt

fordelingsnøkkel, den andre direkte tildeling under en viss størrelse og resterende som minikonkurranser, mens den tredje tildeler kun ved minikonkurranser.

Gjennomføringen av selve konkurransen på rammeavtalen og kompensasjon for rigg og drift er også håndtert noe forskjellig i kontraktene, noe som kan tyde på manglende retningslinjer.

6.2 Erfaringer med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Erfaringene med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid tilsier at kontraktsformen fungerer hensiktsmessig og muliggjør raske anskaffelser. Rammeavtalen kan benyttes når en får tildelt midler i løpet av budsjettåret og har behov for å omsette midlene før årsslutt, da de kan bli omdisponert. Selv om denne studien kun har identifisert 4 rammeavtaler av denne typen i vegvesenet, tyder mye på at kontraktsformen fungerer etter hensikten. Rammeavtalene fungerer godt for enklere arbeider og bør benyttes dersom det planlegges flere mindre tiltak og utbedringer av eksisterende vegnett.

Ettersom erfaringene med de pågående rammeavtalene for bygge- og anleggsarbeider har vært svært positive, har ikke intervjuobjektene registrert noe særlig forbedringspotensial ved rammeavtalene. Dette kan tyde på at rammeavtalene bør brukes i samme form som de pågående kontraktene, men kanskje da med finjusteringer av kontraktsbestemmelser.

6.3 Videre bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid bør brukes til mindre prosjekter og tiltak av enklere karakter, som en kan beskrive ved generelle beskrivelser. En bør da kanskje unngå kompliserte betong- og bruarbeider og begrense seg til prosjekter opptil 8-10 mill. kr, som kan bli rimeligere om de lyses ut i egne anbud. Videre vil en ved inngåelse av rammeavtaler måtte vurdere blant annet antall leverandører, varighet, fordelingsnøkkel, hvordan avropene skal gjennomføres og kompensasjon for rigg og drift.

Rammeavtalen bør være med minst 3 leverandører for å sikre tilstrekkelig konkurranse ved større avrop, samtidig som prosjektene blir noe mer fordelt i markedet. Dersom en velger flere leverandører, vil det føre til større konkurranse, men også mer ressurser brukt på regning/vurdering av tilbud. Det vil nok også kreve mer oppfølging/opplæring fra byggherren.

Avtalens varighet bør være minst 2 år med mulighet for ytterligere 2 opsjonsår til. En lengre avtale bidrar til reduserte kostnader knyttet til kunngjøring av ny konkurranse og gjennomføring av anskaffelsen. Opsjonsårene kan da fungere som et insentiv for entreprenørene til å levere i henhold til kontrakt.

Det trenger ikke være nødvendig med en prekvalifisering på denne typen kontrakter, men en bør vektlegge byggherrens tidligere erfaringer med entreprenør i kvalifikasjonskriteriene. Dette fordi rammeavtalen kan vare i opptil 4 år og det kan bli utfordrende om ikke entreprenøren leverer i henhold til kontrakt. Byggherrens erfaring kan da vektlegges ved en gitt prosentandel, sammen med tildelingskriteriet laveste pris.

Tildeling av avrop på rammeavtalen bør foregå i form av minikonkurraser for å tilpasse konkurransen til de ulike prosjektene. Samtidig bør en også kunne bruke prisene inngitt i den opprinnelige avtalen, ved å foreta direkte tildeling av mindre avrop opptil en gitt størrelse. En får da utnyttet rammeavtalen bedre og sparer tid på utarbeidelse av tilbud og evaluering. Den direkte tildelingen kan fordeles jevnt mellom entreprenørene, men for å at tildelingen skal gjenspeile konkurransen, bør en nok angi en fordelingsnøkkel for disse prosjektene.

Selv om rammeavtalen kan formuleres slik at byggherren har rett og ikke plikt til kjøp, vil dette skape noe usikkerhet rundt bruken av avtalen og Statens vegvesen har lite å vinne på å ikke forplikte seg til kjøp. En gjensidig bebyrdende avtale vil være mer forutsigbart for entreprenørene som kan satse på stordriftsfordeler og gi rimeligere enhetspriser. Byggherren er også pliktet til å oppgi de økonomiske rammene som gjelder for kontrakten, men må være tydelig på at mengdeoppsettet på kontrakten er antatte mengder og ikke økonomisk forpliktende.

Beskrivelsen av arbeidene omfattet av rammeavtalen kan utformes på flere måter, men det anbefales at byggherren tilrettelegger for en enkel prising. Jo mindre risiko entreprenøren må prise, jo bedre priser vil byggherren kunne oppnå. Ettersom mengdene oppgitt i kontrakten er gjennomsnittmengder, vil entreprenøren måtte anta hvor store mengder som vil være vanligst i de kommende avropene. Dette kan løses ved at enkelte prosesser, der prisen er svært avhengig av mengde (sprengning, massetransport) angis med mengdeintervaller, slik at entreprenøren kan tilpasse prisene etter hvor store mengder som skal utføres. Samtidig bør prosesser med antatte små mengder, eller som er vanskelig å beskrive med generell beskrivelse, tas som regningsarbeid. Da kan en også øke mannskap- og maskintimer i kontrakten og dermed øke konkurransen på disse timene.

Når det gjelder regulering av rigg og drift vil denne variere med prosjektets størrelse, og tilsvarende som for enkelte prosesser, bør byggherren definere rigg og drift i forhold til størrelsesintervaller på prosjektene. Slik kan entreprenøren angi en prosentsats for et lite, middels og stort prosjekt. Ved minikonkurranser kan en også argumentere for å la entreprenørene få anledning til å justere hele tilbudet opp eller ned, alt etter om en mener at kostnader og gevinst allerede er dekket inn eller ikke. Dette kan resultere i en mer reell pris og byggherren kan unngå at entreprenøren tjener uforholdsmessig mye, da dette reguleres av konkurransen.

Dersom Vegdirektoratet mener dette er en kontraktsform Statens vegvesen bør benytte mer, må denne typen rammeavtale gjøres allmenn kjent i etaten. Dette kan gjøres ved å innarbeide rammeavtale for bygge- og anleggsarbeid som et eget punkt, eller som egen mal i Håndbok R763 «Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag» og eventuelt synliggjøre kontraktsformen på de interne intranettsidene for rammeavtaler. Her kan det vurderes om en skal avvente til en har noe mer erfaring å lene seg på.

7 VIDERE ARBEID

I et videre arbeid er det flere forhold som kan undersøkes. Bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i kommunene kan kartlegges og sammenlignes med erfaringene i denne studien. En kan også foreta undersøkelser generelt blant entreprenørene i markedet.

Entreprenører som har vunnet en konkurranse vil nok alltid være mer positiv til kontrakten, enn de som tapte.

Det kan også undersøkes hvilken holdningen Vegdirektoratet og den juridiske avdeling har til rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid og om det her i hele tatt er tatt stilling til denne kontraktsformen.

Et annet forhold som kan studeres er de økonomiske sidene ved rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid. Hvor mye sparer faktisk byggherren, entreprenøren og samfunnet på å benytte denne kontraktsformen og hvor mye raskere kan en gjennomføre prosjektene. I tillegg kan en sammenligne enhetsprisene på rammeavtalen med ordinære byggekontrakter og undersøke forskjeller. Et annen side som også bør sammenlignes er konfliktnivået mellom de ulike kontraktstypene og om en her kan bruke rammeavtalens kontraktsbestemmelser for å unngå tvister.

KILDER

Referanseliste

- [1] Lovdata.no, «Lov om offentlige anskaffelser» [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1999-07-16-69>
- [2] H. Aveyard. *Doing a Literature Review in Health and Social Care*, 3. utg. Berkshire: Open University Press, 2014
- [3] D. I. Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. 3. utg. Cappelen Damm Akademisk, 2015.
- [4] H. Grimen, *Samfunnsvitenskapelige tankemåter*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2004
- [5] O. Dalland, *Metode og oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS, 2013
- [6] U. Malt. *Strukturert intervju* [Internett]. Store Norske Leksikon [sitert 22.mai, 2017]. Tilgjengelig fra: https://snl.no/strukturert_intervju
- [7] M. Dalen, *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2011.
- [8] S. Kvale og S. Brinkmann, *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS, 2015.
- [9] H. O. Brenner, *Kunsten å snakke sammen og nødvendigheten av å holde kjeft*. Oslo: Kurèr forl., 2014.
- [10] Europa-parlamentets og rådets direktiv nr. 2004/18/EF [Internett]. Den Europæiske Unions Tidende: 2004, [sitert 4. juni 2017]. Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:da:PDF>
- [11] M. Andrecka, *Dealing with Legal Loopholes and Uncertainties Within EU Public Procurement Law Regarding Framework Agreements*. Journal of Public Procurement, utg. 4, s. 505-527. PrAcademics Press, 2016.
- [12] M. Neiva de Oliveira, *Techniques and Instruments for Aggregated Procurement in the New EU Directives*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2 utg, s.170-182. Verlagsgesellschaft mbH, 2017.

- [13] Lovdata.no, «Forskrift om offentlige anskaffelser» [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- [14] Norsk standard, Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt, NS 8406:2009.
- [15] Statens vegvesen, *V771 Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi*. Vegdirektoratet, 2017.
- [16] Statens vegvesen, *R760 Styring av vegprosjekter*. Vegdirektoratet, 2014.
- [17] Statens vegvesen, *R763 Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*. Vegdirektoratet, 2010.
- [18] Statens vegvesen, *Veileder for utarbeidelse av konkurransegrunnlag for byggekontrakter*. Vegdirektoratet, 2016.
- [19] Statens vegvesen, *Prosesskode 1 Standard beskrivelse for vegkontrakter*. Vegdirektoratet, 2015
- [20] M. Rowe, *Framing the future*. The A-Z of Regeneration Consultants 2007-2008. London: 2007.
- [21] S. Tennant og S. Fernie, *The commercial currency of construction framework agreements*. Building Research & Information, s. 209-220. Routledge, 2012.
- [22] EUR-Lex.europa.eu, Access to European Union Law [Internett]. Tilgjengelig på: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- [23] Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo:2013
- [24] T. Lam og K. Gale, *Highway maintenance: impact of framework agreements on contractor performance*. Engineering, Construction and Architectural Management, s.336-347. Bradford, 2014.

Dokumentliste

[a] P. Bjørnaraa og H. Thobro Schiøtz, *Byggherrestudiet Modul 1: Del 1 – Kurs i offentlige anskaffelser – Utbygging* [Intranett]. Oslo: Juridisk seksjon, Vegdirektoratet, 2016.

[b] C. W. Monsbakken, T. K. Goksøyr, A. Rostveit, *Entreprisekontrakter basert på NS8406* [Intranett]. Vegdirektoratet, 2014. [sitert 15. august 2017] Tilgjengelig fra:
<https://www.vegvesen.no/intranett/Etat/St%C3%B8ttefunksjoner/Juridisk/Juridisk/Offentlige+anskaffelser/Foredrag>

[c] S. Buxrud, *Rammeavtaler* [Intranett]. Juridisk seksjon, Vegdirektoratet, 2009. [sitert 15. juni 2017] Tilgjengelig fra:
<https://www.vegvesen.no/intranett/Etat/St%C3%B8ttefunksjoner/Juridisk/Juridisk/Offentlige+anskaffelser/Foredrag>

VEDLEGG

Vedlegg 1 - Oppbygging av kontraktsdokument

Oppbygging av konkurransegrunnlag

Håndbok R763 er redigert etter struktur i NS 3450 "Prosjektdokumenter for bygg og anlegg". Dette innebærer følgende hovedstruktur for dokumentene:

A	Prosjektinformasjon	A0	Forside og innholdsliste
		A1	Dokumentliste
		A2	Innbydelse til anbudskonkurranse
		A3	Orientering om prosjektet
B	Konkurranseregler og kvalifikasjonskrav	B1	Konkurranseregler
		B2	Krav til tilbyders kvalifikasjoner
		B3	Krav til tilbud og spesielle konkurranseregler
C	Kontraktsbestemmelser	C1	Alminnelige kontraktsbestemmelser
		C2	Spesielle kontraktsbestemmelser for Statens vegvesen
		C3	Spesielle kontraktsbestemmelser
		C4	Avtaledokument
D	Beskrivende del	D1	Beskrivelse
		D2	Tegninger og supplerende dokumenter
E	Svardokumenter	E1	Dokumentasjon fra tilbyder
		E2	Firmaopplysninger for vurdering av tilbyders kvalifikasjoner
		E3	Beskrivelse med utfylte priser
		E4	Prisskjema: Timepriser for mannskap og maskiner
		E5	Tilbudsskjema

Kontraktsbestemmelsene for en tradisjonell utførelseskontrakt i henhold til NS 8406:2009 "Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt" er lagt til grunn for utformingen av konkurransegrunnlaget.

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen

Statens vegvesen er i dag i en effektiviseringsperiode, der hele organisasjonen skal søke etter bedre, mer effektive måter å jobbe på. Mindre tiltak og utbedringer kan ofte være utfordrende å få utført uten å bli bundet av Lov om offentlige anskaffelser, som igjen stjeler både tid og ressurser fra de tiltenkte tiltakene. Statens vegvesen har i dag rammeavtaler for det meste – alt fra kjøp av mobil og blomster til planlegging/prosjektering, men det er svært lite fokus på å bruke denne kontraktstypen på anleggsarbeider. Det er en kjent sak at denne kontraktsformen har vært i bruk i for eksempel kommunene og offshore-industrien i lengre tid.

Etter en del leting i etaten fant jeg noen få pågående kontrakter av denne typen og ønsker da å kartlegge erfaringene på både leverandør- og bestillersiden ved å finne svar på følgende tre problemstillinger:

1. Hvordan brukes rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid i Statens vegvesen i dag?
2. Hvilke erfaringer har man med bruk av rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid?
3. Hvordan bør Statens vegvesen bruke rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid fremover?

Formålet med intervjuet er å avdekke hvordan slike rammeavtaler fungerer som kontraktsform og ønsker derfor at intervjuobjektene svarer ut ifra erfaringene med «egne» kontrakter. Målet er å avdekke om dette er noe Statens vegvesen burde bruke mer eller eventuelt om vi allerede har andre kontraktsformer som er like godt/bedre egnet.

Informasjon om intervjuet

Dette intervjuet skal inngå som bakgrunnsmateriale i en masteroppgave ved NTNU. Til daglig jobber jeg i Statens vegvesen, men når jeg gjennomfører intervjuet, er det altså som masterstudent ved NTNU.

Intervjuobjektene er anonyme, men jeg ønsker å angi om de kommer fra leverandør- eller bestillersiden. Det er ønskelig at intervjuobjektene svarer med utgangspunkt i egne erfaringer med aktuell kontrakt. Det vil bli tatt opptak av intervjuet for å få en bedre diskusjon under selve intervjuet og for ikke å gå glipp av viktig informasjon. Opptakene vil bli slettet når

intervjuet er dokumentert skriftlig og intervjuobjektene vil motta en utskrift av intervjuet for godkjenning/sjekk.

Intervjuobjektets bakgrunn

Intervjuobjektets navn, alder, rolle, firma, arbeidserfaring og erfaring med rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid kartlegges for å kunne vurdere hvordan dette påvirker svarene som gis.

Deltema for intervjuet

Spørsmålene i intervjuet er delt inn i følgende deltema: formål, kontrahering, risikofordeling og virkemidler for prosess.

Spørsmål til intervjudeltakerne

Formål

1. Hvorfor ble rammeavtale valgt som kontraktsform?
2. Hvilke typer arbeid er omfattet av kontrakten?
3. Hvor mange leverandører er det på kontrakten?
4. Hvor lang varighet har kontrakten?
5. Var det en attraktiv kontrakt i markedet?

Kontrahering

6. Ble det benyttet prekvalifisering?
7. Hva var tildelingskriteriet for kontrakten?
8. Hvilken entreprisform ble benyttet?
9. Hvilken kontraktsform ble benyttet?
10. Hvilken kontraktsmal ble brukt?
11. Hva var tilbudssummen på kontrakten?
12. Hvilke økonomiske rammer har kontrakten?

Risikofordeling

13. Er det rammeavtale med plikt til kjøp?
14. Hvilken fordelingsnøkkel er brukt i kontrakten?
15. Hvor detaljert er arbeidene beskrevet og med hvilket prisformat?
16. Hvordan har bruken av regningsarbeid/timepriser vært?
17. Hvordan kompenseres rigg og drift?

Virkemidler for prosess

18. Er det benyttet insentiver i kontrakten?
19. Hvordan avgjøres ferdigstillelsesfristene for kontrakten?
20. Er det benyttet noen andre utradisjonelle kontraktsbestemmelser?

Oppfølgingsspørsmål

Følgende oppfølgingsspørsmål gjennomgås for de aktuelle spørsmålene over.

- a. Hvorfor valgte man de ulike løsningene ovenfor?
- b. Hvilken erfaring har en med de ovennevnte forhold ved rammeavtaler for anleggsarbeid?
- c. Hvordan bør en bruke rammeavtaler for bygge- og anleggsarbeid fremover i forhold til punktene over?

Oppsummering

Etter gjennomført intervju oppsummeres funn med intervjuobjektet og det avklares om disse er oppfattet korrekt.

Vedlegg 3 - Prosesskoden

2 OPPBYGGING OG REDIGERING AV PROSESSKODEN

2.1 Hovedprosesser

Prosesskoden er hierarkisk bygget opp etter desimalsystemet (ti-tall systemet). Beslektede arbeider er samlet i ti grupper kalt Hovedprosesser. Hovedprosessene er nummerert fra 0 til 9:

Hovedprosess 0	Til internt bruk
Hovedprosess 1:	Forberedende tiltak og generelle kostnader
Hovedprosess 2:	Sprengning og masseflytting
Hovedprosess 3:	Tunneler
Hovedprosess 4:	Grøfter, kummer og rør
Hovedprosess 5:	Vegfundament
Hovedprosess 6:	Vegdekke
Hovedprosess 7:	Vegutstyr og miljøtiltak
Hovedprosess 8:	Bruer og kaier
Hovedprosess 9:	Til bruk for drift og vedlikehold

Hver hovedprosess er underinndelt i prosesser ved tilføyelse av ett eller flere siffer etter hovedprosessnummeret. Prosesskoden er inndelt i nivåer avhengig av antall sifre som prosessene angis med. Prosesser med få sifre betegnes som prosesser på høyt nivå. Tilsvarende betegnes prosesser med mange sifre som prosesser på lavt nivå. Prosesskoden er oppbygd med henblikk på at detaljeringsnivået for beskrivelse og kostnadsoppfølging skal kunne velges fritt i hvert tilfelle.

2.2 Underinndelingsprinsipper

Ved underinndeling av en prosess gjelder generelt enten at:

- A. alle underprosesser utgjør tilsammen prosessen på nivået over, eller
- B. underprosessene er nærmere presiserte alternativer av prosessen på nivået over.

Vedlegg 4 - Definisjoner

Definisjoner og forklaringer under som ikke er egne er hentet fra disse sidene:

^a Direktoratet for forvaltning og IKT, www.anskaffelser.no, *Anskaffelsesordbok*

^b Statens vegvesen, *R763 Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*

^c Store Norske Leksikon, www.snl.no, *Insentiv*

Anskaffelseskoordinator

Ansatt i Statens vegvesen med fagkompetanse på anskaffelsesprosessen, som skal kunne utføre rådgivning, bistand og kvalitetssikring ved alle anskaffelser som gjennomføres, og i alle faser i anskaffelsesprosessen. Hver region og Vegdirektoratet skal ha anskaffelseskoordinatorer.

Anskaffelsesprosess^a

Prosessmodell for gjennomføring av alle faser i en anskaffelse. Disse er: Avklare behov og forberede konkurransen – Konkurransegjennomføring – Kontraktsoppfølging.

Avrop^a

Bestilling av en vare eller tjeneste som en tidligere har inngått avtale om. Som for eksempel tildeling av kontrakt under en rammeavtale, eller løse ut en opsjon i en kontrakt.

Fordelingsnøkkel^a

Fordelingsnøkkel er beskrivelsen for hvordan avropene skal fordeles på leverandørene på en avtale og skal gjenspeile resultatet i konkurransen. Fordelingsnøkkelen må angis i konkurransegrunnlaget og kan f. eks. være prosentvis fordeling eller fordeling i henhold til geografi.

Funksjonsansvar^b

Helhetlig ansvar for beslutning, planlegging, prosjektering, utførelse, kvalitetssikring, oppfølging, dokumentasjon og rapportering av tiltak som er nødvendig for å overholde kontraktens krav samt dokumentasjon og rapportering av resulterende tilstand og funksjon.

Insentiv^c

Et insentiv er noe som motiverer mennesker til handling. Insentiver kan påvirke adferd og valg gjennom å gjøre et alternativ mer å foretrekke enn et annet

Karensperiode^a

Tidsrommet mellom meddelelsen om valg av leverandør og det tidspunkt oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakten.

Konkurransesgrunnlag^a

Oppdragsgivers invitasjon til markedet om å delta i konkurranse om å gi tilbud på det som skal leveres, med beskrivelse av hva som skal anskaffes, hvordan konkurransen skal gjennomføres, krav til deltagelse og tilbud. Ved begrensede prosedyrer går konkurransegrunnlaget kun til de kvalifiserte og utvalgte.

Kontraktsmal

Forhåndsdefinerte maler fra Vegdirektoratet for ulike anskaffelser, som for eksempel investerings- og driftsprosjekter. Kontraktsmalene er tilpasset arbeidet som skal anskaffes og inneholder generelle og spesifikke kontraktsbestemmelser for Statens vegvesen, hvor de ulike prosjektene må tilpasse malen ved å legge til detaljbestemmelser aktuelle for det aktuelle.

Kontraktstrategi^a

En helhetlig plan for hvordan en konkret anskaffelse skal gjennomføres, følges opp og evalueres. Planen inneholder konkurransestrategien. I tillegg omfatter den en plan for kontraktsoppfølging og evaluering med rolle- og ansvarsfordeling.

Kunngjøring^a

Publisering av informasjon om en konkurranse eller resultatet av den. Kunngjøring regnes som et av de viktigste virkemidlene for å sikre at oppdragsgiveren opptrer i samsvar med de grunnleggende prinsippene.

Minikonkurranse

Brukes som begrep for konkurransen om et avrop på en pågående rammeavtale mellom leverandørene.

Prosess

Brukes i Statens vegvesen om arbeidsprosessene som beskrives i konkurransegrunnlaget ved hjelp av Prosesskoden. Arbeidsprosessene (ulike typer arbeid som skal utføres) er angitt i hovedprosesser og underprosesser med tilhørende nummerering (vedlegg 3).

Risiko^a

Risiko kombinerer sannsynligheten og konsekvens av en hendelse som kan inntreffe. Risikovurdering innebærer en analyse av risikoens størrelse, en evaluering av om risikonivået er akseptabelt, og en vurdering av mulige tiltak for å redusere sannsynlighet eller konsekvenser av hendelsen.