

**Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og
kostnadsoverslag for valgt prosjektaalternativ**

Kontraktstrategi

Basert på et utkast utarbeidet under ledelse av Dovre International AS

Versjon 1.0, datert 5.5.2008

Innhold

1. Innledning	s 2
2. Generell kontraktstrategi	s 2
3. Spesifikk kontraktstrategi	s 3
4. Kritiske enkeltvurderinger	s 5
4.1 Kontraktstruktur	s 5
4.2 Kontraktstype	s 5
4.3 Kompensasjonsformat	s 7
4.4 Enkeltkontrakters kritikalitet	s 7
4.5 Insentiver og sikringsmekanismer	s 7
4.6 Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier	s 8
5. Utfordringer ved ubalanse i markedet	s 8
6. Strategiutviklingsprosessen	s 9
Vedlegg 1: Eksempel på prosess for prosjekteringsfasen	s 10
Vedlegg 2: Eksempel på prosess for gjennomføringsfasen	s 11

1. Innledning

Strategien for et prosjekt skal beskrive hvordan prosjektet samlet sett skal gjennomføres for å nå sine mål på beste mulige måte. Den samlede prosjektstrategien vil naturlig nok kunne bestå av flere delstrategier som i de fleste tilfeller vil henge tett sammen, hvor gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi, kommunikasjonsstrategi og styringsstrategi er blant de mest vanlige.

Kontraktstrategien skal beskrive hvordan man sikrer hensiktsmessig konkurranse i utvelgelsesfasen, hvordan man fordeler oppgaver, ansvar og usikkerhet, og hvilke kontraktuelle virkemidler som bør være etablert for å understøtte styring i gjennomføringsfasen. I mange virksomheter benyttes to typer kontraktstrategi:

- Generell kontraktstrategi, med føringer fra virksomheten
- Spesifikk kontraktstrategi for det enkelte prosjekt.

I kapitlene nedenfor er forhold knyttet til disse strategiene utdypet, og kritiske enkeltvurderinger og strategiutviklingsprosessen beskrevet. I veilederen benyttes begrepene «Eier» og «Leverandør» om de to partene i et kontraktsforhold. Dette er generelle begreper som vil være entydige i alle bransjer og mellom alle typer kontraktsparter¹.

2. Generell kontraktstrategi

Det vil ofte finnes overordnede forretningsmessige føringer, regelverksbetingede føringer eller andre generelle føringer for en virksomhets måte å gjennomføre kontraktlopp på. Disse kan summeres opp i en generell kontraktstrategi som vil ha gyldighet for virksomheten og prosjekter underlagt denne. Eksempler på områder slike føringer kan komme fra er:

- Krav til standardisering
- Krav til bruk av spesifikasjoner
- Krav til bruk av rammeavtaler
- Krav til bruk av standardkontrakter
- Krav til prosesser og rutiner
- Krav fra lover og forskrifter
- Ønske om langsiktig leverandørutvikling²
- Generelle langsiktige markedsanalyser
- Vurdering av egen virksomhets samlede etterspørsel i markedet.

«Forskrift om offentlige anskaffelser» er en av rammebetingelsene som alle offentlige prosjekter må forholde seg til. Forskriften legger føringer på prosess, tidsfrister og bruk av standard kontraktsbestemmelser som skal sikre forutsigbarhet og likebehandling av tilbyderne, og stiller krav til at «Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig baseres på konkurranse uansett anskaffelses-

prosedyre». *Dette er krav som i liten grad begrenser friheten til å utforme kontraktstrategi tilpasset virksomheten og det enkelte prosjekt.*

Når det gjelder krav fra virksomheten om bruk av standardkontrakter med standardiserte betingelser og faste evaluéringskriterier, vil dette kunne være hensiktsmessig for mindre og enklere prosjekter, ved at transaksjonskostnadene da holdes på et minimum. Det vil også være fordeler ved dette som følge av at partene er kjent med ansvars- og oppgavefordeling og kontraktens reguléringsmekanismer. Selv for enklere prosjekter vil det være behov for en tilpasset kontraktstrategi. Det vil være spesifikke forhold av betydning for valg av kontraktsform/betingelser, evaluéringskriterier og kontraktuelle administrasjonsverktøy. En standardmodell kan derfor ikke oppfattes som allment gyldig. Et sett med alternative modeller må være tilgjengelig, og det vil fortsatt være behov for en spesifikk kontraktstrategi som redegjør for valg og bruk av sikringsmekanismer.

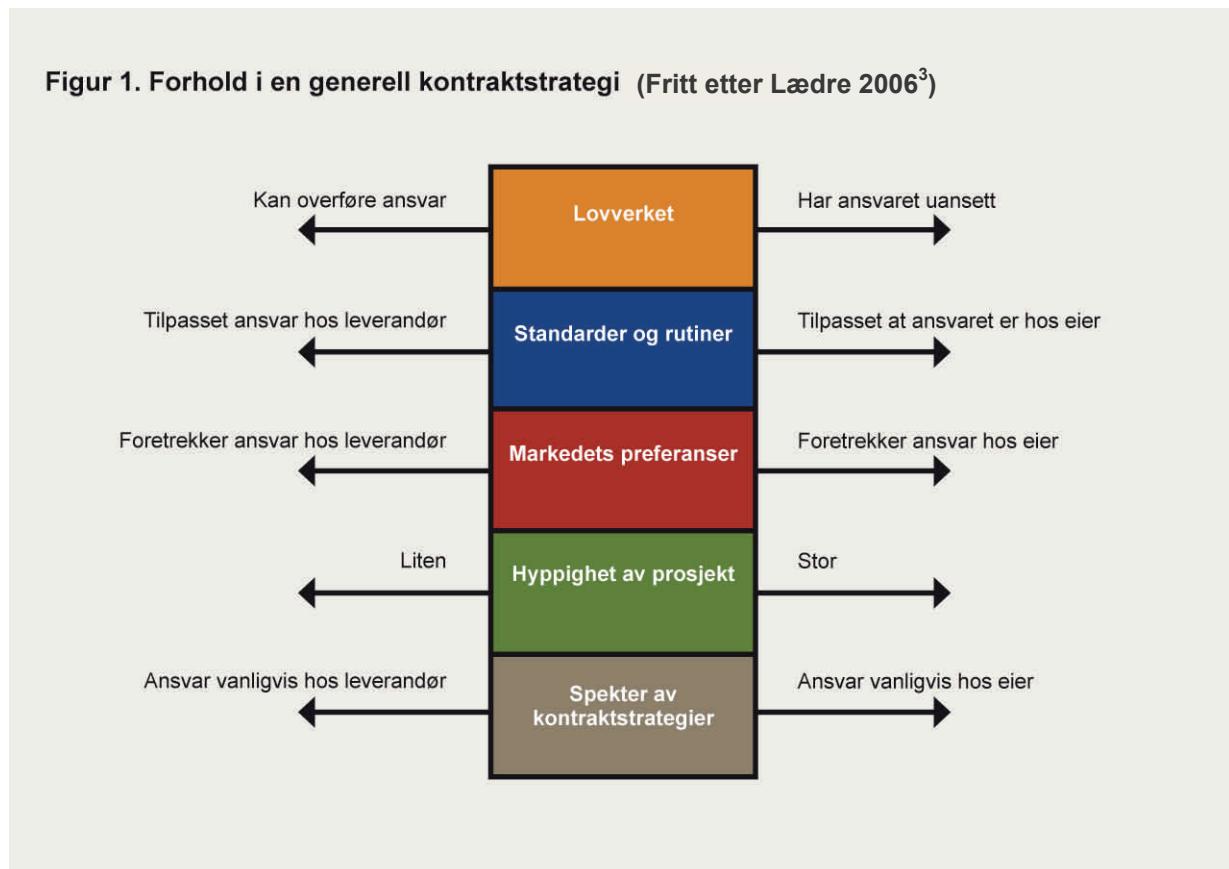
For større eller mer komplekse prosjekter vil prosjektspesifikke tilpasninger av både kontraktsartikler, kompensasjonsformat, incentiver og evaluéringskriterier kunne være hensiktsmessig.

Figur 1 viser en måte å oppsummere forhold som bør beskrives i en generell kontraktstrategi.

¹ Begrepene Prinsipal/Agent, Bestiller/Utfører, Kunde/Leverandør, Byggherre/Entreprenør, Oppdragsgiver/Oppdragstaker er synonymer.

² Aktuelle virkemidler for å opprettholde eller øke konkurransen i markedet.

Figur 1. Forhold i en generell kontraktstrategi (Fritt etter Lædre 2006³)



3. Spesifikk kontraktstrategi

I hvert enkelt prosjekt vil det være særegenheter som må beskrives i en spesifikk kontraktstrategi. Den spesifikke kontraktstrategien skal regulere de forhold som gjelder et enkeltstående kontraktsløp. Den skal bygge videre ut fra de forhold som er regulert i generell kontraktstrategi, og det bør være et krav om en redegjørelse når spesifikk kontraktstrategi avviker fra den generelle.

Egenskapene ved prosjektet, markedssituasjonen og kontraktspartene som vil påvirke utformingen av den spesifikke kontraktstrategien:

- Prosjektets overordnede mål
- Prosjektets rammebetegnelser
- Oppgavens omfang
- Oppgavens kompleksitet
- Oppgavens kritikalitet
- Markedsusikkerhet
- Konkurranse situasjon
- Eierens kompetanse og kapasitet
- Leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet

- Partenes evne til å håndtere risiko
- Partenes evne til å håndtere grensesnitt.

Disse temaene vil være styrende for valg av:

- Kontraktsstruktur
- Kontraktstype
- Ansvarsdeling
- Kompensasjonsformat
- Endringsstyring
- Incentiver
- Sikringsmekanismer
- Kravspesifikasjoner
- Spesifikasjonsgrad
- Evalueringskriterier
- Anskaffelsesprosess.

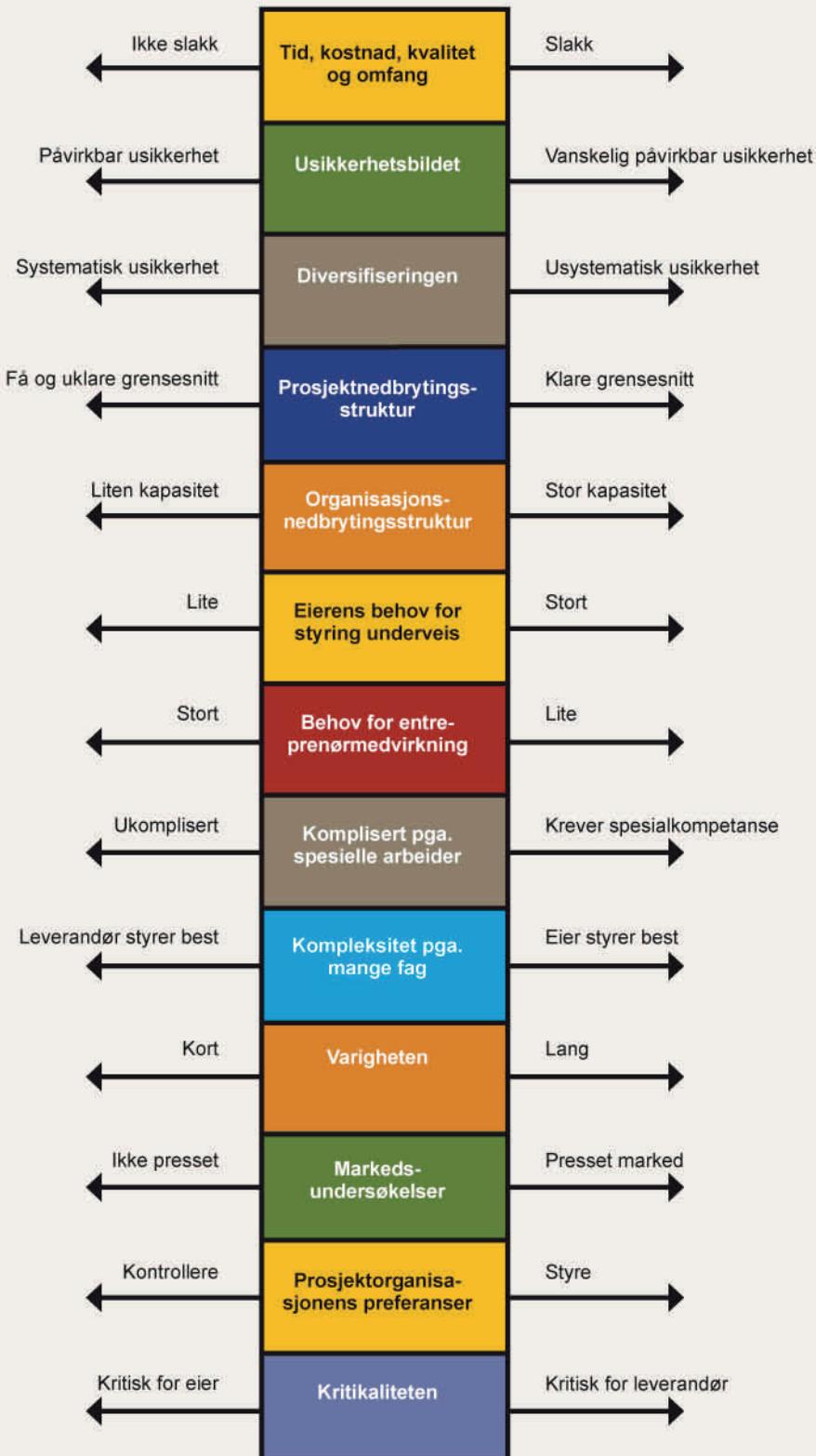
I de etterfølgende kapitlene vil avveininger ved disse valgene beskrives nærmere.

³ Doktoravhandling: «Valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt» Ola Lædre 2006

Den spesifikke kontraktstrategien må også avstemmes mot prosjektets nedbryningsstruktur og organisering. Her vil det kunne være valgt spesifikk kontraktstrategi som er styrende for disse forholdene i like stor grad som omvendt.

Figur 2 viser en måte å oppsummere forhold som bør beskrives i en spesifikk kontraktstrategi.

Figur 2. Forhold i en spesifikk kontraktstrategi (Lædre 2006)



4. Kritiske enkeltvurderinger

4.1 KONTRAKTSTRUKTUR

Gjennomføringsstrategien, og følgelig kontraktstrukturen, er vanligvis oppdelt i henhold til en eller flere av følgende parametere og kombinasjoner av disse:

- **Fase:** Kontraktsinndeling i henhold til hovedfasene eller hovedaktiviteter i gjennomføringen, eksempelvis prosjektering, innkjøp, bygging, installasjon og utprøving.
- **Fag:** Kontraktsinndeling i henhold til fagdisiplin, eksempelvis bygg, VVS, elektro, telekommunikasjon.
- **Fysikk:** Inndeling i henhold til delprosjekt, type produkt eller geografi, eksempelvis delprosjekter, ulike bygninger, parseller eller moduler.

Det bør i første rekke være prosjektets art og omfang som bestemmer hensiktsmessig kontraktstruktur. Det er allikevel viktig å avstemme dette mot:

- **Oppgavens kompleksitet og kritikalitet.**
Bidrar ønsket struktur til å redusere kompleksiteten i prosjektet? Blir det mulig å beskrive oppgaver klart og entydig? Er kritiske områder synlige og enkle å ha fokus på?
- **Foreliggende konkurransesituasjon.**
Vil ønsket inndeling treffe markedet slik at god konkurranse sikres? Er strukturen hensiktsmessig i forhold til preferansene i leverandørmarkedet?
- **Eierens/leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet.**
Speiler ønsket struktur den faktiske fordeling av kompetanse? Dette gjelder både i markedet og internt hos relevante leverandører. Vil leverandører ha kapasitet innen alle de områder ønsket struktur tillegger dem?

● **Grensesnitt.**

Hvor blir viktige grensesnitt etablert? Hvem vil ha kompetanse til å ta ansvar for å følge opp disse?

● **Håndtering av risiko.**

Vil valgt struktur gi mulighet til å legge risiko til den som har størst påvirkningsmulighet på resultatet? Kan den risiko som ikke er påvirkbar håndteres, dvs. legges til den som har best bæreevne i ønsket struktur?

Dersom et stykke arbeid er delt i flere kontrakter på grunn av antatt konkurransesituasjon, vil det vanligvis være hensiktsmessig å inkludere en mulighet for leverandørene å gi tilbud på flere jobber samlet (med rabatt for stordriftsfordeler), i tilfelle konkurransesituasjonen er annerledes enn antatt. En slik realasjon koster lite, men kan gi store gevinstre.

4.2 KONTRAKTSTYPE

Vurderingen av kontraktstruktur henger tett sammen med vurderingen av kontraktstype. Valg av kontraktstype påvirker tildeling av omfang og har også konsekvens for mulige valg mht ansvarsfordeling og bruk av kompensasjonsmekanismer. Det finnes en rekke forskjellige kontrakttyper, men grovt sett kan de deles inn i to grupper:

- Fasedelte kontrakter
- Helhetlige kontrakter.

Egenskapene og viktige avveininger ved valg er stikkordsmessig oppsummert i tabell 1.

Tabell 1. Fasedelte og helhetlige kontrakter (Berntsen 2004⁴)

Fasedelte kontrakter (E+P+C+I)	Helhetlige kontrakter (EPCI/EPC)
General Contractor, Multiple Primes, Management Contractor (eng), Generalentreprise, Byggherrestyrte entrepiser, Hovedentrepiser, Sideentrepiser, Tiltransporterte underentrepiser (no).	Turnkey, Design & Build (eng), Totalentrepiser (no). Samarbeidskontrakter – Project alliances, Joint Ventures (eng), Prosjektallianser, Leverandørallianser (no).
<ul style="list-style-type: none"> Kundeinvolvering og -påvirkning gjennom alle faser Fleksibilitet mht. gjennomføring og design Høy definisjon pr. fase. 	<ul style="list-style-type: none"> Kundedefinerte funksjonskrav og leverandørkonsept Helhetlig ansvar for prosjektering, innkjøp, bygging, installasjon og uttesting.
<ul style="list-style-type: none"> Krever at kunden er best i stand til å koordinere prosjektet, styre grensesnitt og påta seg risiko. 	<ul style="list-style-type: none"> Krever god definisjon av funksjonskrav, og at kunden ikke involverer seg i leverandørens utførelse av oppdraget.
Hensiktsmessig ved: <ul style="list-style-type: none"> Behov for fleksibilitet Begrenset konkurranse (kapasitet, kompetanse og finansiell styrke) Utilstrekkelig konkurranse for viktige deler av arbeidsomfanget Høy risiko ved gjennomføringen av prosjektet. 	Hensiktsmessig når: <ul style="list-style-type: none"> Funksjonskrav er godt definerte Teknisk konsept er utviklet av leverandør Majoriteten av arbeidet utføres av leverandøren selv Markedet har kapasitet, kompetanse og finansiell styrke Konkurranse for alle vesentlige deler av arbeidet Tilrette internasjonale markeder.
Virkninger <ul style="list-style-type: none"> Redusert ansvar for fremdrift, kvalitet og garantier Høyere gjennomføringstid og investeringskostnad Mange kontraktmessige grensesnitt Ingen incentiver for samarbeid mellom leverandører Mulighet for lavere driftskostnader Design må generaliseres for å tilpasses flere tilbydere Design må tilpasses flere byggemetoder. 	Virkninger <ul style="list-style-type: none"> Enhetlig ansvar for fremdrift, kvalitet og garantier Lavere gjennomføringstid og investeringskostnader Få kontraktmessige grensesnitt Incentiv for helhetlig samarbeid Risiko for høyere driftskostnader Design detaljeres kun for produksjon Design kan spesialtilpasses egen byggemetode.

I mange prosjekter kan en kombinasjon av disse kontraktstypene benyttes ved at eksempelvis deler av prosjektet utføres på totalentreprise, mens andre deler av prosjektet gjennomføres i fasedelte kontrakter. Dette

skal i så fall være begrunnet ut fra ulik hensiktsmessighet i forhold til de områdene som er beskrevet i tabellen over.

⁴ Tidligere utgave presentert for Statsbygg 30.4-2004

4.3 KOMPENSASJONSFORMAT

Alle kompensasjonsformat har en rekke incentiver naturlig knyttet til seg. For å illustrere dette er det i tabell 2 beskrevet en del karakteristika ved det en kan kalle de grunnleggende kompensasjonsformatene.

Rene priskontrakter er vist mot venstre og rene kostnadskontrakter mot høyre i tabellen. Incentivene her gjelder på kontraktsnivå.

I tillegg finnes en rekke avarter som legger mer vekt på samarbeid og målfellesskap. Noen av disse er:

- Fast målsum: Som fastpris, men avgrensning av leverandørens risiko
- Flytende målsum: Som enhetspris, men avgrensning av leverandørens risiko
- Joint Venture: Flere aktører går sammen i eget selskap med en felles kontrakt
- Incentiver på kostnad, levetidskostnad eller lønnsomhet
- BOOT, OPS, PPP: Fast årlig betaling eller rett til å kreve inn inntekter i en avtalt periode. Incentiver i forhold til lønnsomhet.

4.4 ENKELTKONTRAKTERS KRITIKALITET

For å vurdere kontraktstrategien for en enkelt kontrakt, er det viktig å vurdere hvor kritisk kontrakten er i forhold til å oppnå prosjektets mål, hvordan god eller dårlig utførelse av denne kontrakten vil påvirke prosjektets totale kostnader, levetidskostnader og nytte eller inntekt.

Et klassisk eksempel på en kontrakt som i seg selv er av begrenset kostnad, men som kan ha store virkninger på nytte, levetidskostnad og prosjektkostnad er en prosjekteringskontrakt. Leverandøren bør i et slikt tilfelle ha incentiver knyttet til de nevnte forholdene, heller enn til kontraktskostnaden i seg selv. Slike typer incentiver er nærmere beskrevet under.

4.5 INSENTIVER OG SIKRINGS-MEKANISMER

I forhold til et lønnsomhetshierarki, kan det definieres incentiver på følgende nivåer. Noen typiske eksempler på incentiver er inkludert for hver gruppe:

- Lønnsomhet (Joint Venture, OPS, betaling i form av eierskap)
- Levetidskostnader (kvalitetsbonus, kontrakt inkl. driftsperiode)
- Prosjektkostnad (bonus knyttet til andre kontrakter, dagbøter)
- Kontraktskostnad (fast pris, enhetspris, målsum).

Tabell 2. Grunnleggende kompensasjonsformater (Berntsen 2004)

Valgkriterier	Fast Pris	Enhetspris	Timerate	Regningsarbeid
Prosjektdefinisjon	Høy	Middels	Lav	Lav
Kundeinvolvering	Ingen	Ingen	Høy	Høy
Markedets kapasitet og kompetanse	Høy	Høy	Lav	Lav

Kompensasjonsformat	Fast Pris	Enhetspris	Timerate	Regningsarbeid
Kunde har risiko for riktigheten av	N/A	Mengder	Mengder Normer Rater	Mengder Normer Rater
Leverandør har risiko for riktighet av	Mengder Normer Rater	Normer Rater	Rater	N/A
Risiko for kontraktmessig konflikt	Høy	Middels	Lav	Lav
Leverandørs incentiv for kostnadseffektivitet	Positiv	Positiv	Negativ	Negativ
Leverandørs incentiv for løsningseffektivitet	Høy	Lav	Lav	Lav
Kundens kvalitetsrisiko	Høy	Høy	Lav	Lav

Vurderingen av den enkelte kontrakts kritikalitet bør legges til grunn for valg av incentiver. Der det benyttes flere incentiver (nesten alltid) må størrelsen på incentivene veies nøy i forhold til hverandre, slik at det ene ikke utligner det andre. Dette gjelder naturligvis også i forhold til kompensasjonsformatenes naturlige incentiver.

Bonus eller sanksjoner kan knyttes til milepæler eller endelig resultat. Det er en utfordring å få slike mekanismer til å virke hensiktsmessig. En knytning til endelig resultat og aggregert prosjektmål er ofte enklere å administrere enn knytninger til delmål. Knyttes incentiv til milepæler må fare for suboptimalisering avklares og behov for korrigende tiltak beskrives. Det er viktig at slike mekanismer bygges inn på tidspunkt og tillegges parter på en slik måte at største påvirker får reelt incentiv. Størrelse på incentivmekanisme må avstemmes mot partenes påvirkningsmulighet og forretningsemessige hensyn, som økonomisk bæreevne. Etablering av incentivmekanismer må reflekteres i øvrige kontraktsreguleringer slik at krav til målbarhet og forutsigbarhet ivaretas.

Ved utforming av incentiver og sikringsmekanismer bør det legges særskilt vekt på at kontraktspartene relative maktforhold endrer seg i løpet av en kontraktsperiode. Før og like etter tildeling er ofte eieren den sterke part, mens makten etter hvert overføres til leverandøren, som på slutten av et kontraktsforhold kan ha blitt den sterke part. Ofte er eieren i denne fasen sårbar for forsinkelser

eller andre forhold som setter leverandøren i en gunstig forhandlingsposisjon. Den reelle muligheten for overføring av ansvar er derfor ofte mindre enn det den formelle avtalen beskriver. Unntaksvis kan det relative maktforhold utvikle seg annerledes enn beskrevet her.

4.6 KVALIFIKASJONSKRAV OG TILDELINGSKRITERIER

Kontraktstrategien må inneholde begrunnet valg av anbudsprosedyre i henhold til «Forskrift om offentlige anskaffelser», inkludert kvalifikasjonskrav til leverandørene og tildelingskriterier for den spesifikke leveransen. Kravene til leverandørene er ofte knyttet til finansiell soliditet, samt teknisk og gjennomføringsmessig kompetanse. Kriterier for valg av tilbud kan være:

- Laveste pris
- Mest økonomisk fordelaktige tilbud.

Ved valg av «økonomisk mest fordelaktige tilbud» som tildelingskriterium, kan i tillegg til pris også kvalitet, gjennomføringsevne, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, leveringsdyktighet og en rekke andre saklige forhold tillegges vekt.

5. Utfordringer ved ubalanse i markedet

De foregående kapitlene beskriver de viktigste vurderingene som må foretas ved utvikling av kontraktstrategi for prosjektopporteføljer, hvorav flere direkte eller indirekte er knyttet til markedet. Det kan derfor være hensiktsmessig å se nærmere på noen særtrekk ved markeder der tilbud og etterspørsel er i sterkt ubalanse over en viss tid:

- Eiers attraktivitet som kunde endres
- Enkelprosjektenes attraktivitet endres
- Markedets prising av kommersiell risiko endres
- Markedets prising av grensesnittskostnader endres
- Markedets prising av alternativkostnad endres
- Markedet omstruktureres

I en slik situasjon vil det være økt behov for å kunne styre prosjektene på porteføljenivå med hensyn til å påvirke samlet etterspørsel og tilpasse generell kontraktstrategi til markedet.

Det er rimelig å anta at staten som helhet er en så stor aktør at man kan påvirke samlet etterspørsel i en del markeder. Det samme gjelder for de største etatene med prosjekter innen bygg og anlegg, innen spesifikke markedssegmenter eller geografiske områder. Det samme kan også gjelde for etater med prosjekter innen andre bransjer, men det er mer usikkert.

6. Strategiutviklingsprosessen

Utarbeidelse av kontraktstrategier er en beskrivelse av avveininger og et iterativt arbeid som involverer de fleste fagområder, slik at alle tekniske, organisatoriske, kommersielle og styringsmessige aspekter dekkes på best mulig måte.

Det er derfor ikke hensiktsmessig å betrakte det som en sekvensiell oppgave der man tar beslutninger i en bestemt orden. Det kan også være aktuelt å ha ulike delstrategier for ulike deler av et prosjekt.

Det er likevel anbefalt å benytte en «top-down» tilnærming, der overordnede mål, rammebetingelser, og strategiske valg for gjennomføring av prosjektet analyseres før strategi for den enkelte kontrakt fastlegges.

Styring mot effektmål, prioritet mellom resultatmål, teknologi, markedskompetanse, markedskapasitet, finansiering, gjennomføringsstrategi og strategi for styring av usikkerhet er eksempler på forhold som må avveies i forhold til hverandre.

På bakgrunn av disse avveiningene kan kontraktstrukturen skisseres, med vurdering av de enkelte kontrakters kritikalitet, overordnede vurderinger av hvilke incentiver som vil være nødvendig og foreløpig valg av kontraktstype.

Deretter kan kompensasjonsformat, incentiver og sikringsmekanismer for den enkelte kontrakt skisseres, og valg av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier vurderes.

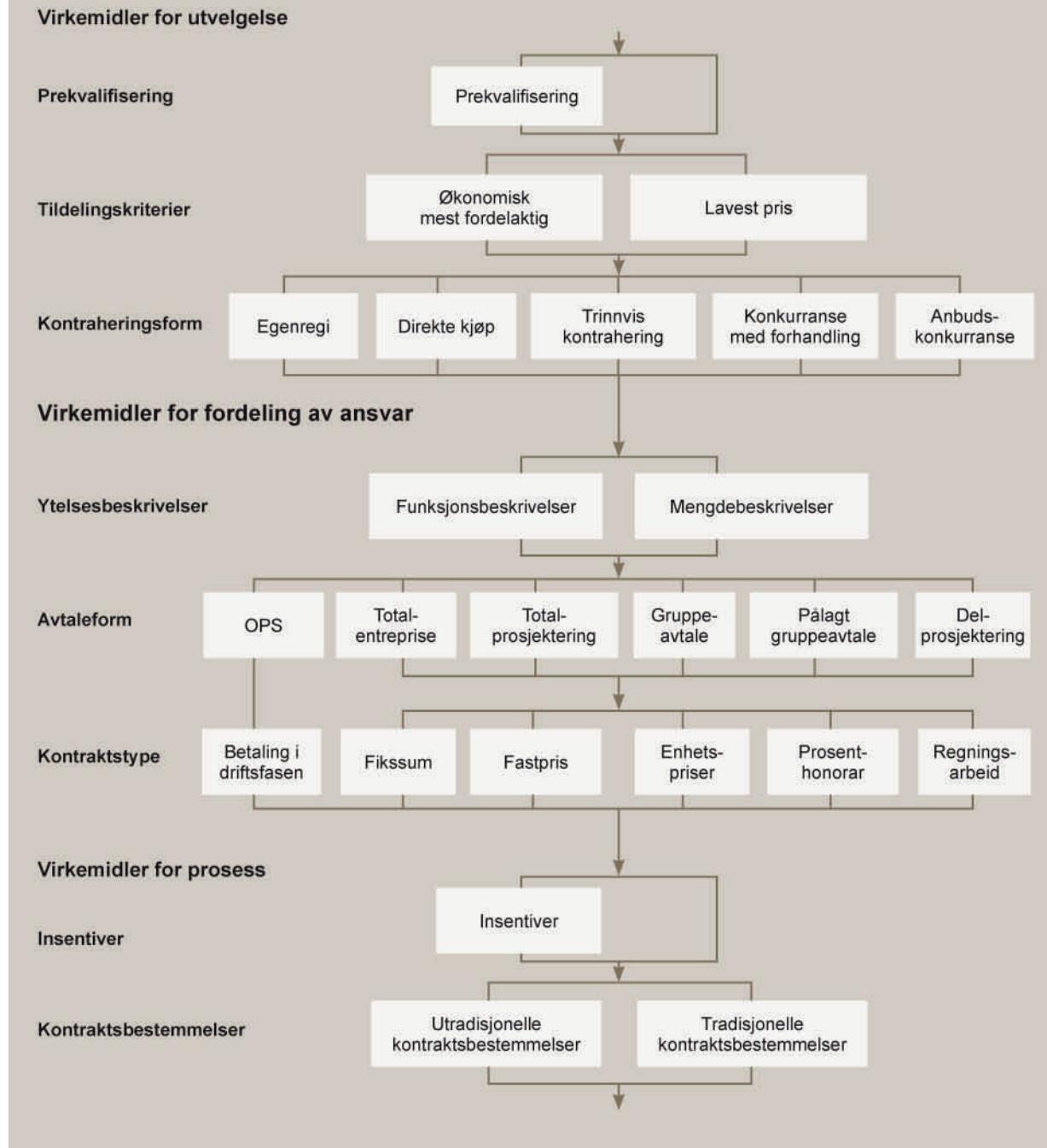
Forholdene beskrevet over må vanligvis vurderes i forhold til hverandre, både «top-down» og «bottom-up», før en kontraktstrategi kan fastlegges. En godt bearbeidet kontraktstrategi vil være robust i forhold til hovedlinjene, men fleksibel for justeringer av detaljene dersom forhold underveis i prosjektet skulle tilsi dette.

Strategiutviklingsprosessen starter vanligvis i prosjektets tidligste faser, der eieren legger føringer for prosjekterings- og gjennomføringsfasene. Da er det mulig å velge de fleste kontraktstrategiene. Deretter begrenses valgfriheten fort etter hvert som prosjektet skrider fram.

Et eksempel på en strategiutviklingsprosess er vist i vedlegg 1 og 2. Det er hentet fra et typisk bygg- og anleggsprosjekt og viser prosessene for prosjekterings- til gjennomføringsfasene. Terminologi og prosess er typisk for bransjen, og er ikke direkte overførbare, men hovedprinsippene bør likevel kunne legges til grunn også i andre bransjer.

Vedlegg 1 Eksempel på prosess for prosjekteringsfasen

Figur 4. Kontraktstrategien for prosjekteringsfasen blir bestemt av virkemidlene for utvelgelse, virkemidlene for fordeling av ansvar og virkemidlene for prosess (Lædre 2006)



Vedlegg 2 Eksempel på prosess for gjennomføringsfasen

Figur 5. Kontraktstrategien for gjennomføringsfasen blir bestemt av virkemidlene for utvelgelse, virkemidlene for deling av ansvar og virkemidlene for prosess (Lædre 2006)

