

# Norske OPS-kontrakter for vegsektoren. «På rett veg» i forhold til samarbeid, samhandling og intensjon?

**Steinar Rask**

Master i veg og jernbane

Innlevert: august 2018

Hovedveileder: Ole Jonny Klakegg, IBM

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Institutt for bygg- og miljøteknikk





<b>Oppgavens tittel:</b> Norske OPS-kontrakter for vegsektoren. «På rett veg» i forhold til samarbeid, samhandling og intensjon?	<b>Dato:</b> 10.08.2018			
	<b>Antall sider (eksl. vedlegg):</b> 68			
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave	
<b>Navn:</b>	Steinar Rask			
<b>Faglærer/veileder:</b>	Ole Jonny Klakegg			
<b>Eksterne faglige veiledere:</b>	Stein Johnny Johansen			

### Ekstrakt:

OPS er et kontraktsfestet samarbeid mellom offentlige og private aktører. Oppgaven ser på om Statens vegvesen utformer sine kontrakter og konkurransegrunnlag for å legge til rette for at samarbeid og samhandling skal fundere i tråd med de forutsetninger, politiske forventninger og føringer som er gitt. Det Norske samfunn er i stadig utvikling noe som også påvirker hvordan statlige prosjektorganisasjoner jobber og gjennomfører sine prosjekter, samarbeid- og samhandlingsfokus er eksempler på dette.

OPS-kontrakter innenfor vegsektoren er ofte store, komplekse, og ressurskrevende for alle involverte parter. Dette gjør at kontraktens utforming, føringer og innhold blir stadig viktigere, og har økt viktigheten for å utforme kontrakter som gir føringer for blant annet hvordan samarbeid og samhandling skal være gjennom hele OPS-kontraktens levetid.

Det er konkludert i oppgaven at de siste gjennomførte OPS-kontrakter har samarbeid og samhandling startet tidligere enn tidligere OPS-prosjekter. Prosjekteier har sett det nødvendig å tidlig finne ut hva private markedsaktører både teknisk og finansielt vil kunne klare å håndtere og gjennomføre. Det er funn som viser en endring i oppdragsgivers samarbeidsfokus, men også at det foreligger forbedringspotensialer på flere områder.

Nye utviklede maler for kontrakts- og konkurransegrunnlag legger likevel et grunnlag for god måloppnåelse og god prosjektgjennomføring.

### Stikkord:

1.	Offentlig-Privat-Samarbeid
2.	Kontraktsmal
3.	Risikofordeling
4.	Insentiver

Steinar Rask (sign.)

## Forord

Valg av tema for denne masteroppgaven er grunnet i egen- og arbeidsgivers interesse om å finne ut av om norske OPS-kontrakter på vegsektoren virker etter sin intensjon, og hvordan man best kan få til gode relasjoner og samarbeid mellom kontraktspartene gjennom hele kontraksperioden.

Jeg er ansatt i Statens vegvesen med ansvar for gjennomføring av prosjektet E10/ rv. 85 Tjeldsund – Gullsfjord – Langvassbukt, heretter kalt Hålogalandsvegen. Dette prosjektet er prioritert i Nasjonal Transportplan (NTP), og er besluttet av Stortinget gjennomført som et offentlig-privat-samarbeidsprosjekt (heretter forkortet til OPS-prosjekt) i første periode av langtidsplanen 2018-2029. Jeg har fått innvilget studiepermisjon fra jobben i Statens vegvesen prosjektavdeling region nord for å gjennomføre studier ved NTNU, og har i perioden 2015 – 2017 gjennomført studiet erfarings-basert master i veg og jernbane.

I masteroppgaven vil jeg søke å finne svar på hvordan norske OPS-prosjekter innenfor vegsektoren gjennomføres, og om man gjennom valgt kontraksstrategi og kontraksbestemmelser legger til rette for at erfaringer som private entreprenører, finansielle institusjoner og det offentlige (Statens vegvesen) har, kan utnyttes gjennom samarbeid og samhandling i prosjekterings-, gjennomførings- og driftsfasene i OPS-prosjektene.

Som case vil jeg søke å få tak i de erfaringer Statens vegvesen har ervervet med tidligere og pågående OPS-prosjekter, og jeg ser også lignende samarbeidsprosjekter hvor man benytter totalentreprise med forhandling. Siden det er gjennomført få OPS-kontrakter innenfor vegsektorene i Norge vil jeg også søke erfaringer fra ett annet prosjekt innenfor byggfag.

Jeg vil benytte anledningen til å takke for at jeg har møtt stor velvilje hos de respondenter jeg har snakket med, og som har vist engasjement og vilje til å dele sin erfaring med meg. Deres erfaring har vært avgjørende for min oppgaveløsning.

En stor takk rettes også til min arbeidsgiver Statens vegvesen som har latt meg skrive om OPS-kontrakter og ta denne videreutdanningen. Til slutt vil jeg takke min veileder Ole Jonny Klakegg, professor ved institutt for bygg- og miljøteknikk ved NTNU som har veiledet meg på en effektiv og konstruktiv måte med konkrete og gode tilbakemeldinger.

Norges tekniske –naturvitenskapelige universitet – NTNU

Tovik 10 august 2018

Steinar Rask

## Sammendrag

OPS er et kontraktsfestet samarbeid mellom offentlige og private aktører, der det private OPS-selskap er byggherrens representant og har byggherrerollen, prosjekterer og tar ansvar for bygging, finansiering, drift og vedlikehold for en definert og avtalt periode. Som case har jeg sett på vegprosjekter som er gjennomført som OPS i Norge i perioden fra 2002 og frem til i dag. Oppgavens forskningsspørsmål har vært:

«Gjennomføres OPS-kontrakter slik at erfaringer fra både private og offentlige utnyttes gjennom samarbeid eller samhandling mellom OPS-leverandør og oppdragsgiver? Og virker OPS-kontraktene etter sin intensjon?»

Gitt denne problemstillingen har jeg undersøkt hvordan Statens vegvesen har utformet sine kontrakter og konkurransegrunnlag for å legge til rette for at samarbeid og samhandling skal fundere i tråd med gitte forutsetninger, politiske forventninger og føringer gitt blant annet av Stortingsmelding nr. 25 2014-2015 «På rett veg».

Teoridelen beskriver grunnleggende teori om forskjellige konkurranseformer som benyttes i OPS-kontrakter, samt teori om samarbeid og samhandling i kontrakter. Det er presentert teori om tillitt og kulturelle forskjeller, maktlikevekt samt insentiver og suksessfaktorer som kan påvirke samarbeid og samhandling mellom partene i store OPS-prosjekter innenfor vegsektoren.

Denne oppgaven er avgrenset til å vurdere tre vegprosjekter fra 2002 -2009 som er utbygget og er i kontraktsfestet drifts- og vedlikeholdsfase, ett vegprosjekt gjennomført vegutviklingskontrakt, ett vegprosjekt som er utlyst, gjennomført konkurranse og hvor OPS-kontrakt er underskrevet med privat OPS-selskap, samt to store OPS-kontrakter som er i tidlig fase før utlysning, og hvor det jobbes med konkurransegrunnlag og forberedelser til utlysning av konkurranse. Dette har gitt mulighet for å vurdere hvordan kontraktsutforming og prosjektstrategier kan påvirke og legge føringer samarbeid og samhandling, og om dette har utviklet seg over tid.

Datainnsamling er basert på utgitte forskningsrapport for de tre tidligste prosjektene og intervjuer med prosjektledelse for det nyeste prosjektene, samt vurdering og gjennomgang av de siste OPS-prosjekters kontrakts- og konkurransegrunnlag som er utarbeidet etter føringer som fremkommer av Stortingsmelding nr. 25 2014-2015 «På rett veg». Det Norske samfunn er i stadig utvikling noe som også påvirker hvordan Statlige prosjektorganisasjoner jobber og vil gjennomføre sine prosjekter, samarbeid- og samhandlingsfokus er ett eksempel på dette.

OPS-kontrakter innenfor vegsektoren er ofte store, komplekse, og ressurskrevende for alle involverte parter. Dette gjør at kontraktens utforming, føringer og innhold er blitt stadig viktigere sett i sammenheng med at OPS-kontraktene historisk øker i omfang, kompleksitet og kostnad. Dette har økt viktigheten for å utforme kontrakter som gir føringer for hvordan samarbeid og samhandling skal være gjennom hele OPS-kontraktens levetid.

Funn i oppgaven viser at i de siste gjennomførte OPS-kontrakter har samarbeid og samhandling startet tidligere enn i de første gjennomførte OPS-prosjekter. Prosjekteier har sett det nødvendig å tidlig finne ut hva private markedsaktører både teknisk og finansielt vil kunne klare å håndtere med hensyn på OPS-kontraktens størrelse, hvilke krav som stilles, hvilken usikkerhets- og risikofordeling man ser for seg mellom det private og det offentlige, hvilken fleksibilitet i forhold til mulighet for å gjøre tilpasninger og omprosjektering det

enkelte prosjekt har, samt hva som er et godt tidspunkt for utlysning av store kontrakter i norsk og internasjonalt marked.

Det er funn som viser en endring i oppdragsgivers samarbeidsfokus fra de tidligste gjennomførte kontrakter og frem til dagens kontrakter. Samarbeidsfokus er spesielt fremtredende i forhandling og dialogfasene. Det er ennå for tidlig å si noe om hvordan dette vil utvikle seg i bygge-, og drifts- og vedlikeholdsfasene for de siste oppstartede prosjektene.

Oppgaven viser videre at det foreligger forbedringspotensialer, spesielt med hensyn til hvor tidlig private aktører kommer inn i prosjektene, hvilken fleksibilitet man bygger inn i konkurransegrunnlaget basert på føringer som gis gjennom vedtatte reguleringsplaner, og hvordan OPS-selskaper kan få bruke sin kunnskap til å finne innovative og nye løsninger for de aktuelle vegprosjektene.

De seneste utviklede kontrakts- og konkurransegrunnlag tilpasset det enkelte OPS-prosjekt legger til rette for at man skal kunne lykkes med å få til gode samarbeidsformer og samhandling gjennom hele kontraktsperioden som kan vare opp mot 30 år fra kontraktinngåelse til anlegget etter drifts- og vedlikeholdsperiode overleveres prosjekteier.

Gjennom OPS som kontraktsstrategi har man fått til et økt fokus og avklaringer rundt risiko- og ansvarsfordeling mellom kontraktspartene. Dette kan bidra til å rydde vekk uklarheter, uenigheter og potensielle kontraktuelle konflikter i en tidlig prosjektfase.

## Abstract

Public–Private partnership, abbreviated PPP in English, OPS in Norwegian, is traditionally known as the operation of a service in the partnership of government and the private sector. In Norwegian public administration, a PPP is a contractual partnership between public and private actors, in which the private PPP company is the builder's representative and has the construction control, design and responsibility for construction, financing, operation and maintenance for a defined period of time. As a case, I have considered road projects that have been carried out as PPP projects in Norway in the years 2002 through 2017. The research question has been:

"Are PPP contracts implemented so that experiences from both private and public sector are utilized through cooperation or interaction between the PPP supplier and the client? Does the PPP contracts work according to their intention? "

Given this issue, I have investigated how the Norwegian Public Roads Administration has formulated its contracts and competitive bases in order to facilitate cooperation in accordance with the given assumptions, political expectations and guidelines given in the Report to the Norwegian Parliament (Stortingsmelding) #25, 2014-2015: «In the right direction".

The theory chapter describes the basic theory of different forms of competition used in PPP contracts, as well as theory of cooperation and interaction in contracts. Theories of trust and cultural differences are presented, as well as power-weightedness, and incentives and success factors that can affect co-operation and interaction between the parties in major PPP projects in the road sector.

This thesis is limited to assessing three road projects from 2002-2009 which are built and are in the contractual operational and maintenance phase, a road project with completed road development contract, a road project that has been announced, completed competition and where the PPP contract has been signed with a private PPP company , as well as two major PPP contracts that are in the early phase before announcement, and where the work is currently going on with tender documents and preparations for announcement of competition. This has provided an opportunity to assess how contract design and project strategies can affect and guide co-operation and interaction, and if, and how this has evolved over time.

Data collection is based on published research reports for the three earliest projects, and interviews with project management for the latest projects, as well as assessment and review of the latest PPP projects contract and competition basis, prepared according to the guidelines set forth in the Storting Report. The Norwegian society is fairly new to the PPP concept, and the practice is constantly evolving. This affects how state project organizations work, how they carry out their projects. The emphasis on co-operation and interaction in these processes clearly indicates this.

PPP contracts in the road sector are often large, complex, and resource-intensive for all parties involved. This means that the design, management and content of the contracts have become increasingly important as PPP contracts are historically increasing in scale, complexity and cost. This has increased the importance of designing contracts that provide guidelines for how cooperation and interaction will be throughout the lifetime of the PPP contract.

Findings in this thesis shows that in the most recent PPP contracts, cooperation and collaboration have started earlier than in the earliest completed PPP projects. Project owners have considered it necessary to early identify what private market players can deal with, both

technically and financially, in terms of the size of the PPP contract, what requirements are made, what uncertainty and risk allocation one considers between private and public, what flexibility in relation to the ability to make adjustments and redeployment the individual project, and the best timing for announcing large contracts in the Norwegian and international markets. There are findings that show a change in the State's cooperation focus from the earliest completed contracts and up to today's contracts. The co-operation focus is particularly prominent in the negotiation and dialogue phases. It is however still too early to conclude whether this will evolve in the construction, operation and maintenance phases of the latest projects.

This study also shows that there are improvement potentials, especially with regard to how early private companies are allowed to enter the projects, what flexibility is built into the competition basis, based on guidelines provided through approved regulatory plans, and how PPP companies can use their knowledge to find innovative and new solutions for the different road projects.

The most recently developed contractual and competitive documents adapted to the individual PPP projects make it possible to succeed in achieving good cooperation and interaction throughout the contract period, which can last up to 30 years from the date of the contract to the facility is handed back to the State, after the operation and maintenance period is over.

Through PPP as a contract strategy, there has been an increased focus and clarification about risk and responsibility distribution between the contracting parties. This can help clear away ambiguities, disagreements and potential contractual conflicts in an early phase of the project.



## Innhold

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
Abstract .....	5
Innledning.....	10
1.1    Bakgrunn for oppgaven.....	10
1.2    OPS-kontrakter innenfor transportsektoren .....	11
1.2.1 OPS-kontraktens historikk .....	11
1.2.2 Hva er en OPS-kontrakt? .....	12
1.2.3 Norske OPS-kontraktens oppbygging .....	14
1.2.4 Hvordan gjennomføres en OPS konkurranse frem til kontrakt.....	15
1.2.5 OPS-kontraktens karakteristika .....	18
1.2.6 OPS-kontrakten om «Samarbeid og lojalitet» .....	19
1.2.7 OPS-kontrakten om risikofordeling.....	21
1.2    Stortingsmelding nr. 25 om Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS).....	23
1.3    Oppgavens tema.....	24
1.4    Oppgavens avgrensning.....	25
2    Metodekapitlet.....	26
2.1    Generelt om metode .....	26
2.2    Anvendelse av teori for denne oppgaven.....	26
2.3    Litteraturstudie.....	27
2.4    Metode for datainnsamling fra prosjekter .....	27
2.5    Dybdeintervju .....	28
2.6    Metode for analyse.....	29
2.6.1 Analyse av konkurransegrunnlag og kontraktsdokumenter .....	29
2.6.2 Dybdeintervjuer: .....	29
2.7    Validitet og reliabilitet .....	29
3    Teorikapitlet .....	31
3.1    Intensjon med OPS som kontraktsform .....	31
3.2    Anskaffelsesmodeller for OPS-konkurranser .....	32
3.2.1 Åpen anbudskonkurranse.....	32
3.2.2 Begrenset anbudskonkurranse.....	33
3.2.3 Konkurranspreget dialog.....	33
3.2.4 Konkurrans med forhandling .....	35
3.3    Samarbeid eller samhandling .....	37
3.4    Tillit og kulturelle forskjeller i kontrakter .....	39
3.5    Maktlikevekt i OPS-kontrakter, principal-agent teori.....	41

3.6	Insentiver og suksessfaktorer ved OPS-kontrakter .....	42
3.7	Kulturens påvirkning på samarbeid i prosjekter .....	43
3.7.1	Kulturelle forskjeller ved nordiske leverandører .....	43
3.7.2	Kulturelle forskjeller ved internasjonale leverandører .....	44
4.	Empirisk grunnlag for oppgaven .....	46
4.1	OPS-kontrakter vurdert i oppgaven .....	46
4.2	Undersøkte prosjekters karakteristika .....	46
4.2.1	Vegprosjekter ferdig bygget, i drifts- og vedlikeholdsfasen .....	46
4.2.2	Vegprosjekter i byggefase .....	47
4.2.3	Referanse OPS-prosjekter, kontorbygg UNN .....	48
4.3	Undersøkte prosjekters relevans for min oppgave .....	49
4.4	Erfaringer med gjennomførte OPS-kontrakter på veg .....	50
4.5	Respondentenes erfaringer og funn gjennom dybdeintervju .....	50
4.5.1	Samhandling, samarbeidsklima og oppfølging (i prosjektforløpet) .....	50
4.5.2	Tillitsforhold og maktforhold (i prosjektforløpet) .....	51
4.5.3	Insentiver i OPS-kontrakten .....	51
4.5.4	Usikkerhetsbetraktninger for kontraktene og leveranser .....	53
4.6	Kultur .....	54
4.6.1	Kulturelle forskjeller .....	54
4.7	Suksesskriterier og fallgruver .....	55
4.7.1	Suksessfaktorer og fallgruver i overordnede styringsdokumenter .....	55
4.8	Erfaring knyttet til intervju .....	56
5	Drøfting .....	57
5.1	Hva har jeg funnet ut om forskningsspørsmålet? .....	57
5.1.1	Tidlig fase utarbeidelse av konkurransegrunnlag .....	57
5.1.2	Arbeidet med konkurransegrunnlag og perioden etter oppstart .....	58
5.1.3	Prekvalifisering og forhandlingsfase første utlysning .....	59
5.1.4	Prosjekteringsfase .....	59
5.1.5	Bygge-, drift og vedlikeholdsfasen .....	60
5.2	Erfaringsoverføring fra gjennomførte prosjekter .....	60
5.3	Begrensninger i forskningsgrunnlaget .....	60
5.4	Videre forskning .....	61
5.5	Praktisk betydning for Statens vegvesen .....	61
6	Konklusjon .....	63
7	Forkortelser og oversettelser .....	64
8	Figurer .....	64
9	Referanser .....	65

10	Vedlegg.....	68
----	--------------	----

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for oppgaven

Norske OPS-prosjekter besluttet politisk, mens alt av arbeid med reguleringsplanlegging, konsekvensutredninger og fylkeskommunal/kommunal behandling og utlysning gjennomføres av ansatte i Statens vegvesen og gjerne av egne prosjektorganisasjoner. Statlige prosjektorganisasjoner har i liten grad erfaring med gjennomføring av OPS-kontrakter innenfor vegsektoren, og denne kontraktsformen er i Norge oftere benyttet innenfor andre fagområder som bygg. Politiske intensjoner og forutsetninger for gjennomføring av OPS som kontraktsstrategi kan dermed avvike i forhold til hvordan prosjektorganisasjoner faktisk gjennomfører sine prosjekter. Man kan erfare å ha OPS-prosjekter som gjennomføres med ett innhold, eller med en metode som ikke gir en prosjektgjennomføring i tråd med politiske forventninger og føringer.

Stortingsmelding nr. 25 "På rett vei - Reformen i veisektoren" legger rammer og føringer for bruk av OPS som kontraktsstrategi, men sier lite om samarbeid og samhandling, og hvordan man har tenkt at samspillet mellom leverandør og oppdragsgiver i praksis skal fungere i ett langt prosjektforløp. I stor grad knyttes føringer i Stortingsmelding nr. 25 til bestillers betalingsmetodikk og leverandørens finansiering, og i liten grad sies det noe samarbeid, erfaringsutveksling, eller beste praksis i samhandlingen mellom privat og offentlig tjenesteyting.

I Statens vegvesen verdier beskriver man at organisasjonen skal være – profesjonell, fremtidsrettet og inkluderende. Med profesjonell menes faglig styrke, kvalitet, handlekraft og løsningsorientering når etaten løser forvaltnings- og utviklingsoppgaver, og når man kommuniserer og samarbeider. Med fremtidsrettet menes et bærekraftig, nyskapende og helhetlig perspektiv når etaten bidrar til utvikling av nye transportløsninger og nye brukerløsninger i forvaltningen. Med inkluderende menes at etatens atferd skal være preget av imøtekommenhet, omtanke og god tilgjengelighet (vegvesen.no).

Formålet med Statens vegvesen er at organisasjonen skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. Statens vegvesen skal ivareta ansvar for riksveger, men også ha et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele transportsystemet. Med fagansvaret følger også et ansvar for å bygge nye veier, og utvikle transportnettet. Med bakgrunn i formålet har Statens vegvesen også ansvaret som byggherre for de OPS-prosjekter som er besluttet gjennomført og omtalt i Nasjonal transportplan (NTP 2018-2029).

Statens vegvesen gir faglige råd og utarbeider beslutningsgrunnlag på oppdrag fra politikerne. Når de politiske beslutningene er tatt om hva som skal bygges og hvor, kan Statens vegvesen gjennomføre prosjektene på vegne av staten (europaveg og riksveg) eller fylkeskommunene (fylkesveg). I saker som gjelder europa- og riksveg går styringslinjen fra Samferdselsdepartementet (SD) gjennom vegdirektøren til regionvegsjefene.

Prosjektorganisasjoner har mest av alt utfører- og utbyggingskompetanse, og frem til nå i noe mindre grad bestillerkompetanse på gjennomføring av store OPS-kontrakter. Dette kan føre til at OPS-kontrakter og konkurransegrunnlag blir utformet uhensiktsmessig, og med for spesifikke krav som er tilpasset en mer tradisjonell kontraktshåndtering. Dette kan bety i ett format, med et innhold og føringer, eller etter en metode som ikke er egnet for en OPS-kontrakt. Dette er forhold som jeg i min masteroppgaven vil være innom og behandle.

Jeg har også ønsket å vurdere om det konkurranse- og kontraktsgrunnlaget som benyttes for etablering av OPS-kontrakter for statlig finansiert vegbygging utformes slik at man oppnår de ønskede resultater, effekter og forutsetninger for bruk av denne kontrakts- og samarbeidsform.

Som forskningsmateriale vil innsamlede erfaringer, eventuelle funn og resultat fra gjennomført hos Statens vegvesen brukes. Statens vegvesen har i perioden 2003 til 2009 gjennomført tre vegprosjekter med OPS som kontraktsstrategi. Statens vegvesen har også gjennomført andre lignende kontraktsformer som OPS gjennom konkurransepreget dialog i kontraktsarbeidet. I gjennom siste års vedtatte Nasjonal transportplaner (NTP) er ytterligere tre OPS-kontrakter besluttet gjennomført, og dette arbeid har startet opp. Arbeidet med å utvikle, utarbeide og gjennomføre konkurranser basert på dette grunnlaget vil bli vurdert i denne oppgaven.

## 1.2 OPS-kontrakter innenfor transportsektoren

### 1.2.1 OPS-kontrakters historikk

OPS-kontrakter som samarbeidsform er kjent så langt tilbake som til 1600-tallet. Da i gjennom ulike infrastrukturtiltak, og Frankrikes omtales som grunnlegger av prosjektformen (Grimsey & Lewis, 2004).

I 1992 ble det i Storbritannia lansert OPS som en alternativ kontraktsform med formål å avlaste offentlige budsjetter. Dette ble da lansert som Private Finance Initiativ (PFI) (Bing, Akintoye, Edwards, & Hardcastle, (2005); Busch et al. (2005); Robinson & Scott, (2009). Det var da et stort behov for infrastrukturtiltak i Storbritannia, og modellen sto for en alternativ investeringsmetode.

OPS er senere tatt i bruk i Norge innenfor vegsektoren. Det var regjeringens ønske å prøve ut modellen for å se om den kunne gi effektiviseringsgevinster, selv om det offentlige holdt kontrollen og kunne gjøre politiske valg (St. meld 46 – Nasjonal transportplan (NTP) 2002-2011).

I etterkant og i gjennomføring av NTP 2002-2009 har det vært gjennomført flere OPS-prosjekter i Norge. I perioden 2002 til 2009 er tre OPS- prosjekter for vegutbygging gjennomført. Disse prosjekter vil jeg se på og benytte erfaringer og kunnskap fra i denne oppgaven. OPS-prosjektene er «E39 Klett-Bårdshaug», «E39 Lyngdal-Flekkefjord», og «E18 Grimstad –Kristiansand».

I ettertid er ytterligere tre samferdselsprosjekter besluttet gjennomført som OPS-prosjekter:

1. Rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet
2. Rv. 555 Sotrasambandet
3. E10/rv. 85 Tjeldsund-Gullesfjordbotn-Langvassbukt

Det ble utlyst konkurranse våren 2017 for rv.3/ rv. 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet. I perioden etter utlysning ble det gjennomført prekvalifisering av potensielle tilbydere, og forhandlinger gjennomført med 3 tilbydere er gjennomført. Forhandlingene førte frem til endelig tilbud og en tilbyder med det mest økonomiske fordelaktige tilbud er valg. Pr. juli 2018 er kontrakt underskrevet og forberedende arbeider startet opp.

I NTP (2014-2023) ble alle tre prosjektene beskrevet som mulige OPS-prosjekter, og senere i NTP (2018-2029) er de siste to prosjekter beskrevet som OPS-prosjekter med oppstart i perioden 2018 - 2023, herunder rv. 555 Sotrasambandet og E10/rv. 85 Tjeldsund-Gullesfjordbotn-Langvassbukta.

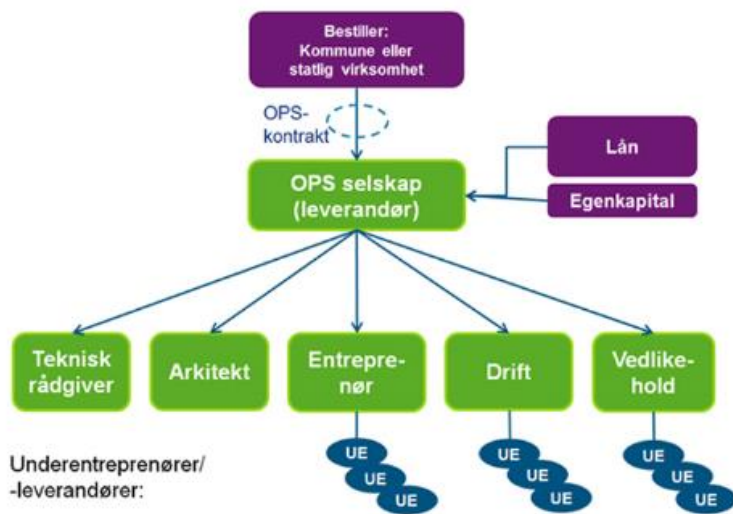
Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 la opp til at utbygging av strekningen E10/rv. 85 Tjeldsund-Gullesfjordbotn-Langvassbukta skulle planlegges for byggestart i perioden 2018-2023. I Stortingsproposisjon (st. prop.) nr. 1 av oktober 2014 om Statsbudsjettet for 2014/2015 besluttet Stortinget av strekningen skulle planlegges for utbygging som Offentlig Privat Samarbeid (OPS-prosjekt). Dette ble gjentatt i senere Statsbudsjett og i St.meld. 25 om reformer i vegsektoren hvor prosjektet er omtalt som ett av de tre OPS-prosjektene.

Alle tre OPS-prosjekter behandles i egne Stortingsproposisjoner, hvor endelig bevilgning gis. Handlingsprogrammet for NTP la opp til Stortingsbehandling våren 2018 for rv. 555 Sotrasambandet, og dette prosjektet er gitt bevilgning gjennom vedtatt Stortingsmelding. For prosjektet E10/rv. 85 Tjeldsund-Gullesfjordbotn-Langvassbukta er det planlagt Stortingsbehandling våren 2019 med påfølgende konkurranseutlysning i markedet. Som følge av kontraktens størrelse og omfang vil utlysninger skjer med jevne mellomrom og etter hverandre for å sikre at det finnes leverandører som kan klare å gjennomføre de enkelte prosjekter.

### 1.2.2 Hva er en OPS-kontrakt?

I henhold til informasjon gitt på Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt) sine nettsider (<https://www.difi.no/>) er: «OPS er eit samarbeid mellom offentlege og private aktørar. Det private OPS-selskapet har byggherrerolla, utfører prosjektering og tek ansvar for bygging, finansiering, drift og vedlikehold i ein definert periode.»

På samme informasjonsreferanse vises en generisk organisering av OPS-kontrakter som jeg velger å bruke som forklaring og analyse på hvilke nivåer samhandling kan og vil skje mellom oppdragsgiver (Byggherre) og OPS- Selskap (leverandør). I figur nr. 1 vises det hvordan OPS-kontrakten gir en leverandør samlet ansvar for design/prosjektering, bygging, finansiering, drift og vedlikehold av i vårt tilfelle et veganlegg og infrastruktur.



Figur nr.1 Mulig organisering ved OPS-kontrakt (kilde: Difi)

Difi beskriver følgende utfordringer ved bruk av OPS-kontrakter:

- Det stilles andre krav til utarbeidelse av konkurransegrunnlag for et OPS-prosjekt, enn i et tradisjonelt prosjekt der oppdragsgiver er byggherre.

Det trengs dermed annen type kompetanse både hos bestiller og leverandør enn det man normalt har i standard enhetspriskontrakter. Videre står det i Difi's publikasjoner: «*Om OPS-prosjektet med tilhørende innkjøp ikke strukturerast optimalt, skaper det auka risiko for ikkje å nå dei måla og krava som er stilte*»

Difi's offentlige publikasjoner poengter viktigheten for å utarbeide et godt og egnet konkurransegrunnlag for OPS-prosjektet, og et konkurransegrunnlag som er forskjellig fra tradisjonelle anskaffelser for enhetspriskontrakter. I ett konkurransegrunnlag for en OPS-kontrakt må man beskrive og gi insentiver, krav og formuleringer som skaper felles forståelse for kontraktens omfang, innhold, krav og gjennomføring, men også om målsetting og formål for kontrakten. Siden OPS-kontrakter også oppfatter mange år med drift- og vedlikehold av anlegget må alle viktige forhold om dette også beskrives og stilles krav til. Byggherre må arbeide godt med formulering og beskrivelse av tilstands- og funksjonskrav.

I en publikasjon rapport 8/2014 «Offentlig-privat samarbeid i kommuner – Modeller og erfaringer» av Bjarne Folkestad og Tord Skogedal Linden beskriver forfatterne om OPS at i et europeisk perspektiv er det relativt få OPS-prosjekt i Skandinavia, men forskningslitteraturen understreker samtidig at OPS er et uklart begrep (Greve og Hodge 2007, Greve og Hodge 2013, Petersen 2013). Den kanskje mest vanlige og tydeligste formen for OPS-prosjekt finner vi innen infrastruktur og samferdsel (vegutbygging), og offentlige bygninger (skoler, sykehus, idretts- og kulturanlegg). Men OPS-prosjekt finnes også i ulike varianter og på alle forvaltningsnivå (Hodge og Greve 2013:2–3). Greve og Hodge (2013) hevder at nettopp denne tvetydigheten om hva som ligger i begrepet gjør det attraktivt å bruke; *OPS kan gi bedre og mer effektive offentlige tjenester uten å forandre systemets grunnleggende trekk ved å kombinere det beste fra privat og offentlig sektor.*

Denne uklarheten om hva OPS er utgjør dermed en analytisk utfordring (Greve og Hodge 2013: 267). Det betyr at begrepet må klargjøres og avgrenses for å kunne gi en systematisk og samlet oversikt over sentrale tendenser, modeller og erfaringer med offentlig–privat samarbeid (OPS) i norske kommuner.

Ifølge Greve og Hodge (2007:180) omfatter en bred definisjon av OPS nærmest enhver form for samarbeid mellom offentlige og private aktører, mens mer snevre definisjoner gjerne fokuserer på utvikling av infrastruktur. En relativt streng definisjon av OPS finner vi i St.meld. nr. 15 (2004–2005):

Kjernen i et typisk OPS-konsept kan sies å være:

- Kontrakten om oppdraget tildeles etter anbudskonkurranse. I hovedsak regulerer kontrakten forholdet mellom offentlig myndighet og tilbyder, men det legges også opp til et samarbeid (partnerskap) mellom de to.
- Tilbyderen som vinner konkurransen får i oppdrag både å gjennomføre et bygge eller utviklingsprosjekt og å drive og vedlikeholde anlegget gjennom en forholdsvis lang periode.
- Inntektene i prosjektet vil stamme fra brukerbetaling, offentlige rammetilskudd eller offentlige tilskudd pr. bruker, alternativt en kombinasjon.
- Gjennom kontraktsperioden står tilbyderen vanligvis som eier. Eierskapet tilfaller offentlige myndigheter etter endt kontrakt (St.meld., nr. 15 2004–2005 s. 47).

I Stortingsmelding nr. 15 (2004-2005) heter det videre:

*På samme måte som ved ordinær anbudsutsetting beholder det offentlige ansvaret for hva som skal produseres. Det spesielle ved OPS er at kontrakten regulerer både utbygging og drift av samme prosjekt, lengden på kontraktene og et økt fokus på hvilke typer risiko som er knyttet til å produsere tjenesten. Generelt er det et mål å overføre kostnadsrisiko til den som i størst grad er i stand til å påvirke denne (St.meld., nr.15 2004–2005 s.47)*

### 1.2.3 Norske OPS-kontraktens oppbygging

Statens vegvesen har etter politisk vedtak i Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 og NTP 2018-2029 om gjennomføring av tre OPS-kontrakter, rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen - Grundset/Basthjørnet, rv. 555 Sotrasambandet, og E10/ rv. 85 Tjeldsund – Gullesfjord – Langvassbukt (Hålogalandsvegen) utviklet en mal for OPS kontrakts- og konkurransegrunnlag. Malen er utarbeidet som grunnlag for utlysning og gjennomføring av OPS-konkurranser.

Kontrakts- og konkurransegrunnlaget ble utviklet som en «versjon 1.0» ved utlysning av første OPS-kontrakt, rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen - Grundset/Basthjørnet. Dette konkurransegrunnlaget og kontraktsmal er videreutviklet til en versjon 2.0 for bruk for OPS-prosjekt rv. 555 Sotrasambandet og vil bli videre tilpasset og brukt for OPS-prosjektet E10/ rv. 85 Tjeldsund – Gullesfjord – Langvassbukt.

Etter mal bygges OPS-kontrakten opp kapittelvis, og kontrakten består av følgende dokumenter:

- 1) Kapittel A Innbydelse til konkurranse og prosjektinformasjon
- 2) Kapittel C Kontraktsbestemmelser:
  - a) Kapittel C1 Generelle kontraktsbestemmelser (dette dokumentet)
    - Del 1 Innledende bestemmelser



- Del 2 Partenes ytelser, endringer og sanksjoner mv.
  - Del 3 Samfunnsansvar og helse, miljø og sikkerhet (HMS)
  - Del 4 Definisjoner
- b) Kapittel C2 Spesielle kontraktsbestemmelser for driftsfasen
  - c) Kapittel C3 Vederlag og betaling
  - d) Kapittel C4 Tredjepartsavtale
  - e) Kapittel C5 Leverandørens finansielle modell
  - f) Kapittel C6 Avtaledokumentet
- 3) Kapittel D Beskrivelsen av anlegget
    - a) Kapittel D1.1 Beskrivelse og omfang
    - b) Kapittel D1.2 Teknisk beskrivelse
    - c) Kapittel D1.3 Beskrivelse av drift
    - d) Kapittel D2 Vedlegg
  - 4) Kapittel E
    - a) Kapittel E1 Svardokumenter kvalifikasjonsvurdering og utvelgelse
    - b) Kapittel E2 Svardokumenter tilbud

Kontraktsdokumentene angitt over utgjør til sammen den fulle og hele kontrakten. Kontraktsdokumentene erstatter all tidligere muntlig og skriftlig kommunikasjon mellom partene.

I konkurransegrunnlaget som sendes ut er det også et kapittel B som består av:

- B1 Generelle konkurranseregler
- B2 Krav til leverandørens kvalifikasjoner
- B3 Gjennomføring av konkurranse og valg av tilbud

Kapittel B er ikke en del av kontraktens dokumenter. I tillegg vil følgende kapittel vedlegges konkurransegrunnlaget.

Kapittel F - Orienterende informasjon inneholder materiale fra tidligere faser i prosjektet, materiale som kan være informerende eller avklarende for OPS-leverandør eller materiale som er av en slik karakter at man som byggherre ønsker å legge dette ved.

#### **1.2.4 Hvordan gjennomføres en OPS konkurranse frem til kontrakt**

På bakgrunn av tentative planlagte gjennomføringsmodell som vist i figur 3 vil en anskaffelse for OPS-kontrakter ta fra 12-15 måneder, fra utlysning til fremforhandlet kontrakt.

Anskaffelsen gjennomføres som konkurranse med forhandling i to trinn.

##### **Trinn 1: Kvalifiseringsfasen**

Målet for denne fasen av anskaffelsesprosessen er å velge ut fra 2 til 4 OPS-leverandører blant potensielt mange tilbydere som inviteres til å levere tilbud. Det mest foretrukne er tre leverandører. Dette gir ofte ett håndterbart antall for oppdragsgiver. For leverandørene er det ofte ønsket at antallet ikke blir for høyt da denne fasen er kostbar for dem, og vinner de ikke konkurranse er det mye penger tapt. Både enkeltstående selskaper og grupperinger av flere aktører kan levere forespørsel om å delta i konkurransen.

## Trinn 2: Tilbudsfasen

Utvalgte leverandører basert på kvalifiseringsfasen vil bli invitert til å inngi tilbud og delta i forhandlingene.

Forut for første tilbudsfrist vil oppdragsgiver ha separate avklaringsmøter med leverandørene. Formålet med møtene er å sikre at alle leverandørene har en korrekt og felles forståelse av de forutsetninger og rammer som gjelder for konkurransen. Dette vil igjen gi hver av leverandørene et best mulig grunnlag for å utarbeide sitt beste tilbud i tråd med konkurransegrunnlagets bestemmelser.

I disse separate avklaringsmøtene vil leverandørene ha anledning til å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget og be om ytterligere informasjon fra oppdragsgiver. Spørsmålene kan ha form av forslag til endringer av konkrete, enkeltpunkter i konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver vil vurdere alle innspill. Det gjøres oppmerksom på at forbudet mot å gjøre vesentlige endringer legger begrensinger på hvilke endringer oppdragsgiver kan og vil foreta.

Leverandørene skal ikke levere inn noe tilbud, verken helt eller delvis, til oppdragsgiver i forbindelse med gjennomføring av avklaringsmøtene beskrevet nedenfor. Avklaringsmøtene er et supplement til leverandørens alminnelige adgang til å stille skriftlige spørsmål til konkurransegrunnlaget via EU Supply. Oppdragsgiver peker særlig på at spørsmål til konkurransen kan stilles ved å eksemplifisere mulige, uforpliktende innspill til gjennomføring og løsninger. Da kan oppdragsgiver gi konkrete tilbakemeldinger på utfordringer og avvik ved slike eksempler fra leverandørene. Slike eksemplifiserte løsningsinnspill forplikter ikke leverandørene til å basere sine tilbud på disse. Det understrekes at oppdragsgiver overfor de øvrige leverandørene ikke kan avsløre fortrolige opplysninger som en leverandør gir oppdragsgiver.

Det vil bli avholdt minimum 4 møter med hver enkelt leverandør, som vil ha følgende agenda:

**Møte nr. 1:** Oppdragsgiver vil gjennomgå konkurransegrunnlaget i sin helhet, inkludert kontraktsbestemmelser og beskrivelsen.

Leverandøren vil bli gitt anledning til å stille spørsmål direkte til oppdragsgiver vedørende de temaer som gjennomgås.

**Møte nr. 2:** Senest en uke før møte nr. 2 kan leverandørene oversende innspill på mulige, uforpliktende skisser til gjennomføring og løsninger til oppdragsgiver. Leverandøren vil i så fall bli gitt anledning til å presentere innspillene i sin helhet under dette møtet.

Innspillene kan på et overordnet nivå omhandle følgende temaer:

1. Organisering av prosjektet
2. Brukonstruksjon
3. Tunneler
4. Aktuelle andre konstruksjoner
5. Behov for supplerende grunnundersøkelser
6. Massehåndtering og utfyllingsområder i sjø/vann
7. Trafikkavvikling
8. Ivaretagelse av SHA, ytre miljø og samfunnsansvar

Temaet for møte nr. 2 vil være de sentrale og overordnede forhold i oppdraget, med utgangspunkt i leverandørens oversendte innspill.

**Møte nr. 3:** Senest en uke før møte nr. 3 kan leverandørene oversende innspill på mulige, uforpliktende skisser vedrørende leverandørens finansielle struktur for prosjektet, samt eventuelle spørsmål til kontraktsbestemmelsene. Leverandøren vil i så fall bli gitt anledning til å presentere innspillene i sin helhet, samt utdype sin spørsmål, under dette møtet. Temaet for møte nr. 3 vil være finansielle og kommersielle forhold, med utgangspunkt i leverandørens oversendte innspill og spørsmål.

**Møte nr. 4:** Senest en uke før siste møte kan leverandørene igjen oversende eksempler på uforpliktende skisser til gjennomføring og løsninger til oppdragsgiver, basert på det som har vært diskutert i tidligere møter. Leverandøren vil bli gitt anledning til å presentere dette for oppdragsgiver under dette møtet. Det avsluttende møtet vil utelukkende fokusere på de spørsmål og avklaringer som springer ut av diskusjonene i foregående møter.

*Figur nr.2 Agenda for møter med potensielle leverandører i dialog- og forhandlingsfase*

Oppdragsgiver kan ønske å avholde ytterligere møter dersom det skulle anses å være nødvendig.

Figuren under viser tentativt hvordan en OPS-konkurranse kan gjennomføres fra utlysning og frem til underskrevet kontrakt. Tidsforbruket i denne fasen vil variere avhengig av antallet leverandører man velger å prekvalifisere og forhandle med, men også hvor lang tid finansielle avklaringer (Financial Close) tar for den valgte leverandør.

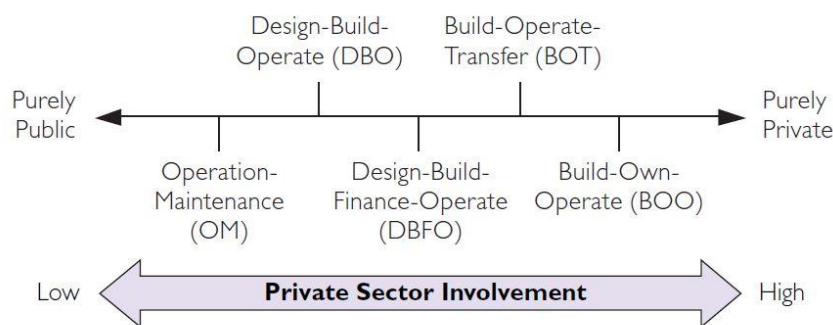
<b>Planlagt gjennomføring av en OPS-konkurranse</b>	<b>Normalt tidsforbruk</b>
Kunngjøring av anskaffelsen	
Informasjonsmøte med interesserte leverandører	
Innlevering av forespørsel om deltakelse i konkurransen	
Meddelelse om kvalifisering og utvelgelse av kvalifiserte leverandører og invitasjon til inngivelse av tilbud	
Minimum 4 enkeltvise møter med hver leverandør for gjennomgang av konkurransegrunnlaget og leverandørens løsningsforslag. Gjennomføringen beskrives under i dette kapitlet.	4-6 måneder
Innlevering av første tilbud	
Presentasjon av tilbudet og forhandlingsmøter med hver leverandør hvor det underveis skal innleveres revidert tilbud	4-5 måneder
Innlevering av endelig tilbud	

Planlagt gjennomføring av en OPS-konkurranse	Normalt tidsforbruk
Innstilling på valg av leverandør	
Sammenstilling av kontrakt, inkludert «Financial Close»	3-5 måneder
Signering av kontrakt med OPS-leverandør	

Figur nr.3 Tentativ gjennomføring av OPS konkurranse

### 1.2.5 OPS-kontraktens karakteristika

OPS-prosjekter gjennomføres med en spesiell kontrakt- og gjennomføringsmodell. I ett paper California management review vol.51, NO.2 winter 2009 beskrevet av Young Hoon Kwak, YingYi Chih, C. William Ibbs: 2009 er det vist til ulike variasjoner av OPS, dette er vist i figur nr. 4. Fra lav til høy grad av privates involvering og ansvar. De prosjekter jeg velger å se på ligger mot høy grad av involvering og kan betegnes som DBFO prosjekter.



Figur nr.4 Variasjoner av OPS

I norske OPS-prosjekt som kjøres som DBFO-prosjekt skal leverandør påta seg et totalansvar for å planlegge, prosjektere, bygge og finansiere anlegg samt drifte og vedlikeholde vegstrekningen i 15-25 år, for de siste vedtatte prosjekter i Norge er perioden for drift- og vedlikehold satt til 25 år.

I en norsk OPS-modell vil OPS-leverandøren ved trafikkåpning av anlegg motta en milepælsbetaling som i henhold til st.melding nr. 25 «På rett veg» være over 50% av byggekostnaden til OPS-leverandøren. I de siste kontraktene som er gjennomført har denne andelen vært rundt 60-70 %. Deretter mottar OPS-leverandøren et årlig vederlag i driftsfasen for drifts- og vedlikeholdskostnader, og en utbetaling for tilgjengelighet. Alle disse betalinger har trekkbestemmelser knyttet til betalingen. Gjeldende lover og forskrifter, samt oppfyllelse av krav i handbøker, veiledninger og føringer i reguleringsplaner for prosjektet og som er aktuelle for bygging og drift av veganlegg samt tilliggende arbeider skal være oppfylt.

Utvalgte leverandører skal i tilbudsfasen utarbeide løsningsforslag for anlegget. Løsningsforslag skal vise hvordan oppdragsgivers behov og krav vil bli ivaretatt innenfor de gitte rammer. Løsningsforslag vil bli gjenstand for evaluering i henhold til tildelingskriterier stilt i konkurransegrunnlaget.

I konkurransegrunnlaget er det lagt vekt på en optimal kostnadseffektiv risikofordeling slik at den kontraktsparten som er nærmest til å håndtere risikoen også bærer denne. Overordnet bærer gjerne oppdragsgiver risikoen for kulturminner, eksisterende reguleringsplaner, grunnverv og endringer i planverk, lover og forskrifter som leverandøren ikke burde hensyntatt på avtaletidspunktet. All annen risiko bæres av leverandøren.

Etter kontraktstildeling forutsettes det at den valgte leverandøren i samarbeid med oppdragsgiver detaljerer anlegget videre, dog innenfor de kontraktuelle rammene som er satt gjennom konkurransefasen. I anleggs- og driftsfasen vil oppdragsgiver kontrollere at omforente ytelser blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

### 1.2.6 OPS-kontrakten om «Samarbeid og lojalitet»

Om samarbeid beskrives det på Difi's sider i kapittel om Fordeler og utfordringer ved OPS følgende:

*«I tilbudsprosessen må det derfor arbeidast nøye med å finne riktig leverandør. I tillegg til å stille krav til økonomisk soliditet og gjennomføringsevne, må oppdragsgjevar forsikre seg om at tilbode nøkkelpersonell har den kompetanse, oppgåveforståing, og ikkje minst samarbeidsegenskapar, som trengs i eit langvarig samarbeidstilhøve.»*

Jeg har sett nærmere på om Statens vegvesen stiller krav om samarbeidsegenskaper i sine kontrakter og i konkurransegrunnlag, og om dette vektlegges tilstrekkelig og er viktig i prosjektgjennomføringen.

I Statens vegvesen sin kontrakt kapittel A Tilbudsinvitasjon pkt. 1.7 Gjennomføringsmodell, i kapittel C1, Generelle kontraktsbestemmelser nr. 1.3 om «Samarbeid og lojalitet», og dermed i kontrakt mellom oppdragsgiver (Staten) og OPS-leverandør gis følgende bestemmelse om samarbeid:

*Ved inngåelse av kontrakten er partene enige om at samarbeidet mellom dem skal gjennomføres lojalt, og med gjensidig respekt med hensyn til partenes verdier, rammer og mål, samt deres ulike roller og interesser. Partene er enige om at kontraktsarbeidet skal gjennomføres på en samarbeidsorientert måte.*

*Konkurransegrunnlagets kapittel C1 Generelle kontraktsbestemmelser pkt. 4.2 «Samhandlingsmøter» gir kontrakten føringer for at slike møter skal gjennomføres jevnlig i hele kontraktens virketid. Her gis følgende føringer:*

*Partene skal etter gjennomført oppstartsmøte og før igangsettelse av arbeidene gjennomføre en nærmere avtalt serie av samhandlingsmøter.*

*Samhandlingsmøtene skal benyttes til planlegging og gjennomgang av hvordan samarbeidet mellom partene skal skje. Møtene skal sikre at partene når sine felles målsetninger, og at kontraktens krav oppfylles både hva gjelder kvalitet, fremdrift og økonomi.*

Videre sier kontrakten hvem som setter agenda og hvem som skal delta i møter gjennom følgende beskrivelser:

*Oppdragsgiver skal utarbeide agenda og føre referat, med mindre oppdragsgiver beslutter noe annet.*

*Partenes representanter og nøkkelpersonell skal delta på samhandlingsmøtene. Dette gjelder også representanter fra leverandørens sentrale kontraktsmedhjelpere. Partene er for øvrig*

*forpliktet til å stille med relevant fagpersonell. Oppdragsgiver kan innkalle eksternt fagpersonell ved behov.*

Partene skal i henhold til kontraktens i kapittel C1 «Generelle kontraktsbestemmelser pkt. 4.4» avholde samarbeidsmøter hvert kvartal eller ytterligere ved behov. Om formål med møter presiseres det i samme kapittel:

*Formålet med disse møtene er å bidra til at samarbeidet mellom partene kan optimaliseres. Disse møtene skal også være et forum for diskusjon og avklaring av tvistesaker som ikke er blitt løst av prosjektledelsen hos partene.*

I kontrakten som ble benyttet for utlysning av konkurranse for utbygging av rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet ble det lagt inn følgende krav til leverandørens kvalifikasjoner:

*«Leverandøren skal ha gjennomført samferdselsprosjekter på en måte som viser god gjennomføringsevne, god kontraktsstyring og god samarbeidsevne med sine tidligere og nåværende oppdragsgivere. Forhold som vil bli vurdert er blant annet tidligere erfaringer med:*

- *Organisering og styring av kontraktarbeid*
- *Ivaretagelse av sikkerhet, sikring, helse og miljø*
- *Planlegging av fremdrift og overholdelse av kontraktens frister*
- *Overholdelse av kontraktens krav til kvalitet og dokumentasjon av dette*
- *Samarbeidsevne med oppdragsgiver og andre aktører i de aktuelle referanseprosjektene som leverandøren dokumenterer i henhold til dokumentasjonskravene inntatt nedenfor.»*

Dette kravet er i tråd med føringer gitt i Stortingsmelding nr. 25 2014-2015 «På rett veg». I St. meld nr. 25 er dette kravet lite utdypet eller gitt beskrevet mening, og i konkurransegrunnlaget er heller ikke samarbeidsevne eller betydningen av dette ytterligere presisert eller gitt større fokus. Dermed vil det være av betydning hvordan de enkelte OPS-prosjekters konkurransegrunnlag og kontrakter utformes med hensyn på legge til rette for at man skal jobbe sammen, utvikle prosjektene i samarbeid og utnytte partenes samlede kompetanse optimalt og hensiktsmessig.

Etter utarbeidelse konkurransegrunnlag og gjennomføring av konkurranse for utbygging av rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet som OPS-kontrakt, har Statens vegvesen ytterligere forbedret sitt konkurransegrunnlag og tilpasset det en OPS- «hybrid-modell» som kontrakt med forhandling og konkurransepreget dialog.

I konkurransegrunnlagets kapittel C1 – Generelle Kontraktsbestemmelser har Statens vegvesen lagt inn krav om samarbeid og lojalitet for partene:

*Ved inngåelse av kontrakten er partene enige om at samarbeidet mellom dem skal gjennomføres lojalt, og med gjensidig respekt med hensyn til partenes verdier, rammer og mål, samt deres ulike roller og interesser. Partene er enige om at kontraktsarbeidet skal gjennomføres på en samarbeidsorientert måte.*

I konkurransegrunnlaget som omhandler samarbeid er dette ytterligere forsterket gjennom følgende kvalifikasjonskrav til OPS-leverandører:

*Leverandøren skal ha gjennomført samferdselsprosjekter på en måte som viser god gjennomføringsevne, god kontraktsstyring og god samarbeidsevne med sine tidligere og nåværende oppdragsgivere. Forhold som vil bli vurdert i denne sammenheng er leverandørens:*

- *Organisering og styring av kontraktarbeidet, herunder forholdet til trafikkavvikling*
- *Ivaretagelse av sikkerhet, sikring, helse og miljø*
- *Planlegging av fremdrift og overholdelse av kontraktens frister*
- *Overholdelse av kontraktens krav til kvalitet og dokumentasjon av dette*
- *Samarbeidsevne med oppdragsgiver og andre aktører i de aktuelle referanseprosjektene som leverandøren dokumenterer i henhold til dokumentasjonskravene inntatt nedenfor.*

Samarbeidsevne med oppdragsgiver blir som følge av konkurransegrunnlaget et kvalifikasjons- og kompetansekrav for OPS-leverandør, men gir også føringer for byggherren. Kravet blir et av tildelingskriteriene for kontrakt, dette gjennom krav stilt til organisering, og krav om at samarbeidsevne skal dokumenteres fra referanseprosjekter leverandøren eller parter av en konstellasjon har gjennomført.

Partene skal også i drifts- og vedlikeholdsperioden gjennomføre samarbeidsmøter, jf. konkurransegrunnlagets kapittel C3 «Spesielle kontraktsbestemmelser for drift- og vedlikeholdsfasen» pkt. 4. Oppstartsmøte, samhandlingsprosess og samarbeidsmøter, som stiller krav til denne fasen av kontrakten.

Kontrakten stiller dermed krav om samarbeid, samhandlingsprosess og krav til felles kontroller til alle kontraktens faser, hele kontraktsperioden og i hele kontraktens omfang.

### **1.2.7 OPS-kontrakten om risikofordeling**

OPS-kontrakter som gjennomføres av Statens vegvesen på vegne av Staten som byggherre/oppdragsgiver forutsetter en kostnadseffektiv fordeling av risiko mellom oppdragsgiver og leverandør.

Til forskjell fra enhetspriskontrakter som inntil nå har vært dominerende som kontraktsstrategi for vegbygging i Norge, vil leverandør i OPS-kontrakter ofte måtte bære en omfattende risiko og inneha et betydelig ansvar for forhold som omfattes av kontrakten. I de OPS-kontrakter der en slik risikofordeling blir resultatet etter kontraktsforhandlinger vil oppdragsgiver (Staten) gi leverandøren et totalansvar for anlegget i inntil 25 år etter at anlegget åpnes for trafikk, og drift- og vedlikeholdsfasen starter. Dette samsvarer med grunntanken og forutsetninger gitt i Stortingsmelding nr. 25 «På rett veg – reformer i vegsektoren» om at leverandøren skal ha stor frihet til å velge hvordan kontrakten skal oppfylles, og at denne friheten må korrespondere med en tilsvarende stor risiko.

Det kan være visse typer risiko som leverandøren ikke kan påvirke eller håndtere på kostnadseffektiv måte må bæres av oppdragsgiver. Dette er blant annet offentlige planendringer, nye lover og forskrifter eller normer som leverandøren ikke kunne hensyntatt på avtaletidspunktet, samt forsinkelser i grunnverv og kulturminner i byggegrunnen som ikke en leverandør i OPS-kontrakt kan håndtere. Forhold som grunnforhold og geologiske utfordringer er også tema som vil være til diskusjon med hensyn på risikofordeling og ansvar. Leverandører og spesielt finansiell part vil ofte ønske at denne risiko blir hos oppdragsgiver.

Risikofordeling blir gjerne en forhandlingssak mellom byggherre og OPS-leverandører i konkurransefaen. Det er ikke uvanlig at leverandører ønsker minst mulig risiko. I OPS-kontrakter hvor finansiering er en stor del av kontrakten vil finansielle institusjoner presse leverandører for å redusere risikoen mest mulig. En fordeling av risiko i vegbyggingskontrakter kan dermed fordele seg slik figur nr. 5 viser sett fra en OPS-leverandør sitt ståsted. Figur nr. 6 gir en ytterligere forklaring på hvilke usikkerheter og risiko leverandører ønsker at deles mellom partene eller at oppdragsgiver tar. Oppdragsgiver og byggherre vil helst at størst mulig risiko bæres av OPS-leverandør som også har alt ansvar for plan og prosjektering av prosjektet.

## EXPECTED RISK SHARING

Risk	Authority	Service Provider	Shared
Land – access to Agreement Area	✓		
Permits and consents	✓		
Design and construction		✓	
Operations and routine maintenance		✓	
Periodic/Heavy maintenance		✓	
Road availability		✓	
Uninsurable risks	✓		
Relief Event			✓
Compensation events	✓		
Force Majeure events			✓
Compensation on Termination – Authority Default	✓		
Compensation on Termination –SP Default		✓	
Compensation on Termination – Force Majeure	✓		
Interest rate – pre Financial close	✓		
Interest rate – post Financial close		✓	

Figur nr.5 Mulig risikofordeling mellom byggherre og OPS-leverandør

OPS-leverandører kan ha en fordeling av risiko etter hvilken kontraktspart som kan bære kostnaden for risikoen best, hvem som kan påvirke usikkerheten eller hvem som har ansvar for at risikoen er oppstått.



## EXPECTED RISK SHARING

Relief Events = Shared Risks	Compensation Events = Public Authority Risks
<p>Delays/interruptions caused by:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• fire, explosion or lightning;</li><li>• accidental damage or destruction to the Project;</li><li>• interruption to electricity or fuel supply and</li><li>• failure of public utility companies during the Investment Period.</li></ul> <p>The occurrence of any of these events should entitle the SP to relief from termination and to receive payment of 80% of the Gross Service Payment without deductions during the period in which service commencement is delayed.</p>	<p>Events including:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Authority breach;</li><li>• a change in law leading to a change in cost;</li><li>• unexpected archaeological discovery;</li><li>• emergence of protected plants and animals;</li><li>• unexpected discovery of toxic substances or UXO;</li><li>• fundamental differences in the Authority's geotechnical survey;</li><li>• modification work requested by the Authority;</li><li>• an act of terrorism;</li><li>• failure by the Authority to obtain the consents for which it is responsible within the agreed timetable;</li><li>• transfer or protection of public utility networks for which the Authority is responsible and</li><li>• costs or delays resulting from land redemptions.</li></ul> <p>The occurrence of any of these events listed shall entitle the SP to relief from termination, payment of the Gross Service Payment without deductions during the period in which service commencement is delayed or the provision of the service is interrupted and compensation for its direct costs.</p>

Figur nr. 6 Mulig risikodeling og hendelser som kompenseres økonomisk

### 1.2 Stortingsmelding nr. 25 om Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS)

I St. meld nr. 25 2014-2015 «På rett veg» kapittel nr. 3. beskrives følgende:

*«Regjeringen ønsker å rendyrke OPS som en gjennomføringsstrategi. Ved å se utbygging og vedlikehold i sammenheng med samme ansvarlige utbygger, vil dette kunne utløse både innovasjon i utførelsen med nye tekniske løsninger og byggemetoder som er mer kostnadseffektive i et levetidsperspektiv og dermed gi mer veg for pengene».*

Det står i Stortingsmelding nr. 25 2014-2015 «På rett veg», kapittel nr 3.4.

*«Det er regjeringens mål at OPS i transportsektoren skal være en utbyggingsstrategi der private utbyggers kompetanse på prosjekthåndtering, innovasjon og prosjektfinansiering utnyttes best mulig. Den modellen som presenteres, gir etter regjeringens mening en god balanse mellom ulike mål som for eksempel utbyggingskostnad, finansieringskostnader, utbyggingstempo og livsløpskvalitet.»*

I henhold til informasjon gitt på Statens vegvesen sine internettsider mener Regjeringen at OPS-samarbeid er hensiktsmessig. Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen forberede tre OPS-prosjekter som beskrevet i proposisjon til Stortinget Prop.1 S (2014–2015), og i melding til Stortinget "På rett vei - Reformen i veisektoren" Meld. St. 25 (2014–2015). Prosjektene er omtalt i grunnlagsdokumentet til ny Nasjonal transportplan for perioden 2018–2029.

I henhold til stortingsmeldinger og i vedtatte Nasjonale transportplaner søker man etter kontraktsformer hvor prosjektgjennomføring, samarbeid og kompetanse kan utnyttes på en

måte slik at offentlige prosjekter gjennomføres raskt, kostnadseffektivt og gir synergieffekter som kommer trafikantene til gode.

Stortingsmelding nr. 25 2014-2015 «På rett veg» beskriver i liten eller ingen grad hvordan samarbeid skal foregå, eller hvordan man gjennom samarbeid utover finansiering og er risikooverføring skal oppnå synergieffekter i slike prosjektgjennomføringer.

### 1.3 Oppgavens tema

Oppgavens forskningsspørsmål vil være:

**«Gjennomføres OPS-kontrakter slik at erfaringer fra både private og offentlige utnyttes gjennom samarbeid eller samhandling mellom OPS-leverandør og oppdragsgiver? Og virker OPS-kontraktene etter sin intensjon?»**

I Stortingsmelding nr. 25 «På rett veg – reformer i vegsektoren» 2014-2015 beskrives Offentlig-privat-samarbeid (OPS) slik:

*Offentlig-privat-samarbeid (OPS) innebærer normalt at et privat selskap står for prosjektering, finansiering, utbygging, drift og vedlikehold av for eksempel et infrastrukturprosjekt, som etter en avtalt periode tilfaller det offentlige. Den private kontraktsparten overtar mer risiko fra det offentlige enn ved tradisjonelle kontrakter, og ivaretar tjenesteleveransen knyttet til investeringen i en avtalt driftsperiode. Selskapet får betaling fra det offentlige etter at utbyggingsperioden er ferdig, og så lenge selskapet har ansvar for driften, i henhold til en kontrakt. Regjeringen mener OPS kan være en hensiktsmessig organisering av utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastruktur. Det innebærer at én privat kontraktspart får ansvar for gjennomføringen av utbygging, drift og vedlikehold, og får betalt for dette i henhold til kontrakt med staten.*

Det kan være en mulig utfordring at man i så liten grad i Stortingsmeldingen ikke legger innhold eller beskrivelse for S-en i OPS, altså ordet «samarbeid» i kontraktens forløp. Så langt i St. meld nr. 25 legges det slik jeg tolker det mest vekt på ansvars- og risikofordeling, samt betalingsmetodikk og -mekanismer. Meldingen legger dermed mer til rette for bestiller- og utførmekanismene enn å beskrive hvordan samarbeid skal foregå, hvilke konkurranse- og kontraktuelle betingelser som kan føre frem til godt samarbeid og hvordan man skal oppnå effekter av samarbeid.

Jeg vil i oppgaveløsningen også vurdere om man gjennom føringer og krav gitt i kontrakts- og konkurransegrunnlaget kan fremme samarbeid eller samhandling. Kan kontrakt- og konkurransegrunnlag ha krav til prosess eller prosedyrer eller gir det føringer som leder til aktivt samarbeid eller samhandling. Dette vil være tema i dybdeintervju, samt være grunnlag for min vurdering av konkurransegrunnlag og kontraktsbestemmelser.

Til hjelp for å jobbe frem mot funn i forhold til hovedspørsmålet, er det det spørsmål jeg har måtte berøre i oppgaven.

1. Hvordan påvirker kontrakt- og konkurransegrunnlagets krav byggherrens oppfølging av kvalitet, kostnadsstyring og risiko i detaljprosjektering, planlegging og byggeperiode i samarbeid eller samhandling med OPS-leverandør?
2. Hvordan påvirker kravene risikofordeling, og maktforhold mellom byggherre og OPS-leverandøren?
3. Er det intensiver i kontrakten som bidrar til prosjektets suksess?

## 1.4 Oppgavens avgrensning

En viktig del av denne oppgaveløsningen har vært å begrense omfanget av forskningen og ikke fange om ett for stort fagfelt. Etter vurdering fant jeg det mest interessant og relevant for oppgaven å søke svar på om de norske OPS-kontrakter for vegprosjekter gjennomføres på en slik måte at erfaringer fra både private og offentlige utnyttes gjennom samarbeid eller samhandling mellom OPS-leverandør og oppdragsgiver og om de virker etter sin intensjon.

Oppgaven har dermed hovedfokuset rettet mot kontrakt og konkurransegrunnlag som sendes ut i markedet, og hvordan føringer og intensjoner bidrar til samarbeid og samhandling mellom kontraktspartene.

Det har ikke vært fokus å vurdere om andre offentlige OPS-prosjekter innenfor andre fagfelt som bygg fungerer på samme måte, likevel har jeg valgt å bruke referanse fra ett OPS prosjekt innenfor byggfag for å se om det er noen variabler som er like med hensyn på samarbeid.

I arbeidet med å finne vinklingen på oppgaven og hvilke forskningsspørsmål jeg ønsket å vurdere og se nærmere på, har jeg vært innom også andre problemstillinger. I denne masteroppgaven vil trolig også disse problemstillinger berøres uten at dette har fokus for denne oppgaven eller at jeg søker å svare på dette som ledd i oppgaveløsningen.

- I. Legger dagens forarbeider/regulering inn nok friheter slik at private/OPS-selskap kan gjennomføre kontrakten med nok fleksibilitet og kan private aktører finne sine optimale tekniske løsninger uten større grad omregulering, og endringer av regulert forslag?
- II. Når det offentlige gjennomfører full reguleringsplanprosess, båndlegger areal og gjennomfører grunnerverv av eiendommer, i hvilken grad kunne eventuelt andre tilnærminger vært brukt? Eksempler kan være forprosjekt, eventuelt tidligere involvering av private selskaper, bredere korridorregulering mv.

## 2 Metodekapitlet

### 2.1 Generelt om metode

Man har for alle forskningsarbeider gjerne flere problemstillinger, det har også jeg i min forskning, dette redegjøres for i beskrivelse om forskningsspørsmålene. Teoretisk skilles det mellom to ulike undersøkelser for å tilnærme seg problemstillingene, kvantitative og kvalitative undersøkelser. I følge De Nasjonale forskningsetiske komiteene kan metodene beskrives slik (NFK: 2010).

*Kvalitativ metode bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi), og omfatter videre ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtaler, observasjoner eller skriftlig tekst. Målet er å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik det oppleves for de involverte selv.*

*Kvantitativ forskningsmetode forholder seg til kvantifiserbare størrelser som systematiseres ved hjelp av ulike former for statistiske metode. Tall og statistikk er ikke selvforklarende, derfor inngår fortolkning som et sentralt element også i kvantitativ forskning.*

Min oppgave er basert på virkelige eksempler fra Statens vegvesen sine erfaringer med OPS-kontrakter og andre samhandlingskontrakter. Metoden for forskningen som er brukt i min masteroppgave er kvalitativ, og data som er brukt kommer fra samtaler og intervjuer med prosjektledelse og personell, samt observasjoner fra OPS-prosjekter eller tilsvarende kontraktsmodell der bare hvem som finansierer bygging frem til trafikkpåsettelse skiller.

I teorikapitlet redegjøres det for ulike teorier og grunnlag for valg av metode og hvordan jeg har gått frem i arbeidet med min masteroppgaven.

### 2.2 Anvendelse av teori for denne oppgaven

Hva er det spesielle med offentlig-privat-samarbeid i oppgavens kontekst med fokus på samarbeid og samhandling?

Hvilke rammevilkår og mekanismer må det tas hensyn til for å få til et godt og ønsket samarbeid som gir merverdi til prosjektene, og bidrar til at man får gjennomført prosjektene i henhold til intensjon og forutsetninger for OPS som kontrakts-strategi?

Disse spørsmål vil jeg forsøke å knytte opp mot hva teori sier om dette, hva konkurransegrunnlag og kontraktsbestemmelser legger av føringer og bestemmelser for og hvordan dette gir seg utslag i prosjektenes gjennomføring.

OPS- prosjekter vil alltid være usikre med hensyn til samarbeid og relasjoner mellom kontraktparter, risikofordeling og maktforhold. Dette er en normal del av kontraktuelle forbindelser med to parter som har forskjellig utgangspunkt og interesse. Men vil forhold knyttet mot samarbeid og samhandling, tillitt, risikofordeling og maktforhold spille inn og være kritiske suksessfaktorer for en vellykket prosjektgjennomføring? Kan man gjennom krav, insentiver og kontraktsforhandlinger samt kontraktuelle grep legge til rette for at samarbeid og samhandling blir mer optimal eller ønskelig?

Jeg vil benytte teorien beskrevet i teorikapitlet for se om jeg finner forhold i de erfaringer man har gjort seg i Norge, gjennom allerede gjennomførte og oppstartede OPS-prosjekter innenfor transportsektoren som avviker fra teorien eller om teoretiske beskrivelser stemmer med de funn jeg gjør.

Alle tema beskrevet i teorikapittelet vil bli diskutert videre i oppgaven.

Som kvalitativ metode vil dybdeintervju benyttes for å hente inn erfaringer. I tema for intervjuene vil jeg hovedsakelig rette mot følgende hovedtemaer:

- OPS som kontraktsform,
- Makt- og risikofordeling mellom kontraktspartene
- Kulturelle forskjeller i prosjektene
- Samarbeid og samhandling mellom kontraktspartene

## 2.3 Litteraturstudie

I min tilnærming til teori og forskning innenfor fagfeltet som omtales i oppgaven min har jeg aktivt benyttet gjennomgang av journaler og forskning som jeg har funnet ved bruk av blant annet «Google scholar» og søkebasen Oria. Referanser jeg har valgt å bruke er presentert og referert til i oppgaven.

Aktuelle søkeord for å finne artikler, journals og forskning relevant for min oppgave har blant annet vært:

PPP (public-private-partnership), PPP infrastructure, PPP partnership, PPP successfactors, game theory, PPP Cooperations, Risk allocation in PPP, Principal-agent theory.

## 2.4 Metode for datainnsamling fra prosjekter

I De nasjonale forskningsetiske komiteene (Tekst Ottar Hellevik, sist oppdatert 18.mai 2015): «Spørreundersøkelser (intervju-undersøkelser, surveyer, meningsmålinger) er utvilsomt den mest brukte datainnsamlingsmetoden i samfunnsvitenskapene.»

Videre beskrives intervju metode slik: «Intervjuene kan foregå ansikt til ansikt der intervjueren stiller spørsmålene og noterer svarene, over telefon, eller slik at respondenten selv leser spørsmålene og angir svarene, i et spørreskjema sendt i posten eller over internett.»

For valg av intervju og begrenset spørreundersøkelse som metode ønsker jeg å fange det enkelte individers livserfaring og fortolkninger av de kontraktene som er gjennomført. Hvordan de enkelte har opplevd kontrakten ut fra ett samhandlings- og samarbeidsperspektiv. Videre er det viktig for meg å få frem hvordan oppdragsgiver- perspektivet (byggherre) er opplevd og erfart i prosjektforløpet. Som det beskrives i De nasjonal forskningsetiske komiteene (Tekst Ottar Hellevik, sist oppdatert 18.mai 2015):

*«Forskningsintervjuet støtter seg til en forhåndsformulert intervjuguide som bidrar til å gi intervjuet struktur, men en viktig forutsetning er å legge til rette for ikke forberedte oppfølgingsspørsmål som gir muligheter for å følge opp kunnskap som i utgangspunktet var ukjent for forskeren. Det kvalitative forskningsintervjuet skal være åpent, ikke standardisert.»*

Jeg har valgt å benytte intervju av prosjektledelse fra prosjekter som er gjennomført i Norge, for samferdsel spesielt, men også andre OPS-prosjekter innenfor bygg for å ha som sammenligning. Prosjekter hvor jeg har intervjuet eller undersøkt nærmere i denne oppgaven:

1. Samferdselsprosjekter i Norge
  - a. E6 Helgeland, herunder E6 Helgeland sør og E6 Helgeland nord.

- b. E39 Klett- Bårdshaug
  - c. E39 Lyngdal- Flekkefjord
  - d. E18 Grimstad- Kristiansund
  - e. Rv. 3/ rv. 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet
  - f. Rv. 555 Sotrasambandet
2. OPS-kontrakt innenfor byggfag
- a. Universitetssykehuset i Nord-Norge, UNN – Kontorbygg

Det er tidligere gjennomført tre større OPS- prosjekter innenfor samferdsel og vegbygging i Norge disse er E39 Klett-Bårdshaug, E39 Lyngdal-Flekkefjord, og E18 Grimstad – Kristiansand som jeg vil se nærmere på i min masteroppgave.

Som grunnlag bruker jeg evalueringsrapport fra prosjektene, TØI-rapport 890/2007 med forfattere Knut Sandberg Eriksen (TØI), Harald Minken (TØI), Glenn Stenberg (Dovre Internasjonal AS), Thorleif Sunde (Dovre Internasjonal AS) og Karl-Erik Hagen (KEH-Consult). Denne rapporten evaluerer i hovedsak forholdet rundt om OPS-modellen benyttet på disse prosjektene gir økt effektivitet i forhold til standard prosjektgjennomføring med byggeherrestyrte enhetspris-kontrakter. Jeg vil vurdere om det er funn i denne rapporten som har interesse for min oppgave.

## 2.5 Dybdeintervju

Som del av oppgaveløsningen i masteroppgaven det planlagt å benytte dybdeintervjuer som metode for innsamling av erfaringsdata. Jeg har valgt å intervju prosjektledere eller prosjektmedarbeidere som gjennom sitt arbeid har gjort seg erfaringer som er av interesse for min oppgave. Dybdeintervjuer gir en god mulighet for å stille spørsmål og oppfølgings spørsmål om man gjennom intervjuet kommer inn på synspunkt eller funn man ønsker å forfølge utover en intervjuomal. Videre har respondentene anledning til å kommentere forhold som intervjuer ikke har tenkt på, eller forhold som oppstår som følge av diskusjonen i intervjuet. Jeg har valg både individuelle intervjuer, men har også intervjuet flere personer samtidig. Det oppsto mange interessante diskusjoner og betraktninger i de intervjuer der flere var tilstede samtidig. I alle intervjuer ble det lagt til rette for at respondentene skulle kunne prate fritt og reflektere over egne erfaringer. Jeg valgte likevel å styre retningen på tema noe i forhold til de tema jeg skulle behandle som del av min forskning og hvilke forskningsspørsmål jeg søker å finne svar på.

Jeg har valgt å intervju bare personell fra byggherren, da oppgavens problemstilling knyttes mot kontrakt, samarbeid og samhandling. Dette vil kunne være en svakhet med de data og erfaringer jeg har innhentet. Erfaringer og forståelse av samarbeid og samhandling vil trolig nok gjenspeiles av om man er byggherre eller leverandør. Den problemstillingen omtales mer i kapittel 3.5.

I den sammenheng har jeg gjennomført intervju med:

- Intervju med prosjektleder Bård Nyland, Prosjekt Helgeland – Intervjuguide er vedlagt oppgaven
- Intervju med prosjektleder Taale Stensbye og delprosjektleder Arne Meland rv.3/ rv. 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet
- Intervju og samtaler med Jan-Egil Eilertsen – Vegdirektoratet – Ansvarlig for OPS-kontrakter i Norge

- Intervju og samtaler med delprosjektleder Bente Johnsen Aase - rv. 555 Sotrasambandet
- Intervju med prosjektleder for UNN

## 2.6 Metode for analyse

### 2.6.1 Analyse av konkurransegrunnlag og kontraktsdokumenter

Som følge av oppgavens forskningstema har det vært nødvendig å se på forskjellige konkurransegrunnlag og kontrakter for å se på hvilke forskjeller de har representerer. Dette materialet representerer en standardisering, men er likevel forskjellig fra prosjekt til prosjekt.

To noe forskjellige grunnlag er vurdert. Først er det sett på hvilket konkurransegrunnlag som ble benyttet ved utlysning av rv.3/ rv. 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet. Videre er konkurransegrunnlaget som bygger på det første vurdert for å se om det er endringer implementert som følge av erfaringer fra første OPS-konkurranse siden 2009, og de erfaringer man har gjort seg siden 2003 og frem til i dag.

### 2.6.2 Dybdeintervjuer:

Det er ikke filmet eller tatt opp noe digitalt fra intervjuene, dette for å sikre at man klarte å skape trygge rammer for respondentene. Jeg fryktet at opptak ville medføre en mer kunstig situasjon. Det ble tatt notater fra intervjuene, notatene ble systematisert rett etter gjennomført intervju for å sikre at man fikk med seg viktige forhold som respondentene kom med. Systematiserte notater er i tillegg viktig for å sikre etterprøvbareheten på de funn man fikk.

Intervjuene ble gjennomført 1. og 2. kvartal 2018, og hvert intervju varierte fra en til to timer avhengig av hva respondent(er) hadde å tilføre.

Med bakgrunn i den beskrevne teori, hvilke forskningsspørsmål jeg ville besvare, hvilke funn jeg hadde koblet mot mine hovedtema, og problemstillinger. Resultater behandlet ut fra kontekst og teoretisk grunnlag i kapittel 5.

Gjennomgang av evaluerings- og analyserapporter fra gjennomførte OPS-kontrakter innenfor transportsektoren i Norge er også behandlet i samme kapittel.

Funn fra intervjuer benyttes direkte inn under de aktuelle tema som analyseres, drøftes og forklares. Dette vil være gjennomgående for oppgaven.

## 2.7 Validitet og reliabilitet

Hovedformålet ved studier er å fremlegge ny kunnskap, eller bekrefte/avkrefte eksisterende teori. Nå man skal evaluere om studien er troverdig er det viktig at kvaliteten på studien vurderes deretter.

Grunnlaget for god validitet og reliabilitet legges dermed i teoretisk grunnarbeid og valg av metode. Metodevalgene i min oppgave har vært bestemt av begrenset av tid, og tilgjengelig ressurser og forskningsobjekter som følge av at kun et fåtall OPS-prosjekter innenfor samferdsel er gjennomført i Norge.

Jeg har med dette som bakgrunn forsøkt etter beste evne å gjøre oppgaven så god som mulig innenfor de rammer som har vært til rådighet.

Oppgavens validitet har jeg forsøkt å ivareta med å best mulig fange respondentenes erfaringer og utsagn gjennom å bruke oppfølgende spørsmål, minimere spørsmål som er styrende og ledende for respondentene. Siden jeg har valgt å bare intervju svært erfarne prosjektledere som har dette vært respondenter med sterke meninger og et bredt erfaringsgrunnlag. En styring fra intervjuer vil i seg selv være vanskelig og heller ikke ønskelig.

Antallet OPS-prosjekter i Norge er begrenset, og det er i stor grad samarbeid mellom de få prosjekter som er gjennomført eller som er startet opp i senere tid. Det er i stor utstrekning innhentet referanse og erfaringsgrunnlag fra det ene til det andre prosjektet.

Konkurransgrunnlag er utformet etter mal fra prosjekt til prosjekt. Malene bygger og baserer seg på standardiserte kontraktsmaler som til vanlig benyttes i standard utførelsesentrepriser. Dette styrker grunnlaget for at prosjektene sikres gode konkurransegrunnlag og best mulige kontrakter som skal sikre Statens interesse. Men det er også en fare for at føringer og krav som kanskje ikke er like ønskelige videreføres fra prosjekt til prosjekt.



## 3 Teorikapitlet

### 3.1 Intensjon med OPS som kontraktsform

Det har vært nødvendig å forsøke å finne en intensjon for å benytte OPS som kontraktsmetodikk. I søken for å se på intensjon er St. Meld nr. 25 «På rett veg – reformer i vegsektoren» sentral, men også andre kilder er vurdert. På regjeringen.no sine egne sider: ref:[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180134-vedlegg\\_1b.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180134-vedlegg_1b.pdf) om kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS) beskrives følgende om bruk av OPS innenfor transportsektoren i en rapport fra KPMG:

*Når Stortinget vedtok bruk av OPS til enkelt vegutbyggingsprosjekter, stemte alle partier unntatt SV for. AP var meget tydelige på at de støttet bruk av OPS ut fra et ønske om å høste erfaringer med denne formen for samarbeid.*

Videre står det:

*Fagforeningene i offentlig sektor er generelt skeptiske til privatisering av tjenesteutføring. OPS har frem til nå i liten grad blitt behandlet som et selvstendig tema. Generelt møter myndighetene mindre motbør fra fagforeningene når de lar private få ansvar for å drive nye tjenester, enn når løpende offentlige tjenester ønskes overført til en privat aktør.*

Skal legge dette som grunnlag for å se på intensjon med OPS innenfor vegsektoren, så vil en vurdering være at intensjon med OPS er å la private aktører få ansvar for å planlegge, prosjektere, bygge og drifte nye veganlegg. Mens eierskap, styring og kontroll ennå er det offentliges ansvar.

I ett entrepriserjuridisk seminar på Holmsbu, 3 september 2009 fremla advokat dr.juris Jan Einar Barbo en vurdering av Vegvesenets daværende tre OPS-prosjekter. Her fremholder han at hovedtrekkene med OPS-kontraktene er at OPS-leverandør skal:

- Finansiere prosjektering og bygging av vegen
- Prosjektere
- Bygge
- Etter driftsettelse: Drifte og vedlikeholde i 25 år
- Ha et «totalansvar for levering ...» og et totalansvar for veganlegget i driftsfasen

Norsk lovverk sier noe om hvem som skal eie, finansiere, planlegge, bygge og drifte Norske veger. Dette er beskrevet og juridisk forankret i «Lov om vegar» (vegloven) og da konkret i veglovens §21:

*«Paragrafen her gjeld avtalar mellom vedkomande vegstyremakt og det selskapet som skal finansiere og stå for utbygging av ein offentleg veg, og stå for drift og vedlikehald av vegen i minst ti år etter at han er opna for trafikk.*

*Paragrafen gjeld berre dersom det følgjer av avtalen at minst halvparten av selskapet sitt vederlag skal betalast etter at vegen er opna for trafikk, og at dette vederlaget skal betalast i samsvar med avtalen fram til selskapet si plikt til å drifte og vedlikehalde vegen tek slutt.*

*Om det vert opna konkurs i selskapet sitt bu, har konkursbuet ikkje rett til å tre inn i ein avtale som nemnt i paragrafen her»*

Utvider vi forståelsen av intensjonen basert på en juridisk forståelse så ser vi at eierskapet av veggrunn ikke følger OPS-avtalen og gir ikke OPS-selskapet eller boet rett til å selge

prosjektet eller deler av det. Som intensjon blir derfor OPS-kontrakter å forstå mer som kontraktsmessige og politisk besluttede utbyggings- og driftsstrategier.

OPS-kontrakter kan likevel anses som enhver annen kontrakt som eksempelvis en totalentreprise, da med en intensjon om at en privat aktør vil kunne tilføre prosjekter noe som en statlig aktør ikke kan gjøre, at prosjekter skal kunne drives frem mer kostnadseffektivt eller raskere jf. St. meld nr. 25 "På rett vei - Reformen i veisektoren".

Politisk er det i Norge et bredt ønske om å la private aktører mulighet til å involvere seg i stadig økende grad som beskrevet i kapittel 1.2.5.

## 3.2 Anskaffelsesmodeller for OPS-konkurranser

OPS-konkurranse som konkurranseform er som nevnt i innledning bestemt av oppdragsgiver som i dette tilfellet er Staten ved Stortinget. Til å beskrive de forskjellige kontraktsformer har jeg hentet informasjon fra Difi's nettsider på <https://www.anskaffelser.no>. Jeg har valgt å bruke fokus på dette fordi valgt konkurranseform setter standard for hvordan ett samarbeid eller samhandling vil utarte seg gjennom en kontraktprosess, og i vårt tilfelle hvordan omfang, kvalitet og gjennomføring av oppgaven skal være. Konkurranseformen gir dermed både byggherre og leverandør av mulighet for å avstemme krav og forventninger tidlig og før kontrakt inngås.

Det skilles hovedsakelig mellom fire forskjellige konkurranseformer:

- Åpen anbuds konkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurransepreget dialog
- Konkurranse med forhandlinger

### 3.2.1 Åpen anbudskonkurranse

En åpen anbudskonkurranse åpner for at alle interesserte leverandører kan delta i konkurransen og har anledning til å gi tilbud. I en åpen anbudskonkurranse er det ikke tillatt å forhandle om tilbudene. Oppdragsgiveren har imidlertid adgang til skriftlig å be leverandørene ettersende, supplere, avklare eller utfylle mottatte opplysninger eller dokumentasjon innen en kort tilleggsfrist dersom opplysningene eller dokumentasjonen synes å inneholde feil eller uklarheter, eller dersom bestemte opplysninger eller dokumenter mangler. Slik ettersending, supplering, avklaring eller utfylling skal ikke medføre at tilbudet forbedres. Utover dette må oppdragsgiveren tildele kontrakt basert på en vurdering av tilbudene slik de forelå ved tilbudsfristens utløp.

Oppdragsgiveren har anledning til å sette en grense for hvor mange leverandører som skal få levere tilbud. Om dette benyttes av oppdragsgiver må minst 5 tilbydere benyttes, og valget må kunngjøres før utlysning

Åpen anbudskonkurranse egner seg godt til anskaffelser hvor det ikke er en veldig omfattende jobb å utarbeide og evaluere tilbud. En konkurranse om en vare eller tjeneste som skal avgjøres utelukkende på bakgrunn av en vurdering av laveste pris eller laveste kostnad, vil typisk være egnet for en åpen anbudskonkurranse

### 3.2.2 Begrenset anbudskonkurranse

Begrenset anbudskonkurranse egner seg for anskaffelser hvor det er mer arbeid med å utarbeide og evaluere tilbud. I slike situasjoner vil det være uhensiktsmessig at mange leverandører bruker tid på å utarbeide tilbud. Da er det bedre at oppdragsgiveren begrenser antall leverandører som får levere tilbud. En slik begrensning vil også redusere oppdragsgiverens belastning med å evaluere tilbud.

En begrenset anbudskonkurranse kan:

- være mer attraktive for noen leverandører, da de vet de er én av et begrenset antall inviterte – dette er spesielt relevant når det krever mye arbeid å utarbeide tilbudet.
- være en fordel for tidsbruken også for oppdragsgiveren, fordi det kan bli færre tilbud å evaluere – pass imidlertid på at du kvalifiserer tilstrekkelig mange til at konkurransen blir reell.
- ha lengre tidsfrister for innlevering av tilbud enn åpne konkurranser.

### 3.2.3 Konkurransепреget dialog

Konkurransепреget dialog kan anvendes når vilkårene i anskaffelsesforskriftens § 13-2 er oppfylt. §13-2 beskriver «Vilkår for bruk av konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring og konkurransепреget dialog». Dette er de samme vilkårene som gjelder for bruk av konkurranse med forhandling. Konkurransепреget dialog gir oppdragsgiveren mulighet for å gå i dialog med leverandørene og å diskutere ulike løsninger på oppdragsgivers behov.

Gjennomføringen av en konkurransепреget dialog er forskjellig fra en konkurranse med forhandlinger. I en konkurranse med forhandlinger vil oppdragsgiveren ofte ha en klar formening om hvilken ytelse han skal anskaffe. I en konkurransепреget dialog vil oppdragsgiveren i større grad kun ha et behov, og er avhengig av markedets innspill på hvordan behovet best kan oppfylles. Det er gjennom dialogen oppdragsgiveren konkretiserer og definerer behovet nærmere, jf. forskrift av 12. august 2016 nr. 974 (FOA) § 23-8 (2).

Ved konkurransепреget dialog kan oppdragsgiveren i en innledende prosess med utvalgte tilbydere identifisere og fastslå hvordan behovene best kan oppfylles med hensyn til både tekniske løsninger, rettslige og finansielle forhold og prosjektgjennomføring. Oppdragsgiveren gjennomfører dialogen med tilbyderne individuelt for å optimalisere den enkelte tilbyderens løsning ut fra de angitte behovene.

Normalt er det ikke anledning til å avsløre løsninger eller andre fortrolige opplysninger overfor de andre deltakerne, men dersom tilbyderen aksepterer det, kan informasjon om hans løsning benyttes for å forbedre andres løsninger. Når løsningen er fastslått, kan det gjennomføres en endelig tilbudskonkurranse.

#### **Vilkår ved bruk av konkurransепреget dialog**

Det er knyttet vilkår til når konkurransепреget dialog kan benyttes. Du kan benytte konkurransепреget dialog når vilkårene i «Forskrift om offentlige anskaffelser» FOA § 13-2 er oppfylt. Prosedyren skal brukes for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Prosedyren kan benyttes:

- når ditt behov som oppdragsgiver ikke kan oppfylles med mindre det foretas tilpasninger i tilgjengelige løsninger.

- når anskaffelsen omfatter design eller innovative løsninger.
- når anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig å forhandle.

eller

- når de tekniske spesifikasjonene ikke kan beskrives tilstrekkelig presist ved henvisning til en standard, en europeisk teknisk bedømmelse, en felles teknisk spesifikasjon eller en teknisk referanse.

I tillegg kan prosedyren benyttes dersom oppdragsgiveren i en forutgående anbudskonkurranse bare mottok uakseptable tilbud. Prosedyren kan ikke benyttes ved kjøp av standard varer eller tjenester som er generelt tilgjengelige i markedet.

### **Prekvalifisering**

Konkurranspreget dialog må innledes med en prekvalifisering. Denne fasen er åpen for alle interesserte leverandører. Bare de leverandørene som oppfyller oppdragsgiverens kvalifikasjonskrav, vil bli invitert til å delta i dialogen. Som oppdragsgiver kan det settes en grense for hvor mange leverandører man vil invitere til å delta i dialogen. Dersom det er flere enn den angitte grensen som oppfyller kvalifikasjonskravene, må man velge blant de kvalifiserte. Utvelgelsen skal skje etter objektive, ikke-diskriminerende kriterier.

Som oppdragsgiver kan man velge å gjennomføre dialogen i flere faser og i hver fase redusere antall løsninger det er dialog om. En første reduksjon kan skje før dialogen starter. Reduksjonen skal skje på grunnlag av tildelingskriteriene. Dersom man planlegger å gjennomføre forhandlingene på denne måten, må man opplyse om det i konkurransegrunnlaget. Før dialogen begynner, må du spesifikt opplyse om at du har planer om å redusere antall løsninger. I den siste fasen skal det være igjen nok løsninger til å sikre reell konkurranse. Dette innebærer at det må føres dialog med minst to leverandører i den siste fasen.

Formålet med dialogen skal være å identifisere og definere hvordan oppdragsgiverens behov best kan oppfylles. Som oppdragsgiver kan man i dialogen drøfte alle sider ved anskaffelsen med leverandørene. Når man har funnet løsningene som kan oppfylle behovet, skal du avslutte dialogen. Så skal du invitere de gjenværende leverandørene i dialogen til å gi endelig tilbud basert på løsningene de har fremlagt og presisert i dialogen. De endelige tilbudene skal inneholde alle elementer som er obligatoriske og nødvendige for å gjennomføre løsningene.

### **Avslutningen av konkurransepreget dialog**

Etter at man har funnet løsningene som kan oppfylle prosjektets behov, det vil si funksjonskravene løsningene skal oppfylle, og tilfredsstillende løsninger hos den enkelte leverandøren, skal dialogen avsluttes. Det er vanlig å gjøre dette gjennom en henvendelse til leverandørene hvor det fremgår at dialogen er avsluttet, og hvor man ber leverandørene om å inngi tilbud basert på løsningsforslagene som er drøftet i dialogen.

Etter at dialogen er avsluttet og tilbudene levert inn, har man i henhold til FOA § 23-9 (2) mulighet til å avklare, presisere og optimere tilbudene. Det er uklart hvor langt adgangen til å foreta slike endringer strekker seg, men under enhver omstendighet må de ikke innebære endringer i grunnleggende sider ved tilbudene eller anskaffelsesdokumentene, inkludert behovene og kravene som er fastsatt, dersom det er sannsynlig at dette kan føre til konkurransevriddning eller forskjellsbehandling.

Etter at man har valgt leverandør, har man rett til å ferdigforhandle kontraktsvilkårene med den vinnende leverandøren for å få bekreftet finansielle forpliktelser eller andre vilkår i tilbudet. En slik forhandling kan med andre ord først skje etter at man har tildelt kontrakt i konkurransen, og er begrenset til å gjelde en bekreftelse på finansielle forpliktelser og andre vilkår. Disse forhandlingene kan ikke føre til endringer i grunnleggende sider ved tilbudet eller anskaffelsesdokumentene, inkludert behovene og kravene som du har fastsatt, dersom det er sannsynlig at slike endringer kan føre til konkurransevidring eller forskjellsbehandling.

### **3.2.4 Konkurransen med forhandling**

Konkurransen med forhandlinger er en prosedyre som tillater oppdragsgiveren å forhandle om tilbudene. Konkurransen med forhandling kan kun brukes når vilkårene i anskaffelsesforskriften (forskrift av 12. august 2016 nr. 974) §13-2 eller §13-3 er oppfylt. Prosedyren gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdiene, jf. anskaffelsesforskriften § 5-3. Vilårene for å kunne forhandle er ikke strenge og vil antakelig være oppfylt i de situasjonene hvor man har et reelt behov for å forhandle om tilbudene.

Prosedyrene kan benyttes når behov som oppdragsgiver ikke kan oppfylles med mindre det foretas tilpasninger i tilgjengelige løsninger, når anskaffelsen omfatter design eller innovative løsninger, når anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig, eller når de tekniske spesifikasjonene ikke kan beskrives tilstrekkelig presist ved referanse til en standard, en europeisk teknisk bedømmelse, en felles teknisk spesifikasjon eller en teknisk referanse.

I tillegg åpnes det for at man som oppdragsgiveren kan benytte prosedyrene dersom man i en forutgående anbudskonkurransen bare mottok uakseptable tilbud. Prosedyren kan ikke benyttes ved kjøp av standard varer eller tjenester som er generelt tilgjengelige i markedet.

### **Prekvalifisering**

En konkurranse med forhandlinger må gjennomføres i to trinn. Det innebærer at prosedyren må innledes med en kvalifiseringsfase. Denne fasen er åpen for alle interesserte leverandører. Bare de leverandørene som oppfyller oppdragsgiverens kvalifikasjonskrav, vil bli invitert til å levere tilbud. Oppdragsgiveren kan sette en grense for hvor mange leverandører som blir invitert til å gi tilbud. Grensen skal sikre reell konkurranse og kan ikke settes til færre enn tre (ved konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring).

Dersom det er flere enn den angitte grensen som oppfyller kvalifikasjonskravene, må oppdragsgiveren foreta en utvelgelse blant de kvalifiserte. Utvelgelsen skal skje etter objektive, ikke-diskriminerende kriterier. Se mer om utvelgelseskriterier under eget tema.

### **Forhandlinger i flere faser**

Som oppdragsgiveren kan man velge å gjennomføre forhandlingene i flere faser og i hver fase redusere antall tilbud som er med i forhandlingene. Den første reduksjonen av tilbudene det skal forhandles om, kan man gjøre før forhandlingene starter. Reduksjonen av tilbud skal skje på grunnlag av tildelingskriteriene. Dersom man planlegger å gjennomføre forhandlingene på denne måten, må man opplyse om dette i konkurransegrunnlaget.

Det må spesifikt opplyses om at man har planer om å redusere antallet tilbud, før forhandlingene starter. I den siste fasen skal det være igjen nok leverandører til å sikre reell konkurranse.

## **Felles frist for endelige tilbud**

Før forhandlingene avsluttes, skal oppdragsgiveren sette en felles frist for å motta endelige tilbud. Det er ikke tillatt å forhandle om de endelige tilbudene.

Som oppdragsgiveren kan man velge å inngå kontrakt uten å gjennomføre forhandlinger dersom man har forbeholdt seg denne retten i kunngjøringen.

## **Innholdet i forhandlingene**

Formålet med forhandlingene er ikke å komme til enighet, men å fremforhandle så gode tilbud som mulig. Det er adgang til å forhandle om endringer eller suppleringer av alle sider ved tilbudene, så som forretningsmessige vilkår, pris og tekniske spesifikasjoner.

Hva som kan være gjenstand for forhandlinger, har imidlertid enkelte begrensninger. Det er ikke tillatt å forhandle om:

- vesentlige avvik
- vesentlige endringer
- absolutte minstekrav

## **Vesentlige avvik**

Som oppdragsgiver plikter man å avvise tilbud som inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Dette vil typisk være avvik fra kravspesifikasjonen eller kontraktsvilkårene. Merk at man ikke kan forhandle om tilbud som opprinnelig inneholder vesentlige avvik. I utgangspunktet må man altså avvise slike tilbud før man starter med forhandlingene. Man har imidlertid anledning til å avklare om det foreligger et vesentlig avvik. Dersom det etter avklaringen viser seg at avviket er vesentlig må man også da avvise tilbudet før man forhandler.

## **Vesentlige endringer**

Med endringer her menes endringer som oppdragsgiveren gjør i konkurransegrunnlag, typisk endringer i kravspesifikasjonen eller i kontraktsvilkårene. Oppdragsgiveren har både før tilbudsfristen og under forhandlingene anledning til å gjøre endringer i konkurransegrunnlaget sitt, men disse endringene kan ikke være vesentlige.

## **Absolutte minstekrav**

Etter KOFAs praksis er manglende oppfyllelse av et minstekrav tilnærmet automatisk et vesentlig avvik som skal føre til at tilbudet avvises. Det er imidlertid fullt tillatt å forhandle om tekniske løsninger som gjelder hvordan minstekrav skal oppfylles, så sant det ikke er satt opp absolutte krav til løsning.

## **Likebehandling**

Et av de viktigste prinsippene ved offentlige anskaffelser er at leverandørene skal behandles likt. Ved gjennomføringen av en forhandlet prosedyre betyr dette at alle gjenværende leverandørene i konkurransen skal få samme mulighet til å levere sitt beste tilbud. Dette innebærer blant annet at alle leverandørene skal få samme tilbud om måte å gjennomføre møtene på, og at de skal få tilgang til den samme relevante informasjonen til samme tid.

## **Reelle forhandlinger**

En viktig side ved kravet om likebehandling er at forhandlingene som gjennomføres, skal være reelle forhandlinger. Det innebærer at oppdragsgiveren må gi leverandørene konkret tilbakemelding på tilbudene og mulighet til å revidere tilbudene. Oppdragsgiveren har her en veiledningsplikt. Oppdragsgiveren kan ikke unnlate å ta opp forhold som er helt sentrale for leverandørens mulighet til å vinne kontrakten. Plikten går imidlertid ikke så langt at oppdragsgiveren må gjøre leverandøren oppmerksom på ethvert forhold som har negativ innvirkning på hans mulighet til å vinne kontrakten.

### **Taushetsplikt om tilbudenes innhold**

Oppdragsgiveren har plikt til å hemmeligholde innholdet i de øvrige tilbudene. Plikten gjelder både tilbud som helhet og deler av et tilbud. Taushetsplikten opphører bare dersom leverandøren gir sitt samtykke. Samtykket skal gjelde spesifikt for den eller de opplysningene oppdragsgiveren planlegger å gi tilgang til. Som oppdragsgiveren kan du ikke omgå taushetsplikten ved for eksempel å varsle om dette i konkurransegrunnlaget.

### **Forhandlingsform**

Forhandlinger gjennomføres normalt ved at partene møtes, enten i telefonmøte eller fysisk. For å sikre at det grunnleggende kravet om likebehandling ivaretas, bør oppdragsgiver helst gjennomføre forhandlingene ved at alle leverandørene får invitasjon til å delta på samme måte, enten telefonmøte eller fysisk møte. Dersom en leverandør ikke kan gjennomføre et fysisk møte, er det ikke i strid med likebehandlingsprinsippet å gjennomføre forhandlinger med denne leverandøren per telefon.

## **3.3 Samarbeid eller samhandling**

For å skille mellom begrepene samarbeid og samhandling har jeg søkt teori om samarbeid, samhandling, relasjoner og relasjonskompetanse, samt principal-agent teori da spesielt i forholdet knyttet til makt og maktforhold. Jeg i tillegg sett på teori om koordinering og partnerskap når man ser på samarbeid og samhandling.

I henhold til «store Norske leksikon», søkt litteratur og forskning kan følgende definisjon av samarbeid og samhandling være:

Samarbeid handler om å arbeide sammen for å løse en konkret oppgave, der for eksempel arbeidsoppgavene blir fordelt mellom deltakerne, og der hver person blir ”forpliktet og ansvarlig” for sin del av oppgaven for å oppnå et felles mål.” (Roschelle & Teasley, 1995).

Samhandling, interaksjon, betegnelse på samspill eller vekselvirkning mellom to eller flere aktører som handler med hverandre. Vanligvis er samhandling direkte kommunikasjon. Det kan også inkludere alle typer av midler: tale, kjærtegn, ansiktsuttrykk. *Samhandling* er nok et mer diffust og abstrakt begrep en samarbeid. Dette handler mer om den gjensidige relasjonelle deltakelsen og engasjementet i den kontinuerlige dialogen mellom personene som arbeider sammen for å oppnå et felles mål (Matthiesen, S (2011); Roschelle & Teasley, 1995).

En kan si at samarbeid er konkret, mens samhandling er mer det relasjonelle og prosessuelle som foregår mellom personene som samarbeider underveis. Anderson, H. (2012) kaller dette et "filosofisk holdning;" en måte å "være sammen *med* andre på." Personer kan samarbeide, men det trenger ikke å være noe samhandling. For eksempel kan man samarbeide med andre tjenester og fagpersoner, uten at man handler sammen; at man ikke tar beslutninger sammen,

men hver for seg, eller at man bare fordeler arbeidsoppgaver og utfører de alene. Det kan også handle om at man informerer en annen tjeneste man samarbeider med om beslutninger, og så tar den andre tjenesten over. Man lager avtaler, men gjør arbeidet hver for seg. Man kan for eksempel har partnerskaps-, eller samarbeidsavtaler med andre tjenester, men man gjør ikke noe aktiv sammen. Det handler om samarbeid, i forståelse av å utføre hver sin avklarte oppgave innenfor avtalen. Samarbeid kan derfor foregå hver for seg og på tur, hver vår gang, mens samhandling krever en aktiv *felles* deltakelse, *mens en* arbeider sammen. Man løser oppgaver i fellesskap, gjerne ved å diskutere og forhandler seg frem til beslutninger sammen. Samhandling bygger på likeverdige relasjoner mellom personene (og tjenestene) som samhandler. Man kan for eksempel se på at samhandling handler om at man jobber skulder til skulder” sammen, for å nå felles mål, eller hvordan man skal finne en vei videre sammen (Andersen, H., 2012).

En modell som kan illustrere nettopp forskjellene er hentet fra en forelesning om «Tverrprofesjonell samhandling - Hva er det?» gitt på en BTI-samling – Lillestrøm den 16. september av Gerd Bjørge, Høgskolen Stord/Haugesund.

## Arbeidsmodeller

Enprofesjonelt arbeid	Flerprofesjonelt samarbeid	Tverrprofesjonell samhandling
Uniprofessional work	Multiprofessional cooperation	Interprofessional collaboration
Arbeide side om side	Arbeide side om side	Arbeide sammen
	Koordinering	Interaksjon
		Teamarbeid
«Enkle problem»	Flere, men «enkle», problem	Komplekse problem

Figur nr. 7 Arbeidsmodeller samarbeid versus samhandling

Som beskrevet av Gerd Bjørge så er:

*«Samhandling er ofte forstått som mer konkret og forpliktende enn samarbeid. Der samhandling ikke bare er å samle trådene, men innebærer en gjensidig tilpasning mellom egne og kollegaers/kontraktsparts arbeidsoppgaver. Skal samhandling fungere mellom personer eller kontraktsparter må dette være basert på tillit, gjensidighet og likeverd, der de berørte har en felles forståelse og i større grad enn ved samarbeid være forpliktet når det gjelder å få løst oppgaven eller prosjektet» (Gerd Bjørge;2015).*

Ragnhild Kvålshaugen og Anna R.S Sword har i forskningsrapport 1/2018 forsket på «Samhandling og prosessledelse». Funn fra forskningen deres viser at samhandlingsmøter i oppstartsfasen av prosjekter er viktig for hele prosjektgjennomføringen og hvordan kontraktspartene oppfører seg mot hverandre. Dette kom til uttrykk hvordan man utførte kontroll på prosjektene og hvordan kontroll utført av byggherre ble oppfattet av entreprenørene (Kvålshaugen og Sword; 2018).



### 3.4 Tillit og kulturelle forskjeller i kontrakter

Definisjon på tillit beskrives av Eriksson med flere (2008) som at tillit bør studeres som et «relasjonsbegrep» og forfatter skriver at «Tillit har en viktig funksjon för att reducera komplexitet och osäkerhet som uppstår i sociala processer. Med sociala processer menas i denna studie all typ av interaktion som sker mellan människor i den sociala miljön.». Dette er en definisjon og forståelse som jeg velger å bruke også i min forståelse av tillit i samhandling i OPS-kontrakter.

Anna Swärd ved senter for byggenæringen har i forskningsrapport 1/2017 sett på «Samhandling i samferdselsprosjekter». I sin forskningsrapport har hun vurdert tillit i samferdselsprosjekter, og at på at målet med samhandling er å bygge tillit. Grunnen er at man har tro på at tillit kan være til fordel for samhandling, og prosjektgjennomføring. Dette for at ved tillit har man lettere for informasjonsutveksling i samhandlingen, åpenhet i prosjekter og dermed mindre usikkerhet i prosjektet. Dette vil igjen gi mindre behov for å bruke ressurser på kontroll av hverandre i alle prosjektfaser (Anna Swärd, 2017). En annen definisjon på tillit er viljen til å akseptere sårbarhet og at man har positive forventninger til den andres handlinger selv om man ikke kan kontrollere den andre part (Mayer, Davis, og Schoorman, 1995:712).

I sin studie og forskning finner Eriksson med flere (2008) at siden tillit er ett komplekst fenomen og tillit påvirkes av kontekstuelle sammenhenger, må noen sentrale forutsetninger være til stedet for at man skal klare å skape tillit. Sentrale forutsetninger vil kunne være: engasjement, nærhet, felles forståelse og gode erfaringer.

Det er stadfestet i forskningen at tillit utvikler seg over tid når partene erfare konsistent oppførsel, lærer om den andres intensjoner, og opplever at både utfallet og selve prosessen er rettferdig (Lewicki og Bunker, 1996). I samferdselsprosjekter opplever man ofte at individene som møtes i et prosjekt ikke har jobbet sammen tidligere. I slike situasjoner, hvor man ikke kan belage seg på felles erfaringer, så er det sannsynlig at tidligfase og hvordan man oppfører seg i denne fasen er særlig viktigere for hvordan relasjonene utvikler seg fremover i prosjektgjennomføring (Serva, Fuller, og Mayer, 2005).

Eriksson med flere (2008) beskriver i sin studie at også kulturelle forskjeller skaper utfordringer for tillitsrelasjoner. Disse funn er svært aktuelt for store OPS-kontrakter i Norge som med stor sannsynlighet vil tiltrekke seg utenlandske investorer og eierinteresser i OPS-leverandørselskap og utenlandske entreprenører som ikke kjenner til den «Norske kultur, arbeidsmetoder og regler». Det vil kunne medføre at man i stor grad må legge spesielt til rette for å få til gode samhandlingsprosesser og møtearenaer for å skape felles forståelse, slik at man kan legge til rette for at gjensidig tillit skapes. Dette kan og bør vurderes vektlagt helt fra oppstarten av OPS-prosjektet, med føringer om samhandling og relasjonsbygging fra man startet å utarbeide konkurransegrunnlaget, forme prosedyrer for gjennomføring. Videre gjennom utlysning av kontrakter, gjennom forhandlinger, etter at kontrakt er underskrevet og gjennom hele bygge/drifts-fasen av OPS-prosjektet. Erfaringer fra gjennomførte prosjekter viser at jo tidligere man innleder samarbeid og samhandling med potensielle OPS-leverandører jo bedre treffer man markedet man søker og leverandørene får ut konkurranser med krav og utfordringer de forstår. Dette beskrives nærmere i analyse og drøftingskapitlene senere i denne oppgaven.

*«Om vi tänker oss en situation med samarbeten som kännetecknas av en total avsaknad av tillit till de andra aktörerna. Situationen skulle bli ohållbar då tid och kraft skulle läggas på*

*att fundera över motpartens nästa handling. Tid och kraft som istället skulle kunna läggas på att nå det mål som är tänkt med samarbetet.*», (Eriksson med flere, 2008).

OPS vil gjerne mislykkes om man ikke får til god samhandling i gjennom hele prosjektforløpet. Resultatet av dårlig samhandling blir stagnasjon, manglende felles forståelse for prosjektets målsettinger og dermed dårlig kvalitet som resultat (Koppenjan, J.F.M., 2005).

Anna Swärd har i sin forskningsrapport også sett på kontraktens rolle koblet mot tillit (Anna Swärd; forskningsrapport 1/2017). I rapporten pekes det på hvordan kontrakten eller ulik forståelse av innholdet i kontrakten gjerne fører til konflikter. Entreprenører eller OPS-leverandører opplever at kontrakten brukes for å kontrollere eller overføre risiko, og også at kontrakten brukes svært forskjellig fra prosjekt til prosjekt.

Om man betrakter OPS-kontrakter i et tillitsperspektiv kan man bedre klargjøre usikkerheter, misforståtte situasjoner eller aksjoner man erfarer i OPS-kontrakter. (Scharle P.; 2002).

Som Scharle P.; 2002 i journalen beskriver: *“The conceptual identification of positions, motivations and further characteristics is not only possible but helps all partners to better understand the structure, the rules and roles given in the procedure.”*

Man har dermed funn som viser at gjennom å få til en felles forståelse av OPS-kontraktens spilleregler vil man klare å få et godt samarbeid. Hvordan dette oppnås i et internasjonalt marked med forskjellige kulturer/tradisjon mv er det også både interessant å finne noe ut om, men også nødvendig å forholde seg til.

Studien til Anna Swärd viser også at potensialet ved samhandling ikke er fullt ut realisert (Anna Swärd, forskningsrapport nr1/2017). Det er en rekke strukturelle forhold som gjør det vanskelig, slik som at relasjonene er temporære og at entreprenøren ofte velges på laveste pris. Det er også kommet frem erfaringer og holdninger som er blitt en del av kulturen i næringen som gjør at aktørene forventer skulde agendaer og ikke ønsker å vise åpenhet overfor hverandre. Det ender ofte med at personkjenneri avgjør om man lykkes eller ikke. Det har også kommet frem at prosjektdeltagerne ikke har kunnskap om hva som er nødvendig for å få til god samhandling og hvordan samhandlingsprosessen kan ledes på en mer inkluderende måte. (Anna Swärd; 2017).

Jeg har valgt å gjengi en liste over forslag til forbedringspunkter fra forskningen som er relevant for min oppgave og til bruk for Statens vegvesen i sin prosjektgjennomføring. Kristin Halvorsen (Halvorsen, K; 2015) har i sin masteroppgave sett på prosjekter i Statens vegvesen, Region Midt og intervjuet 19 personer. Hun konkluderer i likhet med Anna Swärd at samhandlingen ikke alltid blir gjennomført slik det er tiltenkt og at det er behov for opplæring da det ikke er klart for alle hva som ligger i samhandling eller hvordan det bør gjennomføres (Halvorsen, K; 2015).

Funnene i rapporten (Anna Swärd; 2017) viser at det er mye positivt som foregår, men at det er rom for forbedring på følgende områder:

- Negative holdninger og hvordan vi omtaler hverandre er ødeleggende
- Kunnskap om hvordan samhandling kan gjennomføres på en inkluderende måte bør styrkes
- Gevinstene og de gode eksemplene bør løftes frem
- Man bør påse at de riktige folkene er med til rett tid
- Større grad av involvering av flere parter i planlegging av samhandlingen

- Det bør vurderes hvem som er best egnet til å styre prosessen
- Det bør jobbes med eierskap og forankring i ledelsen
- Det bør tilrettelegges for at alle deltagerne blir involvert
- Engasjementet vil kunne styrkes om man har tid til å forberede seg og får mulighet til å bidra
- Bruken av kontrakten bør diskuteres i samhandlingen
- Det man blir enige om bør konkretiseres og følges opp i byggemøter og samarbeids-møter

### 3.5 Maktlikevekt i OPS-kontrakter, principal-agent teori

Det finnes mye teori om maktlikevekt i kontraktssamarbeidet. Jeg velger å se mot teori om principal-agent forholdet. Fokuset for prinsipal-agent teori er å finne og beslutte en optimal kontrakt mellom kontraktsparter. Mens positivist teori identifiserer forskjellige og varierende kontrakter, vil principal-agent teori indikere hvilken kontrakt som er mest effektiv ut fra forskjellige utfall som blant annet usikkerhet, risikovilje og informasjon (Eisenhardt, 1989).

Når det er målkonflikter mellom bestiller og leverandør vil utfallsbaserte kontrakter foretrekkes. Om det ikke er noen konflikter vil leverandør oppføre seg som bestiller liker, dette uansett om oppførsel vektlegges eller ikke. Leverandøren vil oppleves å være risikoavers, mens bestiller har en mer nøytral holdning til risiko og oppføre seg deretter i sin kontraktshåndtering. Risikoen overføres mer til leverandøren og som justerer sin risiko med bestiller (Eisenhardt, 1989).

Leverandørens resultat påvirkes av valgt kontraktstype. For leverandører vil kontrakter som avhenger av bestillers risikoansvar være mer motiverende, men om risiko overføres i større grad til leverandør vil dette kunne oppleves mindre motiverende siden dette kan påvirke fortjeneste og resultat. Kostnad av risikooverføring vil øke med usikkerheten for leverandørens fortjeneste siden leverandøren må ha kompensasjon for den risiko han utsetter seg for (Eisenhardt, 1989).

Når en leverandør har økende aversjon mot å påta seg risiko, vil en enhetspris kontrakt være mer attraktiv for en leverandør. Kostnader for å kompensere for overføring av risiko til leverandør vil dermed synke gradvis basert på leverandørens fallende risikoaversjon. Om samarbeid mellom leverandør og bestiller er av langvarig som eksempelvis OPS-kontrakter vil være, vil leveransebaserte kontrakter være best. Dette siden partene vil bli god kjent med hverandre og man ønsker å tilpasse seg hverandre i stor grad (Eisenhardt, 1989).

Om spillteori (Game theory) har Scharle P.(2002) i en journal om «Public-private partnership (PPP) as a social game» beskrevet fire perspektiver for å forklare OPS-kontrakter som et spill.

- Lingvistikk, studier av språk og taler
- Matematiske teorier og spillmekanismer,
- Eksperimentell psykologi
- Teorien om at institusjoner gir nyttig analytiske konsepter, teodemer og tilnærminger

Disse fire perspektiver underbygger annen teori som beskrevet i kapittel 3.4.

### 3.6 Insentiver og suksessfaktorer ved OPS-kontrakter

Som følge av oppgavens kontekst og de forskningsspørsmål som jeg har valgt å se nærmere på, har det vært nødvendig å se om det finnes teori om insentiver og kritiske suksessfaktorer i OPS-prosjekter knyttet spesielt til forholdet rundt «Samarbeid og samhandling», eller om det er forsket på temaet i samme kontekst.

I en artikkel «Offentlig privat samarbeid – fordeler og utfordringer» publisert 12 september 2017, beskriver Jane Wesenberg, Aslak Støen, Bjørgun Jønsberg og Christina Kvarstein følgende om fordeler og ulemper ved OPS:

Erfaringer fra inn- og utland peker i retning av at OPS har en rekke fordeler, herunder:

- Optimal risikofordeling
- Optimalt nivå for livsløpskostnader
- Lavere og mer forutsigbare total kostnader
- Incitament til å finne helhetlige, effektive og innovative løsninger
- Raskere prosjektgjennomføring og få forsinkelser
- Lite vedlikeholdsetterslep og bedre tjenester for brukerne

Erfaringene med OPS har imidlertid også vist at modellen byr på noen utfordringer, herunder:

- Større krav til valg av leverandør
- Komplisert prosess og avtaleverk
- Større krav til garantier og håndtering av evt. konkurs
- Større risiko og utfordringer ved behov for endringer i løpet av kontraktsperioden
- Høyere finansierings- og transaksjonskostnader

I sin oppsummering i artikkelen fremhever forfatterne at erfaringer fra OPS-kontrakter viser at OPS som kontrakts metodikk stimulerer til innovasjon, økt produktivitet og til å levere god kvalitet over hele livsløpet. Disse fordeler og ulemper kan betraktes som faktorer som kan påvirke i hvilken grad OPS-prosjekter vil lykkes i sin gjennomføring.

Link til artikkel: <http://www.estatenyheter.no/2017/09/12/offentlig-privat-samarbeid-fordeler-utfordringer/>

I en forskningsartikkel er det konkludert med at det må være noen forutsetninger for at man skal lykkes med samarbeid (Cheng, E. W., Li, H., & Love, P. E. D., 2000).

- Gode lederegenskaper og kunnskaper om ledelse av samarbeidende enheter i prosjektering og bygging (Konstruksjon)
- Avklarte forventninger og mål for samarbeidet for partene
- Gjensidig tillitt mellom partene
- Langvarig forpliktelse (lang kontraktsperiode i vårt tilfelle inntil 25 år)

I California management review vol.51, NO.2 winter 2009 med tittel “Towards a comprehensive understanding and Public Private Partnership for infrastructure development” beskrevet av Young Hoon Kwak, YingYi Chih, C. William Ibbes: 2009 er det funnet ut:

*Government Roles and Responsibilities*

*The government plays a critical role in the development and management of a PPP project. The inappropriate involvement of government or the incapability of government to manage PPP projects may lead to project failure.*

Forskningen viser at dersom man fra byggherrens side ikke involverer seg riktig og følger opp fra oppdragsgivers side i prosjektgjennomføringen, så kan det få store konsekvenser for prosjektets suksess. Samme forfattere beskriver i sin forskning at:

*Although the concessionaire is the principle participant that is responsible for the implementation of a PPP project, the government still need to be actively involved in the project life-cycle phases to ensure that the project meets its quality and delivery objectives. This involvement can be achieved through the establishment of an interdisciplinary team that continuously monitors project progress, assesses and improves critical aspects, and maintains timely and productive team communications and discussions of quality control and quality assurance measures.*

Dette gir indikasjoner på at samarbeid, oppfølging og involvering av byggherre er viktig og nødvendig i alle prosjektfaser for å lykkes. Det blir viktig å se om denne involvering legges til rette for i de kontrakter og grunnlag som utlyses ved konkurranser i Norge. Det blir viktig å se om OPS-kontrakter beskriver eller stiller krav til dette for partene i kontrakten.

Det er forsket på incentiver i ett principal-agent perspektiv. Laffont, J. J., & Martimort, D. (2009). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton university press viser i denne forskningsartikkelen til at:

*Sentralt i principal-agent teori er forholdet om hvem som har rettigheten til å beslutte hva en agent skal levere og hva bestiller/prosjekteier skal betale for de. Videre hvordan samarbeide mellom partene skal være om uenigheter, uklarheter eller konflikter oppstår. I dette ligger hvilke insentiver i kontrakter foreligger for at det offentlige kan kontrollere og styre OPS-leverandøren (agenten).*

Videre i samme artikkel sier forfatterne at:

*Når oppdragsgiver følger med og oppdager avvik fra den kontraktsfestede leveranse så må kontrakten beskrive sanksjonsmuligheter som bidrar til OPS-leverandøren retter opp og leverer det som er kontraktsfestet med hensyn på omfang, tid eller kvalitet.*

Det vil ofte oppstå målkonflikter mellom prosjekteier og OPS-leverandør. Om målkonflikter oppstår må kontrakten ha føringer og regler for hvordan man skal håndtere disse.

## 3.7 Kulturens påvirkning på samarbeid i prosjekter

### 3.7.1 Kulturelle forskjeller ved nordiske leverandører

Gillian Warner-Søderholm har forsket på «Intercultural Identity within a Nordic Context» og har i sin publikasjon, «**But we're not all Vikings!**», presentert noen hovedtrekk i den Nordiske væremåte i arbeidslivet (Gillian Warner-Søderholm, (2012):

- **Nordmenn er rett på sak**

*Nordmenn er mest direkte i sin væremåte blant de norske forretningskollegene. De kaller gjerne en spade for en spade. Nordmenn sløser sjelden med ord, og sier tingene som der er uten å pakke det inn.*

*Nordmenn skårer høyest på framtidsorientering, de liker å planlegge. Likestillingsverdier er mest utbredt i Norge. Kvinner i lederstillinger er mer utbredt enn i de andre nordiske landene.*

*Nordmenn skårer høyt også på menneskeorientering, og trives med å jobbe sammen i grupper og team*

- **Svenskene liker consensus**

*Svenske ledere er opptatt av å diskutere seg helt frem til en løsning partene er enige om, selv om det kan ta tid. Det legges større vekt på småprat i arbeidslivet.*

*Sverige skårer nesten like høyt som Norge på likestillingsverdier, og er heller ikke uvant med å forholde seg til kvinnelige sjefer. Svenskene skårer relativt lavt på å være kollektive i grupper.*

*Svenskene er de som er mest opptatt av å styre unna usikkerhet. Svenskene er i større grad enn for eksempel nordmenn opptatt av å skille jobb og privatliv*

- **Danskene er individualister**

*Danske ledere er mer individualistiske enn sine nordiske naboer, og de er mest målbevisste og resultatorienterte. De vil ha tingene gjort.*

*Danmark har minst grad av hierarki i arbeidslivet. Danske medarbeidere opplever stort behov for selv å kunne påvirke hvordan oppgavene skal løses.*

*Danskene er mindre opptatt av klasse og status enn de flesteparten av deres handelspartnere.*

- **Finnene er maskuline**

*Finske ledere praktiserer den mest maskuline forretningskulturen blant de undersøkte landene. Her er det minst gjennomslag for likestillingsverdier og vanskeligere for kvinner å nå opp som ledere.*

*Finland har mest hierarki i arbeidslivet blant landene i studien. Det viser seg gjennom stor maktavstand fra leder til medarbeidere. Finske ledere skårer lavest på den kulturelle verdien menneskeorientering. Finner jobber hardt når de har den rette motivasjonen. Finner er mindre opptatt av å utvikle sosiale kompetanse.*

Som suksessfaktor for å lykkes i ett nordisk samarbeid eller kontraktsforhold nevner Gillian Warner-Søderholm i sin publikasjon (Gillian Warner-Søderholm, (2012) at kulturforståelse lønner seg, man redusere sjansen for at man mislykkes og øker sannsynligheten for å utvikle verdiskapende samarbeid. Som hun sier:

*Det gjelder stille med åpent sinn og være i stand til å sammenligne sin egen kultur med kulturen til forretningspartnerne.*

### **3.7.2 Kulturelle forskjeller ved internasjonale leverandører**

Det er foretatt forskning på kulturelle forskjeller i prosjekter og søk i publikasjoner har gitt meg teori som vil passe for min oppgaveløsning. Forskning viser at kulturelle forskjeller kan bidra til stor skade i samhandlingen i internasjonale organisasjoner. Studien har vist at man må gjøre et godt forarbeid for å forstå hvilke kulturelle krefter som påvirker multikulturelle prosjekter (Chan, E. H., & Tse, R. Y.; 2003).

Kulturelle forskjeller kan ikke ignoreres eller unngås. Men en bedre forståelse av kulturelt betingede faktorer kan redusere og hjelpe til ved håndtering av konflikter som oppstår som følge av kulturelle faktorer. Det å gjenkjenne, for så forsiktig manipulere og håndtere

forskjellene kan bidra til at prosjektenes effektivitet og fortjeneste forbedres (Chan, E. H., & Tse, R. Y.;2003).

En forskning om kulturelle forskjeller i ledelses konkluderer med at det ofte er store kulturelle forskjeller i internasjonale organisasjoner versus nasjonale prosjektorganisasjoner. Forskningen viser også at kulturen på nasjonale og internasjonale bedrifter er svært forskjellig, og spesielt faktorer som språklige termer og forståelse, kroppsspråk og uttrykk ofte er forvirrende for partene i ett multikulturelt samarbeide. Det er derfor viktig og nødvendig å følge med på alders- og yrkessammensetningen for prosjektmedarbeiderne. Nasjonale kulturelle forskjeller er ofte usynlige verdier som kun de innenfor en homogen eller faggruppe forstår, og tegn og verdier som gjerne er innlært over flere år i oppveksten, i miljøer, innen fag, og kulturelle sammensetninger osv. Så når prosjektorganisasjoner settes sammen og man skal forstå forskjellene og de ulike kulturelle faktorenes påvirkning vil dette betyr store utfordringer og være vanskelig. Man må forstå at det ofte bare er prosjektsamarbeidet som holder organisasjonens medlemmer sammen, og ta hensyn til dette i sin prosjektgjennomføring. Så når multikulturelle organisasjoner settes sammen så må man ha i betraktning og forholde seg til den påvirkning som oppførsel, verdier, fordeler og kulturell bakgrunn prosjektmedarbeiderne har (Geert Hofstede;1993).

## 4. Empirisk grunnlag for oppgaven

### 4.1 OPS-kontrakter vurdert i oppgaven

I min oppgave har jeg vurdert kontrakter som har vært utlyst, konkurransegrunnlag som er utarbeidet eller under utarbeidelse, samt innhentet erfaringer fra gjennomførte og pågående prosjekter. Prosjekter jeg har vurdert er først omtalt i oppgavens kapittel 1.2.1.

Ett av de mest omtalte prosjekter jeg har sett på er E6 Helgeland med prosjektleder Bård Nylund. Dette prosjektet er innenfor Statens vegvesen gjerne omtalt med en kontraktsstrategi som kalles Helgelands-modellen. E6 Helgeland omfatter tre hovedkontraktsområder og delprosjekter som med sin kontraktsstrategi gjennomføres som vegutviklingskontrakter. Dette innebærer at Entreprenør har alt ansvar for prosjektering og bygging, samt skal drifte- og vedlikeholde veganlegget i en periode på 15 år etter at anlegget er ferdig bygget og åpnet for trafikk. Karakteristika beskrives mer utfyllende i kapittel 4.2.

Rv. 3/25 Ommangsvollen - Grunset/Basthjørnet er den av de tre OPS-prosjekter besluttet gjennomført som beskrevet i kapittel 1.2.1, som er kommet lengst i sin utførelse. Pr juli 2018 har prosjektet vært utlyst på internasjonalt marked, og det er gjennomført prekvalifisering av tilbydere. Prosjektet har vært gjennom en forhandlingsfase og man har innstilt en OPS-leverandør basert på mest økonomisk fordelaktige tilbud. Kontrakt ble underskrevet 30 mai 2018.

Rv. 555 Sotrasambandet er neste av de nevnte 3 OPS-kontrakter som er planlagt utlyst siste kvartal 2018.

Det ble i perioden 2003 til 2009 gjennomført tre OPS- prosjekter innenfor samferdselssektoren i Norge. Disse er E39 Klett-Bårdshaug, E39 Lyngdal-Flekkefjord, og E18 Grimstad –Kristiansand. Jeg her ikke intervjuet noen av prosjektenes prosjektleder eller annet prosjektpersonell på oppdragsgiver eller leverandøren. Prosjektene er likevel vurdert i forbindelse med min oppgaveløsning. Som analysemateriale er det benyttet en evalueringsrapport TØI-rapport 890/2007. (Sandberg Eriksen (TØI), Minken (TØI), Stenberg (Dovre Internasjonal AS), Sunde (Dovre Internasjonal AS) og Hagen (KEH-Consult), 890/2007).

Siden det er gjennomført få OPS-kontrakter innenfor samferdsel i Norge har jeg også valgt å intervjuer en prosjektleder fra Universitets sykehuset i nord Norge (UNN) som har hatt ansvaret for utbygging av kontorbygg i Tromsø. Deres prosjekt ble gjennomført som et OPS-prosjekt med driftsavtale i 15 år. Funn fra dette prosjektet er ikke viet stor oppmerksomhet for denne oppgaven, men har funn fra intervjuet med respondent fra prosjektet ga noen funn som underbygger andre funn som fremkommer fra samferdselsprosjektene. Dette er av interesse for analysen.

### 4.2 Undersøkte prosjekters karakteristika

#### 4.2.1 Vegprosjekter ferdig bygget, i drifts- og vedlikeholdsfasen

I de tre gjennomførte OPS- prosjekter, E39 Klett-Bårdshaug, E39 Lyngdal-Flekkefjord, og E18 Grimstad –Kristiansand som jeg også har sett på i denne oppgaven. Under vises et bilde med nøkkelinformasjon om disse prosjektene ref. TØI –rapport 890/2007.



Tabell 1: Nøkkelinformasjon om OPS-prøveprosjektene

	E39 Klett - Bårdshaug	E39 Lyngdal - Flekkefjord	E18 Kristiansand - Grimstad
Fremdrift			
Kontraksdato	07.04.2003	29.04.2004	23.06.2006
Dato veiåpning	30.06.2005	30.08.2006	31.08.2009 (planlagt)
Gjennomføringstid	27 mnd	28 mnd	38 mnd (planlagt)
Driftsperiode	25 år	25 år	25 år
Anleggsinfo			
Veglengde utbygging - hovedvegstrækning	21,9 km	17,5 km	38,3 km
Veglengde drift - hovedvegstrækning	26,9 km	38,0 km	36,0 km
Antall felt	To felt. Strækninger med tre.	To felt. Strækninger med tre.	Fire felt
Organisering			
OPS selskap	Orkdalsvegen AS	Allfarveg AS	Agder OPS vegselskap
Eierforhold OPS selskap (Kilde: Internett)	Skanska BOT 50 % Lain Roads 50 %	Veidekke ASA 50 % Sundt AS 50 %	Bilfinger Berger BOT 50 % Sundt AS 35 % Pihl & Søn AS 15 %
Långivere	Private banker NIB	Private banker EIB NIB	Private banker EIB NIB
Totalentreprenør	Skanska Norge	Veidekke entreprenør AS 40 % Kruse Smith AS 30 % Brødre Reme AS 30 %	Joint venture mellom Bilfinger Berger og Pihl & Søn AS
Driftsoperatør	Skanska Norge	Kolo Veidekke AS	NCC Roads Otera m.fl
Betalingsprofil	Nedtrappende profil i tre trinn	Jevn betalingsprofil	Jevn betalingsprofil

TØI-rapport 890/2007

Figur nr. 7. Utklipp fra TØI rapport 890/2007

I disse prosjektene har oppdragsgiver/byggherre hatt en mer overordnet funksjon enn hva som er lagt opp til i de siste kontrakter som er lagt ut. Her har oppdragsgiver hatt ansvar for oppfølging, kontroll og rapportering hvorvidt de tekniske løsninger er i henhold til kontrakt og konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver har ansvar for å håndtere kontrakts regimet med trekkpoeng for eventuell manglende kontraktsmessige ytelser i anleggs- og driftsperiode. Oppdragsgiver har hatt en sentral rolle som myndighetsorgan i godkjenningen av anlegget. Dette har medført at man har hatt en slank byggherreorganisasjon.

#### 4.2.2 Vegprosjekter i byggefase

E6 Helgeland nord er det første av i alt tre kontraktsonråder for pakken E6 Helgeland. Prosjektet strekker seg over en vegstrækning på 125 kilometer, fra Korgen til Bolna. Det skal bygge 62 kilometer veg, hvorav 47 kilometer er utbedringstiltak for eksisterende veg.

Utbyggingen skjer gjennom en vegutviklingskontrakt. Kontraksformen gir entreprenøren ansvar både for prosjektering og byggingen av vegen, samt drift etter ferdigstillelse. Kontrakten har en varighet på 15 år, inklusive byggetiden på 4-6 år. Med en slik kontrakt sikres en kontinuerlig, sammenhengende og forutsigbar utbygging av en lang strækning. E6 Helgeland nord ble den 3. juni 2014 vedtatt i Stortinget, og arbeidet startet 3. september 2015. Det er Hæhre Entreprenør AS som bygger den nye vegen.

E6 Helgeland sør strekker seg over 132 kilometer, fra Nord-Trøndelag grense til sørsiden av Korgfjellet. Vegen preges generelt av dårlig standard, og vegen er smal og har mange flaskehalsar. Dette gir kraftig redusert kjørehastighet, spesielt for næringstransporten, dårlig trafikksikkerhet og ulemper for naboene til vegen. Det er med andre ord et stort behov for å utbedre og bygge om strækningen.

Utbyggingen av E6 Helgeland sør skjer også med en strategi om å benytte en vegutviklingskontrakt. Med samme valgte kontraksstrategi og kontraksform som for E6 Helgeland nord. Kontrakten har en varighet på 15 år, inklusiv byggetiden på ca. fire år. Med en slik kontrakt sikres en kontinuerlig, sammenhengende og forutsigbar utbygging av en lang strækning.

Anleggsarbeidet skulle opprinnelig starte høsten 2016, men ble noe forsinket som følge av en tvist rundt gyldigheten av ett av tilbudene. Saken fant imidlertid sin løsning, og Statens vegvesen signerte torsdag 9. februar 2017 kontrakt med Skanska. Fysisk oppstart på prosjektet var mai 2017.

Prosjektet rv. 3 /rv. 25 Ommangsvollen - Grunset/Basthjørnet er et vegprosjekt med estimert kostnad på 5.1 milliarder NOK, og omfatter planlegging, bygging og 25 års drift av:

- 15.2 km 4-feltsveg,
- 10.4 km 2 og 3-felts veg,
- 3 stk planskilte kryss
- 2 stk rundkjøringer
- 2 stk T-kryss.
- Det skal bygges noen mindre fylkes- og kommunale veger.
- Anlegget omfatter videre 9 stk bruer, 18 stk over- og undergangsbruer og 2 stk store faunapassasjer.

Prosjektet rv. 555 Sotrasambandet er en stor vegkontrakt i Norsk sammenheng med en estimert prosjektkostnad på nærmere 10 milliarder NOK. Prosjektet omfatter prosjektering, bygging og 25 års drift- og vedlikehold av:

- Ny hovedveg mellom Kolltveit og Storavatnet i Bergen og Fjell kommuner. Vegen har en planlagt lengde ca. 9,4 km H7-veg.

I tillegg til ny hovedveg skal veganlegget omfatte:

- 4,5 km toløps tunneler + 2 km ramper. Totalt ca. 11 km fjelltunneler
- 1,3 km hovedvegsbruer (herunder en stor og ny Sotrabru og 19 andre bruer)
- 3,6 km dagsoner med 6 toplanskryss
- 6 km gang- og sykkelveger, med bredde 3 m
- 7,8 km Gang- og sykkelveg med fortau med bredde 5 m
- 11 kulverter og 21 tunnelportaler
- 0,7 km hovedveg på fv.562 (askøyvegen)
- Bussfelt langs eksisterende veg
- 24 km 2-felsveger/adkomstveger
- Alle støyvoller og støyskjermer som ligger innenfor vegens eiendomsområde

#### **4.2.3 Referanse OPS-prosjekter, kontorbygg UNN**

Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN) har gjennomført ett OPS-prosjekt for bygging av et kontorbygg i Tromsø. Respondent var prosjektleder for UNN i dette prosjektet. Prosjektet var ett bygg til rundt 120 millioner som ble finansiert, planlagt, prosjektert og bygget av Consto AS. Drift- og vedlikehold av bygget står byggherre (UNN) for selv, mens finansiering tilbakebetales over 20-25 år gjennom leieavtale med leverandør. Dette avviker noe fra OPS på samferdselsprosjekter hvor også drift- og vedlikehold av anlegget betales for i hele kontraktsperioden. Dette har vært ett viktig prinsipp for kontrakter på veganlegg.

Respondent mener dette har vært en god prosjektgjennomføring, hvor samarbeidet mellom partene har fungert svært godt. Byggherre har gjennom føringer gitt i konkurransegrunnlaget tilført en fleksibilitet og gitt en påvirkningsmulighet for endringer i prosjekteringsfasen. Dette

har gitt mulighet for å endre utforming og gjennomføre endringer som Byggherre har ment var viktige for å få ett bygg tilpasset de behov byggherre har og som ble oppdaget under prosjekteringsfasen.

Suksesskriteriet for prosjektet til UNN har vært samarbeid, samhandling og fleksibilitet hos kontraktspart, OPS-leverandøren. Respondent mener at dette helt klart har vært personavhengig, men at begge parter har ønsket at dette skulle fungere godt, og at godt samarbeid har vært avgjørende for at resultatet av prosjektet ble vellykket.

### 4.3 Undersøkte prosjekters relevans for min oppgave

Jeg har valgt å bruke vegutviklingskontrakter på E6 Helgeland som referanse selv om min forskningsoppgave omfatter OPS-kontrakter. Dette begrunnes med at vegutviklingskontrakter har store likheter med OPS-kontrakter, og det er i all hovedsak kun finansieringen skiller rent metodisk. At E6 Helgeland ikke er OPS-prosjekt med tilsvarende finanseringsregime kan spille inn med hensyn på risiko, tillit, maktforhold, samt samarbeids- og samhandling i prosjektforløpet. Dette kan dermed være en mulig feilkilde i min forskning, men jeg velger likevel å bruke prosjektet som referanse. Dette begrunner jeg i at min forskning mest har få OPS-prosjekter å se på i Norge innenfor samferdselssektoren, og funn fra disse prosjektene vil likevel gi meg nyttige og relevante funn med hensyn på min problemstilling om samarbeid og samhandling. Kontraktsformen skiller seg heller ikke vesentlig mellom OPS-kontrakter og totalentreprise-kontrakter. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom at private finansieringer og finansieringsselskaper kan likevel virke inn på OPS-leverandørers press for å lykkes med prosjektet. Finansielle krefter kan sette press mot leverandør og påvirke prosjektforløpet.

Gjennom utlyste konkurranse med forhandlinger for prosjektet rv. 3 /rv. 25 Ommangsvollen - Grunset/Basthjørnet som nærmere beskrevet i [kap. 4.1](#) er det gjort svært relevante erfaringer for min oppgave spesielt siden dette er den siste gjennomførte OPS-kontrakt i senere tid, og at denne kontrakten bygger på en ny kontraktsmal som også vil benyttes i de neste 2 OPS-kontrakter som er planlagt utlyst i 2018 og 2019. I denne konkurransen har Statens vegvesen foretatt utlysning, forhandlinger og har funnet tilbyder med det mest fordelaktige tilbudet. OPS-leverandør er valgt og kontrakt er underskrevet av partene. Erfaringer fra prosessen frem til underskrevet kontrakt vil bli brukt i oppgaven.

I arbeidet frem konkurranse for OPS-prosjekt rv. 555 Sotrasambandet har man også gjort seg nyttige erfaringer i tidlig fase av arbeidet. Dette gjennom å kunne nyttiggjøre seg erfaringer fra rv. 3 / rv. 25 Ommangsvollen - Grunset/Basthjørnet, samt bruke kontrakt og konkurransegrunnlaget som ble benyttet i den konkurransen som utgangspunkt. I arbeidet med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget for rv. 555 Sotrasambandet er det lagt ned betydelig arbeid for å utbedre, spesifisere og tilpasse konkurransegrunnlaget til deres konkurranse. Gjennom intervjuet med fokus på erfaringer fra deres arbeid så langt har jeg fått innsyn som jeg vil benytte i min oppgave. Til orientering kan nevnes at jeg kjenner dette arbeidet godt da jeg også har deltatt i prosjektgruppen som har jobbet med utarbeidelse av deres utbedring av konkurranse- og kontraktsgrunnlaget.

Når det gjelder OPS-kontrakt kontorbygg Universitetssykehuset i nord-Norge (UNN) så benytter jeg bare erfaringer knyttet til samarbeid og samhandling mellom det offentlige og private for å vurdering av hvordan dette kan eller vil foregå. Årsaken til å ha dette med knyttet til at man har liten erfaring og ett fåtall OPS-kontrakter som er gjennomført så langt i

Norge. Denne kontrakten benytter annen mal for kontrakts- og konkurransegrunnlaget, og vil av den grunn avvike noe fra det som er grunnlaget for samferdselsprosjektene. Likevel er samarbeid mellom offentlig og privat av interesse for min oppgave slik jeg oppfatter det.

#### **4.4 Erfaringer med gjennomførte OPS-kontrakter på veg**

Ingen av prosjektmedarbeiderne i gjennomførte OPS-kontrakter fra perioden 2003-2009 er intervjuet i forbindelse med min oppgaveløsning, og jeg har utelukkende støttet mine funn fra gjennomført prosjektevaluering i TØI-rapport 890/2007 (vedlegg 9.4). Evalueringen som ble utført og fremstilt i TØI-rapporten omfatter tre prøveprosjekter med OPS som kontraktsstrategi i Norge og funn i rapporten viser at de har gjort noen positive erfaringer, herunder raskere gjennomføring og gunstig risikofordeling mellom oppdragsgiver og leverandør som største positive gevinster. Det er også observert innovative løsninger hos OPS-leverandøren med hensyn på prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektfinansiering.

Evalueringen gir imidlertid ingen klare svar med hensyn til de forskningsspørsmål min oppgave skal svare i henhold til samarbeid, samhandling, kulturelle forskjeller eller hvordan forskjeller eventuelt har påvirket samarbeidet og prosjektgjennomføringen. Jeg har valgt å ikke forfølge dette videre da flere sentrale personer fra disse prosjekt er borte fra etaten.

#### **4.5 Respondentenes erfaringer og funn gjennom dybdeintervju**

##### **4.5.1 Samhandling, samarbeidsklime og oppfølging (i prosjektførsløpet)**

Det har vært viktig for oppgaveløsningen å finne ut hvordan prosjekteier og byggherrens organisasjon følger opp kvalitet, kostnadsstyring og risiko i detaljprosjektering, planlegging og byggeperiode i samarbeid med en OPS-leverandør. Dette er blitt sentrale spørsmål i samtaler med respondentene.

Som respondenten fra E6 Helgeland beskrev så fungerte konkurransepreget dialog og kontrakt med forhandling svært godt for deres prosjekt. Dette begrunnes i all hovedsak med at det ikke var penger og kompensasjon involvert før etter at leveranser og omfang var omforent mot slutten av forhandlingsfasen. Det elementet var i henhold til kontraktsutlysningen berammet til sent i forhandlingsfasen og kom først ved første tilbud som leveres.

Dette la grunnlaget for gode rammer og forhandlingsklime da både oppdragsgiver og leverandør ønsker det samme i den fasen. Dette synes å ha vært ett godt grep for å fremme og legge godt til rette for samhandlingen i en tidlig samarbeidsfase.

Leverandørene stilte med tilstrekkelig med personellet som skulle være med i prosjektet for å gi alle samme informasjon og motivasjon, dette var i henhold til respondenten godt trekk, og ble beskrevet som et smart grep i prosjektets kreative fase.

Statens vegvesen stilte med nødvendig fagkompetanse som var tilpasset de forskjellige fagtema som var berørt i forhandlingen.

Statens vegvesen har gjennom konkurransen fått bidratt med sin fagkompetanse og erfaring sammen med leverandøren. Dette har vært et suksesskriterium.

I konkurransegrunnlagets kapittel B3 beskrives tildelingskriterium 2 som omhandler samarbeid og samhandling. Dette gjelder både med oppdragsgiver og oppdragsgivers representanter, men også berørte tredjeparter. Leverandør må i sitt svar på hvordan han skal gjennomføre prosjektet beskrive hvordan han skal gjennomføre kontrakten i forhold til å etterleve kontraktens krav om samarbeid og samhandling, dette gjelder spesielt for anleggsfasen. Det vil særlig bli lagt vekt på beskrivelse av lokal tilstedeværelse og leverandørens kontaktpunkter. Dette skal dokumenteres i leverandørens beskrivelse av tiltak for samarbeid og involvering av oppdragsgiver i alle faser av prosjektet.

#### 4.5.2 Tillitsforhold og maktforhold (i prosjektforløpet)

Det har vært viktig å avklare respondentenes erfaringer om i hvilken grad kunne tillitsforhold og relasjoner mellom offentlig prosjekteier/byggherre og privat OPS-leverandør ivaretas gjennom hele prosjektets livsløpet.

Respondent fra E6 Helgeland valgte å beskrive 4. viktige punkter som medførte at deres prosjekt lykkes med samhandling i forhandlingsfasen:

1. Det ble benyttet ekstern prosessleder for ikke å skape maktforskjeller i forhandlingene.
2. Partene valgte å stille med tilnærmet like mange i møtene, og spesielt ikke være overrepresentert fra oppdragsgivers organisasjon.
3. Oppdragsgiver valgte å kvitterte ut de beste løsningene og hvilke løsninger man ville gå for eller ønsket, så raskt som mulig i møtene eller i etterkant av møter.
4. Det ble fokusert på og avtalt hvordan man skulle kommunisere elektronisk, og alle mail ble lagt inn i prosjekthotell «Eroom» og gjerne en oppsummering ble laget fra alle møter/samlinger/avklaringer mv.

En uttalelse fra en av leverandørene og deltaker i forhandlingene, «*Vi har aldri lært så mye om vegbygging som nå i forhandlingene*» gir et tydelig signal om at det samhandles godt i denne kontrakten og at man har læring både hos byggherre og leverandør. Videre vitner dette også at forhandlingsfasen virker etter sin hensikt og er i tråd med den forskning presentert i kapittel 3.

#### 4.5.3 Insentiver i OPS-kontrakten

Som respondentene fra rv. 3/25 poengterte er det i de siste utviklede konkurransegrunnlag og kontrakter lagt inn noen viktige insentiver, spesielt vi dette være selve betalingsmekanismene. Betalingsmekanismen er utformet slik at leverandøren gis insentiver til å oppfylle oppdragsgivers overordnede målsettinger for prosjektet. Hovedelementet i betalingsmekanismen baseres på at vegen er åpen for allmenn ferdsel. Ut over dette skal betalingsmekanismen føre til effektivitet ved gjennomføring av vegprosjektet, en optimal risikofordeling mellom offentlig og privat sektor, bygging av en veg med høy kvalitet og sikkerhet, samt best mulig drift av vegen gjennom hele driftsperioden. Betalingsmekanismen skal være enkel å overvåke og administrere etter at vegen er tatt i bruk. Betalingsmekanismen inneholder elementer av bonus og trekk i godtgjørelsen.

Kontraktens kapittel C3 Vederlag og betaling legger grunnlaget spesielt for de insentiver som gir direkte økonomisk uttelling. De største og viktigste insitamentene i kontrakten anser jeg for å være:

- 1 Innovative og kostnadseffektive løsninger, evnen til å finne løsninger både for bygging og drift. Løsninger som kan gi leverandøren kostnadsbesparelse gjennom hele prosjekt

- og anleggets kontraktperiode. Dette kan faktisk også medføre at en leverandør vinner kontrakten med beste valgte løsning for prosjektet
- 2 Milepælsbetalinger, tidlig betaling for deler av byggekostnad
  - 3 Trekkpoeng, gjennom en optimal prosjektgjennomføring og leveranser på kvalitet og tid vil dette være et forhold som vil gi reduserte og minimerte trekkpoeng og dermed økt fortjeneste i drift- og vedlikeholdsfasen av prosjektet.
  - 4 Ekstra betaling for bruk av lærlinger

### **Innovative og kostnadseffektive løsninger:**

Respondentene fra rv.3/25 og Vegdirektoratet påpeker er det i konkurransegrunnlagets kapittel B3 «gjennomføring av konkurranse og valg av tilbud» vist hvordan byggherren belønner de kostnadseffektive og de tilbud som best oppfyller byggherrens krav. Et tilbud med best mulig plan for gjennomføring og organisering av prosjektet vil ikke få pristillegg i konkurransesummen. Et tilbud med dårligste akseptable plan for gjennomføring og organisering av prosjektet vil få et beregnet pristillegg i konkurransesummen. Øvrig pristillegg vil bli beregnet med utgangspunkt i disse ytterpunktene.

Samme respondenter viser til at har man stilt krav til estetikk i konkurransegrunnlaget. Der et tilbud med best mulig *estetikk* ikke vil få pristillegg i konkurransesummen. Et tilbud med dårligste akseptable *estetikk* vil få et beregnet pristillegg i konkurransesummen. Øvrig pristillegg vil bli beregnet med utgangspunkt i disse ytterpunktene.

### **Milepælsbetaling:**

Om milepælsbetaling viser respondentene i tillegg til forholdet som ligger i enhver OPS-kontrakt med hensyn på ekstern finansiering som grunntanke være ett insitament i seg selv. Dette forholdet innebærer at en leverandør ikke får betalt for utført arbeid før anlegget åpnes for trafikk. Utvalgte leverandør skal utarbeide og tilby en finansiell modell i henhold til de krav som fremgår av kapittel B3. Modellen skal utvikles av leverandøren og revideres av en uavhengig tredjepart før kontraktsinngåelsen. Modellen skal blant annet kunne bli benyttet hvis størrelsen på den løpende betalingen skal justeres. Slik justering kan inntre som følge av endringer, inntreden av risikobegivenheter som oppdragsgiver bærer risikoen for eller refinansiering. Justering kan også inntre i forbindelse med oppgjøret mellom partene i tilfelle av kontraktsopphør som følge av avbestilling, oppsigelse eller hevning, m.m. Den finansielle modell vil inngå i kontraktens kapittel C7.

Byggherre/oppdragsgiver forhandler betingelser med multilaterale finansieringskilder som ønsker å støtte prosjektet. Oppdragsgivers intensjon er at felles betingelser knyttet til multilateral finansiering vil bli tilgjengelig for alle utvalgte leverandører.

### **Trekkpoeng:**

Om trekkpoeng nevnes det fra respondentene fra rv. 3/25 at dersom leverandøren ikke oppfyller kravene i kontrakten vil dette være et viktig virkemiddel og insitament for å gjøre en god jobb spesielt i driftsperioden. Ett viktig insitament som kanskje kan oppfattes som noe helt annet for leverandør enn for byggherre, og kanskje mer som en straff sett fra leverandøren. Trekkregimet er likevel et bærende prinsipp i betalingsmekanismen fordi at det ikke skal lønne seg for leverandøren å unnlate å gjennomføre slike drifts- og vedlikeholdstiltak som er nødvendig for levering av kontraktbestemt kvalitet (funksjon). Dette er styrende for systemet med trekkpoeng. Verdien av trekkpoengene er økende fordi det er viktig at tiltakene blir gjennomført ekspeditivt av hensyn til trafikantene. Leverandørene kan dermed i svært stor grad påvirke sin egen utbetaling gjennom å prosjektere og bygge kvalitet

som varer, som gir lave drifts- og vedlikeholdsutgifter. Videre gir anlegg som driftes lettere og mer kostnadseffektivt.

### **Lærlinger - Ekstra betaling**

Oppdragsgiver vil i alle faser av anskaffelsen ha stort fokus på leverandørens oppfyllelse av krav til lærlingeordninger. Krav til dette stilles i konkurransegrunnlagets kapittel B og kontraktens kapittel C.

Insentivene som er gitt ovenfor påvirker gjerne samarbeid og samhandling, dette bekreftes av respondentene i intervjuene. Dette som følge av det underliggende krav om å levere i henhold til de krav konkurransegrunnlaget stiller, men også det faktum at man konkurrerer også på løsninger.

### **4.5.4 Usikkerhetsbetraktninger for kontraktene og leveranser**

I intervjuer in erfaringssinnhenting har jeg også spurt om forholdet rundt usikkerhet og risikofordeling i våre OPS-kontrakter. Respondentenes tilbakemeldinger på dette punktet velger jeg å dele inn i tre hovedbolker basert forskjellig utgangspunkt og roller de enkelte partene i OPS-kontrakten.

#### **OPS-leverandør:**

OPS-leverandørene føler stor usikkerhet med hensyn til grunnforhold og utrygghet for uventede økte kostnader for dem om de bærer en usikkerhet de ikke kan undersøke eller håndtere.

Flere av OPS-leverandørene føler det er ett for lite handlingsrom som følge av føringer og krav gitt gjennom konkurranse- og kontraktsgrunnlaget, og ikke minst gjennom de føringer som er gitt som følge av vedtatt reguleringsplan med bestemmelser. Dette er lokalpolitiske beslutninger som kan være vanskelig og ikke minst ta lang tid å endre eller tilpasse i etterkant.

#### **Investorer og finansielle institusjoner:**

Usikkerhet som investorer og finansielle institusjoner fremmer rettes spesielt mot rentekompensasjons ordninger og forhold knyttet til MVA og betaling av denne.

For de kontrakter som er gjennomført etter mal utarbeidet av Statens vegvesen vil størrelse på milepælsbetaling være av stor interesse. Både det at en for stor andel av byggekostnad betales ut ved trafikkpåsettelse og det motsatte feil. Det er av størst interesse om man setter andelen så lav som mulig for at de som finansierer har en større sikkerhet for inntjening.

#### **Statens vegvesen:**

Statens vegvesen som byggherre føler stor usikkerhet i forhold til kulturelle utfordringer som kan komme som følge av at utenlandske OPS-leverandører og entreprenører antas som prosjektpart.

Det har vært usikkerhet knyttet til om man har funnet de riktige og viktigste utvalgsriterier for å finne den mest egnede OPS-leverandør til å kjøre prosjektet.

Et svært viktig punkt for Statens vegvesen har vært likebehandling av tilbydere i kvalifikasjons- og forhandlingsfasen. Det er krevende å sikre dette i samme stund som man praktiserer åpenhet i forvaltningen og innsynsrettigheter som står sterkt i offentlig forvaltning.

## 4.6 Kultur

Statens vegvesen sine OPS-prosjekter omfatter svært store kontrakter i Norsk sammenheng innenfor transportsektoren fra 5 milliarder og oppover. Største omtalte kontrakt i denne oppgaven er rv. 555 Sotrasambandet med estimert kontraktsomfang på rundt 10 milliarder. Dette betyr at også internasjonale investorer og utbyggere vil være med i konkurransen. Størrelsene på OPS-kontraktene kan være så store at Norske leverandører ikke har finansiell- eller kompetansemessig kapasitet til å makte denne type kontrakt. Av den grunn er det nødvendig å se på hva dette kan bety for samarbeid eller samhandling mellom oppdragsgiver og leverandøren.

Prosjektdirektør i Statens vegvesen Stein Johnny Johansen kom en teori i referanseintervjuet som jeg gjennomførte med han. *Det er forskjellige handlingsmønstre i problemløsning i prosjektforløpet om det er forskjellige nasjonaliteter involvert i prosjekter.* Uttalelsen var basert på de erfaringer prosjektdirektøren har med multikulturelle prosjektorganisasjoner og med de mange utenlandske entreprenører som de senere år har hatt kontrakt med Statens vegvesen i region Nord for gjennomføring av store prosjekter eller vært underleverandør for Norske entreprenører. Prosjekter som E6 Alta vest med den spanske tunnelentreprenøren OSSA og Harstadpakken med spanske tunnelentreprenøren Aldesa, E6 Hålogalandsbrua med Islandsk entreprenør Istak, Kinesisk entreprenør SRBG, serbisk firma, sveitsisk leverandør Østeriske PNC, Finske, PNC og Danske firma.

Respondenten Stein Johnny Johansen mener å ha gjort seg noen sentrale erfaringer som han vil fremheve. *Nordiske entreprenører løser prosjektutfordringer på laveste mulig nivå i prosjektorganisasjonen og mellom partene i en kontrakt, mens andre utenlandske entreprenører spesielt asiatiske entreprenører gjerne ønsker å løse problemer og utfordringer i prosjektene på høyest mulig nivå i organisasjonen.*

Jeg har sjekket ut om det finnes forskning som underbygger dette for å kunne benytte teori for å se om det kan være kontraktuelle formuleringer, krav eller regler som kan eller bør skrives om dette i konkurransegrunnlaget. Eventuelt om dette påvirker samarbeid eller samhandling i noen grad.

### 4.6.1 Kulturelle forskjeller

Gitt erfaringer fra respondent Stein Johnny Johansen og funn fra forskning er det kulturelle forskjeller og forhold som må tas hensyn til i alle prosjektets faser, og utfordringer må forstås og respekteres av alle kontraktparter.

I konkurransegrunnlaget for OPS-konkurranser for Statens vegvesen er det likevel ikke stilt spesielle eller spesifikke krav til leverandørene med hensyn til håndtering av kulturelle utfordringer. Det er likevel i konkurransegrunnlagets B-kapittel lagt inn kvalifikasjonskrav som kan relateres til kulturell forståelse og bevissthet rundt problemstillingen:

#### **Organisatorisk kapasitet og nødvendig kompetanse**

##### **Kvalifikasjonskrav:**

Leverandøren skal ha organisatorisk kapasitet til å gjennomføre kontrakten, med tilstrekkelig bemanning og nødvendig kompetanse til å gjennomføre alle kontraktens faser.

##### **Dokumentasjonskrav:**

Kort redegjørelse vedrørende leverandørens kjernekompetanse og leverandørens totale bemanning. I tillegg skal Leverandøren vise kapasitet og bemanning relevant for denne kontrakten.



Leverandøren skal fylle ut kompetansematrise angitt i svarskjema i kapittel E1 punkt 4.3 Det skal inngis en beskrivelse av personell med utdanning og faglige kvalifikasjoner Leverandøren disponere over innenfor hvert av de generelle og spesielle fagområdene. Det skal ikke innleveres CV.

Leverandørene skal i henhold til krav stilt i konkurransegrunnlaget stille med riktig kompetanse for å takle alle utfordringer for å gjennomføre de kontraktuelle forpliktelser, herunder også kulturelle utfordringer. Temaet kultur kan dermed også kunne bli et av flere viktige tema i forhandlings- og dialogfasen om man aner at dette vil være en usikkerhet eller utfordring for den aktuelle kontraktens gjennomføring.

Det er videre stilt krav til språk og språklige forskjeller i konkurransegrunnlaget. I henhold til konkurransegrunnlagets kapittel B1 «Generelle konkurranseregler» er følgende bestemmelser gitt:

*Forespørsel om deltakelse i konkurransen med tilhørende dokumentasjon skal utformes på norsk, svensk, dansk eller engelsk.*

*Konkurransegrunnlaget er utarbeidet på norsk. I tillegg er det utarbeidet engelsk oversettelse av deler av konkurransegrunnlaget. Ved eventuell motstrid er det den norske versjonen som gjelder.*

*Tilbud skal utformes på norsk, med mindre oppdragsgiver godkjenner andre språk. Kontrakt mellom oppdragsgiver og valgte leverandør vil bli inngått på norsk.*

*For den senere konkurransefasen og kontraktgjennomføringen skal kommunikasjon med og dokumentasjon til/fra oppdragsgiver være på norsk*

Erfaringer gitt av respondentene viser at i de multikulturelle prosjektene gjerne godtas muntlig kommunikasjon på engelsk. Men respondentene erfaring fra prosjekter gjennomført av Statens vegvesen viser at dette kan være utfordrende da det ikke alltid er slik at alle på et arbeidslag kan engelsk, dette kan gjelde spesielt asiatiske eller østeuropeiske arbeidstakere.

## **4.7 Suksesskriterier og fallgruver**

### **4.7.1 Suksessfaktorer og fallgruver i overordnede styringsdokumenter**

I samtaler med ledelsen av prosjektet rv. 555 Sotrasambandet viser de til at det i sentralt styringsdokument (SSD) for rv. 555 Sotrasambandet som er siste styringsdokument som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring (KS2) er beskrevet suksesskriterier innenfor følgende hovedområder: HMS, økonomi, fremdrift og kvalitet.

I styringsdokumentet er suksesskriteriene er tillagt aksjoner for at man i prosjektgjennomføringen skal søke å enten forhindre at uønskede hendelser skal inntreffe, eventuell begrense omfang eller effekt av disse, eller at man sikrer at ønskede hendelser eller effekter skal få blomstre ut og dermed tilføye prosjektet merverdi. Prosjektledelsen er spent på å se om man lykkes med å beskrive disse i konkurransegrunnlaget for å gjøre en leverandør oppmerksom på hvilke usikkerheter man ha avdekket og vil fokusere på, og om leverandørene fanger opp dette og iverksetter tiltak for å møte usikkerhetene. Det ble av respondenter påpekt som viktig å følge opp fremover i prosjektgjennomføringen.

Respondenten fra prosjektet E6 Helgeland valgte å poengtere det han mener er viktige forutsetninger for å få suksess for deres prosjektgjennomføring, dette ble påpekt som spesielt viktige forhold å ta hensyn til i forhandlingsfasen:

- Riktig kompetanse. Skal man gjennomføre større omreguleringer i prosjekteringsfase må man ha riktig kompetanse både hos oppdragsgiver og leverandør eksempelvis planleggerkompetanse på oppdragsgiversiden.
- Kunnskap på kontrakter. Noen på oppdragsgiversiden må kunne NS8407 (Totalentrepriser) kontraktsregler godt – og kurse opp personellet på oppdragsgiversiden
- Kapasitet. Kapasitet fra begge parter er viktig – det går fort i svingene når forhandlinger gjennomføres gjerne med flere tilbydere.
- Tverrfaglig tilstedeværelse. På ALLE fagområder gjøres det mye i forhandlings- og prosjekteringsfase, og det er viktig at alle fag er tilstrekkelig representert.
- Samarbeid og samhandling. Man MÅ jobbe tett med leverandørens prosjekteringsgruppe, spesielt i dialogfasen.
- Samlokalisering. E6 Helgeland var delvis samlokalisert med leverandøren – dette bør tilstrebes i størst mulig grad i prosjekter.

Respondent fra E6 Helgeland viser også til noen fallgruver som man bør være oppmerksom på i prosjektgjennomføringen:

1. Leverandør har ikke tilstrekkelig kompetanse og forståelse for reguleringsplanarbeidet
2. Leverandør kan NS8407 og OPS-kontrakter for dårlig
3. Viktigheten av at oppgaven og forhandlingsregimet forklares godt av oppdragsgiver og at man sikrer at leverandør forstår dette så tidlig som mulig i forhandlingsfase.

Respondenten fra E6 Helgeland har gjort seg noen oppfatninger og anbefalinger om OPS-konkurranse for å lykkes med samhandling og samarbeid som jeg ønsker å trekke frem:

1. Samlokalisert mest mulig i forhandling- og prosjekteringsfasene i alle fall.
2. Lag kjøreregler tidlig for å gi grobunn for godt samarbeid og samhandling.
3. Bruk gjerne Lean tankegang i tilnærming og gjennomføring
4. Møter – legg til rette for å ha uformelle møtearenaer (med bein høyt)
5. Lag i fellesskap gode premisser for samhandlingen: «Tenk før man snakker – snakk før man skriver»

## 4.8 Erfaring knyttet til intervju

Det har vært forholdsvis enkelt å skaffe personer med erfaring til intervju og de jeg har forespurt har stilt villig opp. Gjennom intervjuene har jeg fått gode og klare tilbakemeldinger på de forhåndsdefinerte spørsmål. Respondentene jeg har intervjuet har fått noe frie tøyler i valg av tema for samtale, og har berørt tema eller gått utover de tema jeg på forhånd hadde valgt ut. Dette mener jeg har styrket innsamling og kvalitet på data og funn, og det har også bidratt til at funn utover de tema jeg valgte er dermed kommet frem.

I intervjuene har jeg forsøkt å følge opp utsagn eller tema som respondentene har kommet med. Når dette har skjedd har det vært min intensjon å ikke styre samtale på en slik måte at dette har blitt begrensende for respondentene, men heller få frem forhold som respondentene har ment kunne være viktige for dem.

## 5 Drøfting

### 5.1 Hva har jeg funnet ut om forskningsspørsmålet?

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg sett at samarbeid og samhandling i de senere OPS-prosjektene har startet tidligere enn jeg hadde forutsett ved oppstart av oppgaven. Dette gjelder om man legger tolkningene fra kapittel 3.3 [Samarbeid eller samhandling](#) til grunn. Gjennom markedsundersøkelser, markeds møter, møter med potensielle nasjonale og internasjonale OPS-leverandører og referanseinnhenting har man klart å bedre grunnlaget for hva som kan aksepteres av markedet spesielt med hensyn på størrelse på OPS-kontrakter, kravstillelse, usikkerhets- og risikofordeling, fleksibilitet i forhold til mulighet for å gjøre tilpasninger og omprosjektering, samt hva som er et godt tidspunkt for utlysning av store kontrakter i norsk og internasjonalt marked. Denne kunnskapen kan ha vært viktige grep for også å rette konkurransen mot et internasjonalt marked for bygging i en komplekst norsk topografi, terreng som er utfordrende og et spredt geografisk område. Som følge av økt kunnskap har Statens vegvesen utarbeidet og utformet konkurransegrunnlag tilpasset OPS-konkurranser som skal gjennomføres i Norge de neste årene. For å drøfte og konkludere på de funn jeg har fremskaffet velger jeg å dele funnene inn i konkurransenes- og prosjektenes hovedfaser.

#### 5.1.1 Tidlig fase utarbeidelse av konkurransegrunnlag

I de prosjekter jeg har vurdert avholdt Statens vegvesen markeds møter med potensielle interessenter og tilbydere tidlig i prosessen. Formålet med disse type møter har i hovedsak vært å få presentert for ett potensielt markedet hvilke prosjekter som kommer ut på anbud, hvilke type prosjekter dette er og hvor disse er lokalisert. Statens vegvesen som prosjekteier ønsket også å få vurdert om man treffer markedet riktig med hensyn på størrelse på prosjektet, om man har interessenter som vil være med å konkurrere og kanskje også få noen overordnede tilbakemeldinger fra markedet på konkurransen. Dette har man lyktes godt med i de første OPS-kontrakter som har vært ute på markedet, og prosjekteier har også fått gode tilbakemeldinger fra markedet på prosjektene, kontraktsmetodikk og prosjektenes størrelse. Noe spesielt har det vært at man har hatt svært god representasjon fra markedets finansielle institusjoner både med nasjonalt og internasjonal representasjon. Faktisk så er erfaringen at man i markeds møtene var noe dårligere representert fra entreprenørene, også dette noe uventet i forkant av prosjektene.

I møtene har det vært noen spesielt viktige temaer Statens vegvesen har ønsket å få innspill på. Man har fått noen tilbakemeldinger på hvordan man skal utforme konkurransegrunnlaget for å utfordre og legge til rette for at entreprenørene skal kunne finne egne løsninger eller i det minste ikke finne konkurransegrunnlaget for begrensende. Det har også vært viktig å få tilbakemeldinger fra markedet på hvor store kontraktene kan være eller hva som er en grense i størrelse for at entreprenører og finansielle institusjoner skal kunne finansiere prosjektet frem til første milepælsbetaling og i hele prosjektperioden. Her var første kontrakt på Hedemarken i en størrelse som markedet responderte godt på. Andre også viktige forhold var størrelsen på milepælsbetalingen (hva betales når vegen åpner for trafikk). Dette forholdet spiller en svært viktig rolle med hensyn til om man klarer å få noen til å finansiere i det hele tatt. Er milepælsbetalingen for stor vil ikke de største fond eller finansielle konstellasjoner finne investeringen interessant av den grunn at det blir for kortsiktig og muligheten for avkastning blir for lav.

Risikodeling og usikkerhetslementer er et forhold som er tatt opp gjentatte ganger, spesielt knyttet til prosjekteiers vilje til å ta mest mulig av eksempelvis ansvar for alle usikkerheter

knyttet til grunnforhold og stabilitet i grunn. Dette har også vært her avviket mellom partene etter min mening har vært størst. Dette er også noe som respondentene har bekreftet og har tatt opp i sine tilbakemeldinger.

Statens vegvesen fikk ikke veldig mange tilbakemelding i møtene, noe før og litt innspill i og etter møtene var avholdt fikk man likevel. Manglende vilje til å gi tilbakemeldinger tror jeg skyldes størrelsen på møtet og antall deltakere, men også det faktum at potensielle leverandører ikke har ønsket å blottlegge seg og vise for andre hva de lurte på, hva som er deres styrker/svakheter eller hva som kanskje kan være ett konkurransefortrinn i en senere fasen.

### **5.1.2 Arbeidet med konkurransegrunnlag og perioden etter oppstart**

For OPS-kontrakter i Norge er det ikke utarbeidet noen maler eller standarder som man kunne benytte, det ble derfor lagt ned ett formidabelt arbeid for å utvikle en god kontrakt- og konkurransegrunnlagsmal som beskrevet i kapittel 1.2.3. OPS-kontraktene er gjerne regnet som NS 8407 totalentrepriser med noen «endringer og tillegg», og i utformingen av ny mal har man også tatt utgangspunkt i kontraktsmalen for NS 8407. I det arbeidet benyttet Statens vegvesen både interne kompetanse personer, men også ulike advokatfirma som sammen ga utviklingen av mal en ekstra dynamikk og kompetanse. Det var viktig for Byggherre å få frem en kontrakt som la til rette for at riktig OPS-leverandør ble funnet. Det har man lyktes med.

Etter at man startet med å utarbeide konkurransegrunnlag og utkast til kontrakt versjon 1.0 har fokuset vært å få utarbeidet en kontrakt som legger «Krav og føringer» på en slik måte at man kan utnytte de mekanismer som ligger i en totalentreprise og den intensjon som ligger i St. melding nr. 25 «på rett veg» der man ønsker å utnytte leverandørens kompetanse, erfaring og muligheter for å finne smarte og innovative løsninger som ikke ville fremkommet i en standard enhetspriskontrakt. Prosjektene som har vært ute med konkurranse så langt har bare i varierende grad klart å få frem «funksjonsbeskrivelser» som nettopp har lagt til rette for innovative og andre løsninger. Likevel har leverandøren i rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet klart å komme med noen flotte løsninger som gir merverdi. Det er ennå for tidlig å konkludere med hvordan sluttresultatet for denne kontrakten vil bli. Kontrakt med OPS-leverandør ble underskrevet medio mai 2018. I kontrakten er det ikke lagt inn spesielle insentiver utover det som er beskrevet i kapittel 4.5.3.

I arbeidet med å videreutvikle malens «versjon 2.0» og utarbeidelse konkurransegrunnlaget for OPS-prosjektet rv. 555 Sotrasambandet har man jobbet mer med å rendyrke bestiller-utfører rollene, lagt bedre til rette for innovasjon gjennom bedret funksjonsbeskrivelse og krav, bedret kravstilling og klargjøring av de ulike roller for bestiller og utfører. Man kan vel si at kontraktene er styrket i forholdet for å være en kontrakt for OPS-prosjekt. De neste 2 prosjektene som står klare for utlysning er bedre tilpasset for en OPS-gjennomføring all den tid at de tidlig har visst at dette skulle gjennomføres som OPS og har lagt bedre til rette for en slik gjennomføring gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner og informasjon til andre myndigheter som kommuner etc. Det er likevel klart at man ennå har mye å gå på for å legge bedre til rette for at en OPS-leverandør skal kunne utvikle prosjektet i en egen retning, med bedre, andre eller innovative løsninger.

Statens vegvesen som prosjekteier gjennomførte i utarbeidelsesfasen flere møter med potensielle leverandører også i denne fasen for å få tilbakemeldinger. Møtene ble annonsert og informert om på nasjonale og internasjonale kunngjøringsdatabaser for offentlige anskaffelser, dette for å ikke forfordle noen leverandører eller bare begrense til ett Norsk marked. Alle interessenter som ønsket kunne møte Statens vegvesen/oppdragsgiver og gi

innspill eller stille konkrete spørsmål på allerede forhåndsannonserte tema. For prosjektet rv. 555 Sotrasambandet var tema blant annet risikofordeling, finansiering forhold rundt milepælsbetaling og trafikkavvikling for å nevne noen av de viktigste.

Statens vegvesen som respondentene påpekte så langt veldig fornøyd med at samarbeid og samhandling i denne fasen har vært vellykket og i henhold til planer man la før prosjektet startet opp for fullt. Det er min helt klare oppfatning at mye av dette kan føres tilbake til enkeltpersoner hos Statens vegvesen som har ledet og deltatt i konkurransen fra prosjekteiers side. Man har klart å finne en gjennomførings- og kontraktsstrategi som har lagt til rette for at samhandling skulle kunne finne sted, og dette har vært suksessfaktorer for å få frem de resultater som en fremforhandlet og underskrevet kontrakt representerer. Samme mening om prosessen så langt og funnet er også bekreftet av OPS-leverandøren Skanska. Dette er publisert etter intervjuer med medier og fagblad i etterkant av kontraktsigneringen.

### **5.1.3 Prekvalifisering og forhandlingsfase første utlysning**

I kontrakten for rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet ble 7 tilbud mottatt og gjennom kvalifikasjonskrav ble 3 leverandører prekvalifisert og tatt med videre dialog- og forhandlingsfasen. Gjennom prosessen beskrevet i kapittel 1.2.4 ble hele konkurransegrunnlaget diskutert med leverandørene, de fikk god anledning til å avklare uklarheter, finne ut hva oppdragsgiver ønsket med konkurransen, hvilke krav og føringer kontrakten bygget på. Først etter denne dialogfasen ble ett uforpliktende tilbud gitt av de enkelte 3 tilbyderne. Man kunne da for gi tilbakemelding om de var innenfor en forventet kostnadsramme, men det er viktig at de aldri og ikke under noen omstendigheter har fått informasjon om hvordan konkurrentene la inn sine løsninger eller tilbud. Dette var en viktig forutsetning for fasen. Dette ble svært godt håndtert i konkurransen for rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet. Det ble av alle tilbyderne uttrykt som en positiv og profesjonell prosessgjennomføring i etterkant. På bakgrunn av respondentenes utsagn er det mitt inntrykk er at man fikk dette til som følge av gode forberedelser og ett godt grunnlag for gjennomføring av en slik konkurranseform. Erfaringene fra første gjennomføring er tilbakeført til de andre to prosjektene og forslag til endringer og forbedringer vil bli tatt med de malens versjon 2 og for de neste konkurransene.

Etter forhandlinger gjennomført på bakgrunn av konkurransegrunnlaget fikk Statens vegvesen 3 prisede tilbud og i en tung og vanskelig evalueringsprosess på forhånd melde kriterier ble mest fordelaktige tilbud valg og en leverandør valgt. Respondentene påpeker at samhandlingen i denne fasen var godt, og mye arbeid ble lagt ned fra alle parter. Det kan sies at denne formen for konkurransen er krevende og kostbar for alle involverte parter, men spesielt for tilbyderne som langt på veg må prosjektere mye, komme med løsninger og prise et tilbud uten å være sikre på at de får tilslag og vinner frem i konkurransen.

### **5.1.4 Prosjekteringsfase**

Så langt er det manglede erfaring å kunne vise til, og siste utlyste kontrakt rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet er pr. juni 2018 i denne fasen. Likevel er det lagt et godt grunnlag for at samarbeidet også skal kunne fortsette inn i denne fasen. Som beskrevet i kapittel 1.2.6 om kontraktuelle forpliktelser om å samarbeide, vil dette i kontraktens alle faser. Likevel er det å lage kontraktuelle forpliktelser utfordrende da både forhold som personkjemi, samarbeidsklima, kulturelle utfordringer og økonomi i kontrakten spiller inn. I nevnte kontrakt synes det som om man har klart å legge et solid grunnlag for at ett godt samarbeid skal finne sted fremover.

Samarbeid og samhandling må man arbeide for, snakke om og alle parter må bestemme seg for at dette skal gjelde i en kontrakt. Viktige virkemiddel er de samhandlingsmøter som ble avholdt i oppstarten og etter at kontrakt var underskrevet av partene. Hovedtema i disse møtene var kontrakts forståelse og samarbeid.

Ett annet og viktig grep fra partene i prosjektet rv. 3/rv. 25 Ommangsvollen – Grunset/Basthjørnet er å lokalisere seg tett slik at ikke geografiske forhold skaper unødvendige utfordringer knyttet til daglig kontakt. Det er likevel viktig for kontraktmekanismene skal virke etter intensjon at byggherren ikke blir for tett på, påvirker entreprenøren til endringer eller skaper usikkerhet rundt løsninger. Dette kan utfordre pris med hensyn på endringer som kan påvirke prosjektkostnader og kontraktssum.

### **5.1.5 Bygge-, drift og vedlikeholdsfasen**

For disse fasene må jeg støtte meg på de erfaringer som er gjort i første generasjons OPS-kontrakter i perioden fra 2003 til 2009. Disse kontraktene ble inngått på en noe annen kontraktsmal, og selv om noe var ulikt har samarbeidet i byggefasen i all hovedsak vært godt. Utfordringer har kommet som følge av endringer i håndbøker, behov for endringer som følge av samfunnsutvikling og andre ytre påvirkninger. Endringer gir dermed kostnadskonsekvens og i alle typer kontrakter er dette ofte årsak til konflikter mellom entreprenør og prosjekteier. Denne erfaring er også gjeldende for de tidlige OPS-kontrakter, kontrakter gjennomført etter NS8407 og også vanlige enhetspriskontrakter gjennomført etter NS8405 og NS8406.

## **5.2 Erfaringsoverføring fra gjennomførte prosjekter**

Gjennom de undersøkelser som jeg har gjort for å søke svar på kontraktspartenes erfaringsutnyttelse i samarbeid og samhandling, synes jeg å spore en endring i samarbeid og samhandlingen mot det bedre fra de tidligste kontraktene gjennomført og frem til i dag. Gjennom mer fokus på kontraktuelle formuleringer- og forpliktelser, reguleringsplanlegging mer tilrettelagt for bruk av OPS som kontraktsstrategi, utforming av konkurransegrunnlag mot mer funksjonsbeskrivelser og åpne krav har man sammen med kontraktuelle føringer fått til bedret samhandling i alle prosjektfasene. Statens vegvesen som byggherre er blitt dette mer bevisst og har endret noe på sitt syn på hvordan man skal jobbe mer samarbeidsorientert og ikke bare styre standard enhetspriskontrakter som oppdragsgiver. Samarbeidsfokus gjelder spesielt i forhandlings- og dialogfasene, samt i prosjekteringsfasen. Hvordan disse forhold vil utvikle seg i bygge- og driftsfasene vil jeg ikke finne svar på i denne oppgaven, men det vil være spennende å se hvordan dette utvikler seg i de seneste og nyeste OPS-kontraktene og for det norske markedet fremover.

## **5.3 Begrensninger i forskningsgrunnlaget**

Antallet gjennomførte OPS-kontrakter i Norge er begrenset i omfang. Det har derfor vært utfordrende å finne et tilstrekkelig grunnlag å forske på. Likevel har det vært viktig for meg å begrense mitt forskningsomfang til et norsk marked grunnet norsk byggepraksis, rettspraksis og kontraktsutforming. Norske OPS-kontrakter er spesielt utviklet for hvert enkelte prosjekt og ikke følger en Norsk standardmal. Og selv om man i Norge vil retter oss mot et stadig økende internasjonalt marked vil norsk praksis, kultur og geografi kunne være ulik andre europeiske land.

De forskjellige OPS-kontrakter i Norge spenner over mange år og baseres på endrede kontraktstyper med forskjeller i oppbygging, krav og insentiver. Dette har medført ulike prosjektgjennomføringer og opplegg, selv om mye er likt som følge av erfaringsutvekslinger. Dette har igjen gitt utfordringer med hensyn på det empiriske grunnlaget for oppgaven min. Som følge ulike forutsetninger og grunnlagt for kontraktens gjennomføring, har det medført ulike erfaringer som igjen fører til forskjellige gjennomføring av konkurranse og valg av leverandører, og dermed ett forskjellig erfaringsgrunnlag å bygge videre på.

## 5.4 Videre forskning

Jeg anbefaler at man i eventuelt videre forskning ser hvordan de nye kontraktene og konkurransegrunnlag slår ut for den komplette prosjektgjennomføringen, og hvordan resultat og kostnad for Staten utvikler seg med OPS som kontraktsform. Det vil være av interesse å få vurdert om OPS har vært en riktig strategi spesielt for de tre siste utvalgte prosjekter. Teori om offentlig-privat-samarbeid (OPS) viser til noen karristika som skal være tilstede om prosjekter egner seg for denne type kontrakt. Det vil være av interesse å få vurdert om dette har vært styrende eller tillagt verdi ved valg av prosjekter for gjennomføring som OPS.

En annen retning er å kunne se om OPS tilfører merverdi gjennom rimeligere eller kvalitativt bedre prosjekter for samfunnet. Da gjennom sin gjennomføringsmodell og metodikk, influens og påvirkning fra OPS-leverandør gjennom deres detaljprosjektering, løsninger og gjennomføringsmodell.

OPS-leverandører kommer inn og konkurrerer når prosjektene har en vedtatt reguleringsplan, noe som ofte gir sterke føringer for trasevalg, valg av løsninger og dermed et noe begrenset handlingsrom for en OPS-leverandør til å gjennomføre prosjektet på en måte de selv ønsker. Det har vært av interesse å se på om man kan endre på dette, gjerne gjennom å anta leverandører på et tidspunkt før regulering kan skje og så vurdere hvordan dette kan slå ut for Staten som prosjekteier.

Andre forhold som jeg har berørt i en viss grad i denne oppgaven, men som det kunne vært sett mer på er hvordan kan Statens vegvesen gjennom samarbeid og samhandling bidra til OPS-leverandør med den kunnskap som Statens vegvesen sin prosjektorganisasjonen har om planprosess og planer, bygging, prosjektering og drift/vedlikehold uten å bremse innovasjon og nytenkning.

Min oppgave beskriver risikofordeling mellom Statens vegvesen og OPS-leverandør, men ubesvarte spørsmål er ennå om i hvilken grad kan risikofordeling påvirke tillitsforhold og relasjoner mellom offentlig byggherre og privat OPS-leverandør, og hvordan kan ett godt samarbeid og god samhandling ivaretas gjennom hele prosjektets livsløp.

Gitt siste versjoner av konkurransegrunnlag og etter hvert økt erfaring med OPS som kontraktsstrategi vil det være av interesse å få vurdert om man kan bygge inn noen flere kontraktuelle forutsetninger og mekanismer i konkurransegrunnlaget som ikke fører til utilsiktet risiko- eller maktfordeling.

## 5.5 Praktisk betydning for Statens vegvesen

Formålet med oppgaven min var å se om konkurranse- og kontraktsgrunnlaget var utformet slik at kjerneverdier for Statens vegvesen ble opprettholdt, og man gjennomfører prosjekter på en profesjonell, fremtidsrettet og inkluderende måte. I min oppgaveløsninger mener jeg å ha

funn som man i Statens vegvesen kan bygge videre på, og forhold som bekrefter at de retninger man har valgt med fokus på samarbeid og samhandling virker og kan utvikles videre.

Gitt at man lykkes med å gjennomføre de siste prosjekter på en god måte, gjennom evaluering av prosesser fra disse prosjektene, og får til en god erfaringsoverføring fra prosjekt til prosjekt kan mine funn være av interesse for Statens vegvesen. Det er funn i oppgaven min som underbygger at Statens vegvesen løser sine forvaltnings- og utviklingsoppgaver på en bra måte med hensyn til hvordan man kommuniserer og samarbeider med markedet. Gitt OPS som kontraktsstrategi og metodikk viser Statens vegvesen imøtekommenhet, og omtanke for utvikling av det norske marked og det vårt overordnede transportsystem. Så gjennom bruk av en tilpasset kontraktsmetodikk legger man til rette for at markeds-mekanismer skal virke og at ønskede og tjenlige innovative løsninger fra OPS-leverandører kan bygges inn i prosjektene uten at man aktivt søker å legge hindringer for at dette skal skje. Som forvalter av det norske riksvegnettet følger man etter min mening opp de politiske føringer gitt i St. meld nr. 25 2014-2015 «På rett veg».

Jeg håper at Statens vegvesen kan bruke noen av mine funn som en bekreftelse på at retningen man går nå er riktig, men at det også er forhold som man må forsterke og bygge ut videre for å utvikle seg ytterligere. I den sammenheng er økt fleksibilitet i reguleringsplanlegging et spesielt avgjørende forhold å fokusere på for at markedsmekanismer og OPS som kontraktsstrategi skal virke til det beste for samfunnet.



## 6 Konklusjon

Statens vegvesen som prosjekteier er gjennom prosessene med utvikling av de nyeste OPS-prosjektene blitt mer bevisst på nødvendigheten av å tilpasse prosjektene slik at også et internasjonalt markedet med nasjonale entreprenører eller underentreprenører finner interesse for og ønsker å delta i konkurransen. OPS-prosjekters kompleksitet og størrelse medfører store og langvarige konkurranser som det er kostbart for OPS-leverandører og entreprenører å delta i, spesielt om man ikke vinner frem i konkurransen og er blant de to som etter en lang dialog og forhandlingsfase med bindende tilbud ikke vinner kontrakten.

En økende forståelse for nødvendigheten av å ha godt samarbeid og en samhandling i prosjektene uten for store konflikter har ført til endring i hvordan kontrakt- og kontraktsbestemmelser utformes og beskrives, hvilke kontraktsstrategier som legges til grunn og implementeres i konkurransegrunnlaget, og hvilket fokus man skal ha i prosjektgjennomføringen. Herunder hvordan man bemanner opp prosjektene i antall, med hvilken type kompetanse, hvordan man følger opp OPS-leverandør, entreprenør og underentreprenører i de forskjellige faser av prosjektet og hvordan prosjektene styres.

En endret utforming av konkurranse- og kontraktsgrunnlaget har til en viss grad lagt bedre til rette for at OPS-entreprenører skal kunne være innovative, kunne endre utførelse og optimalisere prosjektene basert på egen prosjektering, erfaringer og kunnskaper om fagfeltet. Men alle de OPS-prosjekter jeg har valgt å se på er det lagt sterke føringer for hva og hvordan prosjektene skal bygges, dette som følge av at detaljerte reguleringsplaner med reguleringsbestemmelser er vedtatt og besluttet lokalpolitisk før utlysning av OPS-prosjektene. Dette legger sterke bindinger som kan være til hinder for at innovative løsninger kan prosjekteres og bygges uten store forsinkelser som følge av behovet for nye reguleringsendringer og tidskrevende reguleringsmessige offentlige prosesser. Dette kan påvirke OPS-leverandørers mulighet og vilje til å gjennomføre denne type smarte og kanskje kostnadsreducerende løsninger.

Statens vegvesen har gjennom siste utvikling av maler for OPS-kontrakter fått en kontrakts- og konkurranseform tilpasset det enkelte OPS-prosjekt, og gjennom dialog og forhandling utfordres OPS-leverandører både på kostnad, løsninger og sikker gjennomføring av prosjektene for hele kontraktsperioden, i tillegg kan prosjekteier få frem hva de gjennom utforming av konkurransegrunnlaget med krav har bestilt og ønsker at en OPS-leverandør skal prosjektere, bygge og drifte for mange år fremover. Prekvalifiserings- og forhandlingsfasen gir dermed en god forventningsavklaring for kontraktspartene, spesielt om man lykkes med og klarer å få til en god prosess med god dialog og forhandling.

Gjennom OPS som kontraktsstrategi har man fått til et økt fokus og avklaringer rundt risiko- og ansvarsfordeling mellom kontraktspartene. Kontraktsstrategi med dialog og forhandling medfører at man i en tidlig fase av prosjektet får denne type avklaring, enn om man benyttet andre kontrakts strategier og da bruk av NS8405 og NS 8406 kontrakter (standard enhetspriskontrakter). Dette kan bidra til å rydde vekk uklarheter, uenigheter og potensielle kontraktuelle konflikter som eksempelvis uenighet om målebrev (omfang og mengder), grunnforhold, byggetid, hva som er prosjekteierstyrte endringer mv.

## 7 Forkortelser og oversettelser

Forkortelse	Betydning
DIFI	Direktoratet for forvaltning og ikt
E10	Europaveg 10
EØS	Europeisk økonomisk samarbeid
HMS	Helse, Miljø og Sikkerhet
FOA	Forskrift om offentlige anskaffelser
KG	Konkurransesgrunnlag
KS2	Ekstern kvalitetssikring nr 2, Kvalitetssikring av sentralt styringsdokument
NS	Norsk standard
NTP	Nasjonal transportplan
OPS	Offentlig-Privat-Samarbeid
St. meld	Stortingsmelding
St. prop	Stortingsproposisjon
SVV	Statens vegvesen
SD	Samferdselsdepartementet

## 8 Figurer

Figur nr. 1. Mulig organisering ved OPS-kontrakt

Figur nr. 2. Agenda for møter med potensielle leverandører i dialog- og forhandlingsfase

Figur nr. 3. Tentativ gjennomføring av OPS-konkurransen

Figur nr. 4. Variasjoner av OPS

Figur nr. 5. Mulig risikofordeling mellom byggherre og OPS-leverandør

Figur nr. 6. Mulig risikodeling og hendelser som kompenseres økonomisk

Figur nr. 7. Arbeidsmodeller samarbeid versus samhandling

Figur nr. 8. Utklipp fra TØI rapport 890/2007

## 9 Referanser

Avdeling for offentlige anskaffelser I Difi (ANS), hva er OPS:

<https://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/kva-er-offentleg-privat-samarbeid-ops>

Avdeling for offentlige anskaffelser I Difi (ANS), hva er «Fordeler og utfordringer ved OPS»:

<https://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/fordelar-og-utfordringer-ved-ops>

Andersen, J. (2012). *Sammen, men hver for seg: om samarbeid i en kommunal rehabiliteringsavdeling* (Master's thesis).

Anderson, H. (2012). Collaborative relationships and dialogic conversations: Ideas for a relationally responsive practice. *Family process*, 51(1), 8-24.

Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P.J., & Hardcastle, C. (2005). The allocation of risks in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23(1), 25-35.

Bjørge, Gerd (2015): "Tverrprofesjonell samhandling – hva er det?" Forelesningsmateriale på BTI-samling – Lillestrøm 16. september 2015.

Busch, T., Vanebo, J.O., Klaudi Klausen, K., & Johnsen, E (2005) Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metoder og dilemmaer (2. Utg.). Oslo: Universitetsforl.

Chan, E. H., & Tse, R. Y. (2003) i Cultural considerations in international construction contracts. *Journal of construction engineering and management*, 129(4), 375-381

Cheng, E. W., Li, H., & Love, P. E. D. (2000). Establishment of critical success factors for construction partnering. *Journal of management in engineering*, 16(2), 84-92.

EISENHARDT, K. M. 1989. AGENCY THEORY - AN ASSESSMENT AND REVIEW. *Academy of Management Review*, 14, 57-74.

Eriksson, T., & Jonasson, L. (2008). Tillitens förutsättningar: En studie om tillit i sociala processer.

Folkestad, Bjarte, Skogedal Linden, Tord (2014); rapport 8/2014 «Offentlig-privat samarbeid i kommuner – Modeller og erfaringer»

Gillian Warner-Søderholm (2012): But we're not all Vikings! Intercultural Identity within a Nordic Context, *Journal of Intercultural Communication*, issue 29

Greve, Carsten, Graeme Hodge (2007): «Private–Public Partnerships: A comparative perspective on Victoria and Denmark» s. 179–201 i Christensen, Tom og Per Lægread (red.), *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.

- Greve, Carsten, Graeme Hodge (2013): «A transformative perspective on Private–Public Partnerships» s. 265–277 i Christensen, Tom og Per Lægred (red.), *The Ashgate Research Companion to the New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Grimsey, D; Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and projects finance*. Cheltenham [u.a.]: Elgar.
- Halvorsen, K. 2015. *Hvilke faktorer spiller inn for å lykkes med ekstern samhandling i prosjekter i Statens vegvesen?* Masteroppgave, NTNU.
- Hofstede, Geert februar (1993) *Cultural constraints in management theories, The executive*, vol . 7, No.1, pp. 81-94
- Koppenjan, J.F.M., (2005) *The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in The Netherlands*, in: *Public Administration*, Vol. 83, nr. 1, pp. 135-157
- Kvålshaugen, R., Sword, A.R., (2018) *Samhandling og prosessledelse*, Forskningsrapport 1/2018.
- Laffont, J. J., Martimort, D., (2009). *The theory of incentives; the principal-agent model*.
- Lewicki, R. J., & Bunker, B.B. 1996. *Developing and maintaining trust in work relationships*. In R. Kramer & T.R. Tyler (Eds), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*: 114–139. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Matthiesen, S. (2011). *Samarbeid om innovasjon: En casestudie av samarbeidet i industrielle forsknings-og utviklingskontrakter* (Master's thesis).
- Mayer, R.C., Davis, J.H., & Schoorman, F.D. 1995. *An integrative model of organizational trust*, *Academy of Management Review*, 20 (3): 709-34.
- NFK, D. n.f.k.---.(2010). "Dette er fra hjemmesiden til Forskningsetiske komiteer: "Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder --- likheter og forskjeller"." From <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>.
- Petersen, Ole Helby (2013): *Offentlige–privat partnerskaber (OPP): Notat om danske og internationale erfaringer med OPP*. KORA – Det nationale institut for kommuners og regioners analyse og forskning.
- Robinson, H.S., & Scott, J. (2009). *Service delivery and performance monitoring in PPP/PFI projects*. *Construction management and Economics*, 27(2), 181-197.
- Roschelle, J., & Teasley, S. D. (1995). *The construction of shared knowledge in collaborative problem solving*. In *Computer supported collaborative learning* (pp. 69-97). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Serva, M., Fuller, M.A., & Mayer, R.C. 2005. *The reciprocal nature of trust: A longitudinal study of interacting teams*, *Journal of Organizational Behavior*, 26 (6): 625-48.
- Scharle, P. (2002). "Public-private partnership (PPP) as a social game." *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 15(3): 227-252.

Statens vegvesen internettsider om OPS/PPP (PPP- Public-private-partnership)  
<http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/OPS-PPP>

Stortingsmelding nr. 25, 2014-2015 "På rett vei - Reformen i veisektoren"

Wesenberg, J., Støen, A., Jønsberg, B., Kvarstein, C. (2017). Artikkel «Offentlig privat samarbeid – Fordeler og utfordringer» publisert 12 september 2017.

Young Hoon Kwak, YingYi Chih, C. William Ibbs: (2009): Paper California management review vol.51, NO.2 winter.

Zhang, X. (2005). Critical success factors for public–private partnerships in infrastructure development. Journal of construction engineering and management, 131(1), 3-14.

## 10 Vedlegg

- 10.1 Intervju og spørsmålsguide – referanseinnhenting
- 10.2 ST\_meld-25 –På rett veg
- 10.3 Regjeringen - OPS i Norge
- 10.4 Evaluering av OPS i vegsektoren – TØI-rapport 890/2007
- 10.5 Tverrprofesjonell-Samhandling\_BTI\_samling\_160515