

konsept

Atle Engebø, Parinaz Farid og Ola Lædre

Hvilke råd og vurderinger om statlige prosjekters kontraktsstrategier gjøres i tidligfase? En kartlegging av prosjekter under statens prosjektmodell

Concept arbeidsrapport 2023-3

Forord

Kontraksstrategi er et kritisk element i ethvert prosjekt og omfatter temaer som anskaffelsesprosedyrer, kontraktsformer, tildelingskriterier og andre kontraktsmekanismer som vil påvirke prosjektenes evne til å nå sine mål. I noen prosjekter, som for eksempel bygging av store bygninger eller veier, er det ikke uvanlig å sette ut en stor del av eller nesten hele prosjektbudsjettet i kontrakter. Prosjektets kontraksstrategi kan dermed ha betydelig innvirkning på prosjektets suksess eller fiasko.

Denne rapporten utforsker hvilke råd og vurderinger som gjøres i tidlig fase når det gjelder kontraksstrategien for statlige prosjekter. Dette er belyst gjennom kartlegging av prosjekter under statens prosjektmodell fra Concept sin database, Trailbase. Studien vil forhåpentligvis bidra til innsikt i hvordan kontraksstrategien blir behandlet, vurdert og formet av ulike aktører gjennom forskjellige faser av statens prosjektmodell.

Studien er gjennomført av Atle Engebø og Parinaz Farid fra Concept-programmet, samt Ola Lædre, professor ved institutt for bygg- og miljøteknikk. Gro Holst Volden og Morten Welde fra Concept-programmet har bidratt med gjennomlesing og innspill underveis i arbeidet.

Trondheim, desember 2023

Ansvar for informasjonen i rapportene som produseres for Concept-programmet ligger hos forfatterne. Synspunkter og konklusjoner står for forfatternes regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

Innhold

| | |
|---|-----------|
| SAMMENDRAG | 3 |
| 1 INTRODUKSJON | 6 |
| 2 KONTRAKTSSTRATEGI | 7 |
| 2.1 En kort teoretisk innføring | 7 |
| 2.2 Kontraktsstrategi i statens prosjektmodell | 10 |
| Statens prosjektmodell | 10 |
| Kontraktsstrategiens rolle i KVU og KS1 | 10 |
| Kontraktsstrategiens rolle i KS2 | 11 |
| 3 DATA OG METODE | 12 |
| 4 RESULTATER | 16 |
| 4.1 Kontraktsstrategi i KVU | 16 |
| 4.2 Kontraktsstrategi i KS1 | 21 |
| 4.3 Kontraktsstrategi i styringsdokument og KS2 | 25 |
| Kvalitetssikrerne sin vurdering og anbefalinger..... | 28 |
| 4.4 Andre funn og observasjoner | 34 |
| Fremstillinger | 34 |
| Generelle råd og anbefalinger..... | 35 |
| Identiske råd og anbefalinger..... | 36 |
| Sektorforskjeller..... | 37 |
| 5 KONKLUSJON | 40 |
| REFERANSER | 42 |

Sammendrag

KVU/KS1 og KS2 utgjør to viktige kontrollpunkter ved statens prosjektmodell. KVU er knyttet til konseptfasen av store statlige investeringsprosjekter og handler om å (1) beskrive problemet tiltaket skal løse, (2) å introdusere, vurdere og sammenligne ulike løsninger og tiltak som er konseptuelt forskjellig fra hverandre, og (3) å anbefale hvilket tiltak som bør gjennomføres og hva som er viktige forutsetninger i den videre planleggingen for å lykkes. KS1 handler om en ekstern kvalitetssikring av KVU, før konseptvalg kan fattes i regjeringen. Forprosjektet skal deretter utarbeide styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet, som skal kvalitetssikres gjennom KS2 før investeringsbeslutning og fastsettelse av prosjektets kostnadsramme kan fremmes for Stortinget. Kontraktsstrategi er en av temaene som skal omtales på disse kontrollpunktene. Formålet med denne rapporten er å kartlegge hvordan kontraktsstrategi omtales og konkretiseres fra KVU til KS2, i prosjektene som har vært gjennom statens prosjektmodell. Vi ser på KVU, KS1, styringsdokument og KS2 rapporter i vår database, og konsentrerer oss rundt kontraktsstrategi mht. følgende elementer: organisering på prosjekteiersiden, kontraheringsform, entrepris-/leveransestruktur, og kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform. De viktigste resultater er som følger:

KVU:

- Ved analyse av konseptvalgutredningene ble det identifisert at litt over 10 % av rapportene inkluderte drøfting eller omtale av kontraktsstrategi. Fokuset innen denne tematikken var hovedsakelig rettet mot entrepris- og leveransestrukturer, mens kontraheringsform og kontraktsformat ble behandlet i begrenset grad. Rapportene som berørte kontraktsstrategi viste variasjon fra konkrete drøftinger til mer overordnede refleksjoner rundt alternative strategier, forslag til kontraktsstrukturer og generelle betraktninger vedrørende kontraktsstrategi. Årsakene til hvorfor kontraktsstrategi drøftes i enkelte KVU-er ble ikke avdekket gjennom gjennomgangen, men det kan potensielt relateres til prosjektets modenhetsgrad eller i noen tilfeller at det er eksplisitt nevnt i mandater.
- I senere tid har det vært økt oppmerksomhet rundt tidlig involvering av leverandører. For konseptvalgutredninger blir dette aspektet inkludert i retningslinjer for forprosjektet. Denne retningslinjen ble først spesifisert i rundskriv R-108/19 (Finansdepartementet, Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, Rundskriv R-108/19, 2019). Det er ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå i hvilken grad denne muligheten er blitt benyttet. Imidlertid nevner fem av de 18 tilgjengelige KVU-ene fra innføringen av R-108/19 tidlig involvering av leverandører, noe som utgjør litt under en tredjedel av totalen.

KS1

- Når det gjelder KS1-rapportene, ble det også identifisert et begrenset antall som berørte kontraktsstrategirelaterte aspekter. «Organisering på prosjekteiersiden» var det mest diskuterte elementet. Gjennomgangen av KS1-rapportene avdekket variasjon i drøftingen

av kontraktsstrategi, hvor noen rapporter reflekterte vurderinger fra KVVU uten nødvendigvis å utfordre, diskutere eller utdype strategien. Omtalen av kontraktsstrategi ble kategorisert etter graden av konkretisering, med konkrete anbefalinger som primært involverte spesifikke kontrakt- eller entreprisformer med begrunnelse, mens generelle anbefalinger var mer overordnede. I en mindre andel av rapportene ble kontraktsstrategien grundigere behandlet, inkludert konkrete vurderinger fra kvalitetssikrere

KS2:

- Ut ifra tilgjengelige KS2-rapporter omtalte cirka 90 % av rapportene kontraktsstrategi angående en eller flere kontraktsstrategi elementer. Elementene entrepris-/leveransestruktur og kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform var diskutert i stor grad mens kontraheringsform ble nevnt og drøftet i noe mindre grad, nemlig under (men fortsatt nær 60 %). Så det er ikke alle kvalitetssikrere som gjennomgikk alle kontraktsstrategi aspektene som kan forventes av en KS2 rapport.
- Angående anbefalinger om kontraktsstrategi fant vi at en andel av rapportene gikk i dybden på tematikken og kom med konkrete eller relativt prosjektspesifikke anbefalinger, mens den andre andel la seg på et generelt eller teorinært nivå.
- Videre fant vi at det var lite drøfting rundt 'analyse av egenskapene ved gjeldende prosjektet og markedssituasjon' i rapportene, og at dette området var mest presentert som en forbedringsmulighet for byggherrens sine vurderinger. I forbindelse med 'korrespondanse mellom risikoplassering og reell innflytelse over prosjektet' var dette som regel adressert med å reflektere over byggherrens valgte kontraktsstrategi i tilknytning til det vurderte risikobildet eller risikofordelingen. Til slutt fant vi at 'vurdering av soliditet og kontraktuelle sikringsmekanismer' var mest kommentert som en anbefaling eller forbedringsmulighet, eller nevnt som et kriterium når det gjelte for evaluering av tilbydere.

Andre observasjoner:

- En felles trend på tvers av KVVU-, KS1-, og KS2-rapportene er at flere av vurderingene og anbefalingene knyttet til kontraktsstrategien er av generell art. Det er også enkelte tilfeller av gjenbruk av formuleringer og anbefalinger mellom prosjekter. Det kan også være variasjon mellom konstellasjonene om hvordan de tilnærmer seg dette temaet og hvilke anbefalinger som gis. Dybden og omfanget i diskusjonen rundt kontraktsstrategi kan også variere etter prosjekttype og sektor. For IKT/EPR- og anskaffelsesprosjekter forblir kontraktsstrategiens diskusjon i flere tilfeller på et mer abstrakt nivå.

Til sist kan vi si at kartleggingen har vist at omtalen, rådene og vurderingene knyttet til kontraktsstrategier for statlige prosjekter utvikler seg i takt med prosjektets modenhet. Det er lite omtalt i KVVU og KS1, mens det behandles mer systematisk på tidspunktet for KS2. I tillegg til de nevnte sektorforskjellene gir denne studien muligheter for videre utforskning av flere temaer. Et neste skritt kan være å utvide analysen ved å benytte informasjon om kontraktsstrategi tilgjengelig i Concepts-databasen sammen med resultatene fra denne kartleggingen for en

nærmere undersøkelse av faktisk valgte kontraktsstrategier i prosjekter, samt vurdering av i hvilken grad prosjekteiere har fulgt anbefalingene fra kvalitetssikrere.

1 Introduksjon

Forskningsprogrammet Concept driver følgeforskning på store statlige investeringsprosjekter underlagt den norske ordningen med ekstern kvalitetssikring. Ved å analysere data og gjennomføre forskningsprosjekter basert på teori og metodikk, forsøker vi å skape innsikt om statens prosjektmodell, strategier for organisering og ledelse av store offentlige prosjekter. I denne studien har vi gått dypere inn i tematikken kontraktsstrategi og belyser hvordan dette temaet omtales forstås i kontekst av statens prosjektmodell.

Statens prosjektmodell er en ordning som omfatter investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Modellen stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes og har sin bakgrunn i negative erfaringer med kostnadsoverskridelser, forsinkelser og manglende realisering av nytteeffekter i offentlige investeringsprosjekt. Hensikten med ordningen var å bedre Stortingets beslutningsgrunnlag for store statlige investeringsprosjekter, og å bedre kostnadskontrollen og styringen i gjennomføringen av prosjektene.

Kontraktsstrategi er et samlebegrep som omfatter valg av anskaffelsesprosedyre, inndeling i kontrakter og entrepriser, entreprisform, tildelingskriterier og kontraktsmekanismer (Lædre, 2006; Dovre International AS, 2008). Disse begrepene er nærmere omtalt i kapittel 2. Kontraktsstrategien skal beskrive hvordan prosjekteier sikrer hensiktsmessig konkurranse i utvelgelsesfasen, hvordan man fordeler oppgaver, ansvar og usikkerhet, og hvilke kontraktuelle virkemidler som bør være etablert for å understøtte styring i gjennomføringsfasen. I et prosjektstyringsperspektiv vil kontraktsstrategien bidra til å redusere risiko, øke effektiviteten og øke sannsynligheten for at prosjektets mål oppnås (Lædre, 2006; Dovre International AS, 2008).

Denne rapporten presenterer en kartlegging av hvordan kontraktsstrategi omtales og konkretiseres fra konseptvalgutredning (KVU) og frem til KS2. Slik modellen er lagt opp vil det være naturlig at kontraktsstrategi omtales relativt sparsommelig i henholdsvis både KVU og KS1. Det er likeledes interessant kartlegge hvor tidlig det gjøres vurderinger av kontraktsstrategi og om hvorvidt det har skjedd en endring her over tid. Konkret er formålet å oppsummere og se nærmere på hvordan kontraktsstrategi omtales i henholdsvis KVU-, KS1-, styringsdokumenter og KS2-rapporter gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke vurderinger og råd gis om prosjektenes kontraktsstrategi, henholdsvis av etater og kvalitetssikrere?
2. Kan vi se noen trender angående kontraktsstrategi i tidligfasen av statens prosjektmodell over tid?

Studien er avgrenset til gjennomgang av tilgjengelige data i Concepts database Trailbase. Denne inneholder all informasjon programmet har fått frigjort om prosjektene i statens prosjektmodell. Dette gir mulighet for kartlegginger og analyser. Videre er det ikke gjort noen avgrensning på sektor, dermed dekker rapporten de sektorene som omfattes av statens prosjektmodell, dvs. samferdsel, forsvar, IKT og bygg.

2 Kontraksstrategi

I dette kapitlet presenterer vi en kort innføring i temaet kontraksstrategi og kontraksstrategiens rolle i statens prosjektmodell.

Begrepet kontraksstrategi består av to elementer: kontrakt og strategi. En kontrakt i sin enkleste form viser til en avtale mellom to eller flere parter, og gjerne med en tredjepart som garanterer for kontraktens gyldighet (en domstol eller lignende). Strategidelen av begrepet handler helt overordnet om prosjekteiers risikostyring i prosjektet. Med dette bakteppet definerer Broome og Perry (2002) kontraksstrategi som «innretningen av partenes motivasjoner for å maksimere sannsynligheten for at prosjektmålene oppnås, med hensyn til begrensningene og risikoene som påvirker prosjektet, samt styrker og svakheter hos partene i det». Kontraksstrategien kan dermed sies å representere den viktigste muligheten for prosjekteier til å utøve risikostyring fordi kontraksstrategien vil diktere (1) definisjon av prinsippene som vil styre risikofordelingen, (2) valg av organisatorisk struktur og kontraktstype som best passer for håndteringen av spesifikke prosjekt- og kontraksrisikoer, samtidig som andre begrensninger eller faktorer, og (3) fordeling av risikoene til partene gjennom kontraktsdokumentet (Perry & Hayes, 1985).

2.1 En kort teoretisk innføring

Anskaffelsesdelen er et kritisk element i ethvert prosjekt. I noen prosjekter, bygging av et stort bygg eller en vei for eksempel, er det ikke uvanlig å sette bort en stor del av eller nesten hele prosjektbudsjettet i kontrakter. Dette gjør at valg og gjennomføring av prosjektets kontraksstrategi kan påvirke prosjektets suksess og fiasko i betydelig grad. Kontrakten mellom prosjektorganisasjon og andre aktører er et verktøy som normerer deres forhold ved å avgjøre partenes plikter og rettigheter mot hverandre, altså bestemmer hva prosjektorganisasjons skal gjøre selv, og hva skal kjøpes inn fra eksterne aktører (Karlsen, 2021). Kontraksstrategi handler da om å styre gjennomføringen av en eller flere anskaffelser. Vanligvis utføres konseptfasen som består av utredningsarbeid internt. Deretter kan det til en viss grad involveres eksterne aktører i prosjekteringsfase, mens selve gjennomføringen utføres i de fleste tilfeller av eksterne.

Kontraksstrategien består av flere valg-komponenter eller kontraktmessige valg som er nødvendig for prosjekteier å ta stilling til ved kontrahering for å sikre en tilpasset kontraksstrategi for prosjektet. Nedenfor beskriver vi komponentene kort, og illustrerer en oppsummering av dem i Tabell 1.

Tabell 1: Etter Karlsen (2021) og Lædre (2012)

| Kontraktmessig valg | Hva valget handler om? |
|---|--|
| Er det behov for prekvalifisering? | Handler om en forhåndsevaluering av potensielle leverandørers (også heter som entreprenør) kvalifikasjoner, etter prekvalifiseringskriteriene. Dette gjøres før leverandørene kommer med sine tilbud. Hjelper med utsortering av uegnede leverandører for oppdraget, altså begrense antall tilbydere til bare de beste kvalifiserte leverandørene. |
| Tildelingskriterier (ift. anbud/tilbud) | Dreier seg om å tildele oppdrag til entreprenøren basert på flere tildelingskriterier (økonomisk mest fordelaktig), eller kun ha laveste pris som kriterium. Å velge lavest pris benyttes ofte ved anbud fordi det er klart spesifisert hva som skal anskaffes. Dette resulterer ikke nødvendigvis i det beste resultatet, det er mange situasjoner hvor valg av leverandør med lavest anbud kan resultere i høyere totale kostnader. Hvis byggherren benytter det økonomisk mest fordelaktige tilbudet får byggherren utsortere de minst egnede tilbudene ved hjelp av tildelingskriteriene. Dette egner seg spesielt der hvor entrepriser krever spesiell kompetanse eller fleksibilitet, altså i situasjoner hvor det er flere forhold enn pris som er kritisk for byggherren. |
| Kontraheringsform / Når bør leverandøren involveres? | Handler hovedsakelig om fire kontraheringsformer: egenregi, direkte kontrahering, konkurranse med forhandlinger, og anbudskonkurranse. Anbudskonkurranse: byggherren må utarbeide tilbudsdokumentet, sende ut tilbudsinnbydelse, evaluere innkomne tilbud og inngå kontrakt. Dette kan være en rigid prosess, men byggherren får konkurrerende priser og en formening om hva er gjeldende markedspris. Konkurranse med forhandling: benyttes når prosjektorganisasjonen har behov for å diskutere løsninger med tilbyderen. Byggherren innleder forhandlinger med flere, og kan akseptere det tilbudet som fremstår som best etter forhandlingene. Direkte kjøp / direkte kontrahering: byggherren går til en leverandør uten en konkurranse arrangert på forhånd. Mindre omfattende standardiserte bestemmelser enn de for anbudskonkurranse. Mindre ressurskrevende. |
| Ytelsesbeskrivelser | Handler om utarbeidelse av krav, altså hvilke krav byggherren/oppdragsgiver skal stille til den ønskede løsningen. Byggherren må ta hensyn til tekniske og økonomiske begrensninger, og formulere krav som enten <i>Funksjonskrav:</i> beskrive hvilke funksjoner løsningen skal tilfredsstill, altså hvordan det endelige produktet skal fungere uten å nødvendigvis beskrive hvordan leverandøren skal oppnå funksjonene. Beskrives i vanlig og ikke teknisk språk. Leverandøren kan tilpasse prosjektgjennomføringen til den tilgjengelige kompetansen og produksjonsutstyret. Leverandøren kan påvirke usikkerheten, tilrettelegging for innovasjon og forbedringer. eller <i>tekniske krav / mengdebeskrivelse:</i> hos oppdragsgiver som har spesialkompetanse innenfor det ønskede produktet. Byggherren detaljerer og konkretiserer løsningene, altså forberede en detaljert og presis beskrivelse av hva som skal utvikles. Hvis utviklet fra grunnen av kan medføre mye arbeid for byggherren. |
| Entreprenør-/leveransestruktur | Handler om at byggherren velger entreprenørform som legger føringer for påvirkningsmuligheter i prosjektet. Bestemmer hvem som inngår kontrakter med hvem, hvordan prosjektet blir organisert og hvordan ansvar fordeles. De viktigste entreprenørformene: Totalentreprenør (Turnkey-kontrakt): byggherren utarbeider kravspesifikasjon utformet som funksjonskrav, som grunnlag for innhenting av tilbud. Totalentreprenør har ansvar for både prosjekteringsarbeidet og arbeidet i gjennomføringsfasen. Entreprenøren kommer normalt tidlig inn i prosjektet. Generalentreprenør: byggherren har ansvar for prosjektering og utarbeider et fullstendig anbudsmateriale som grunnlag for innhenting av anbud og kontraktinngåelse med en entreprenør for produksjon av bygget. Byggherren har da kun en utførselskontrakt, altså en generalentreprenør som kontrakter sine underentreprenører. Hovedentreprenør: byggherren har ansvaret for prosjektering og utarbeider anbudsmaterialet som grunnlag for kontraktinngåelse (samlet bygningsmessige |

| | |
|---|--|
| | <p>arbeidene) med en hovedentreprenør. Hovedentreprenøren har fullt ansvaret for det arbeidet han selv og hans underleverandører utfører. I tillegg er det flere kontrakter (tekniske fag) med et få sideentreprenører som byggherren direkte inngår.</p> <p>Delte entrepriser (Sideordnede entrepriser): byggherren har ansvaret for prosjektering og utarbeidelse av anbudsmateriale. Arbeidet blir splittet opp i flere kontrakter eller entrepriser. Byggherren har selv totalt ansvar for teknisk og fremdriftsmessig koordinering mellom entreprisene. Entreprenøren bærer da i mindre grad risikopåslag. Byggherren har muligheter for å gi detaljerte føringer i både prosjekterings- og gjennomføringsfase.</p> |
| Kontraktsformat / Kompensasjons- / vederlagsform | <p>Dreier seg om hvordan byggherren vil betale for leverandørens arbeid: Hvordan godtgjørelsen for leverandørens ferdigstillelse av prosjektet blir beregnet.</p> <p>Det er ulike kontraktsformater under to kategorier: priskontrakter og kostnadskontrakter. En del av kontrakttyper gir byggherren forutsigbarhet for kostnaden, og en annen del kan føre til bedre forutsigbarhet for kvaliteten.</p> |
| Incentivmekanismer | <p>Basert på prestasjon, kan incentiver innrettes for å enten belønne eller straffe leverandøren. Incentivene kan knyttes til kostnad, tidsbruk, kvalitet, eller omfang, og kan gjelde for individer eller for hele organisasjonen. Ulike former av incentiver:</p> <ul style="list-style-type: none"> Økonomisk belønning eller bonusopplegg Ære, anerkjennelse og anseelse Attraktive tilleggsoppgaver i forbindelse med oppdraget Tildeling av nye, fremtidige oppdrag <p>Negative incentiver:</p> <ul style="list-style-type: none"> Dagmulkt Redusert fortjeneste Risikodeling |
| Kontraktbestemmelser | <p>Tradisjonelle kontraktbestemmelser: (i bygg- og anleggsprosjekter) følger standardiserte kontraktbestemmelser (for eksempel NS8401, NS 8402) og anbefalinger av regelverket.</p> <p>Utradisjonelle kontraktbestemmelser eller samspill: (i bygg- og anleggsprosjekter) kan brukes sammen med de fleste kontraheringsformene, entreprisformene, og kompensasjonsformene. Muligheter åpnes for å øke graden av integrasjon mellom byggherren og leverandøren. Har ulike former, for eksempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Samlokalisering/felles brakkerigg Felles kontorfunksjoner Oppstartsmøter og faste samarbeidsmøter |
| Oppfølging av kontrakt | <p>Handler om hvordan kontrakten skal følges og administreres underveis. Hvordan uenigheter og konflikter mellom partene skal løses.</p> |

Utover valgene som utgjør prosjektets kontraktsstrategi, er det også relevant å se på faktorene som bør tas hensyn til når byggherren evaluerer og velger kontraktsstrategi for et prosjekt. Med andre ord er valg av kontraktsstrategi avhengig av forskjellig informasjon som bør påvirke valget for å sikre en tilpasset strategi til hvert enkelt prosjekt. Dette kan gjelde både *prosjektspesifikke* og *generelle* forhold.

Prosjektspesifikke forhold varierer fra prosjekt til prosjekt og inkluderer aspekter som tid, kostnad, kvalitet, omfang, usikkerhetsnivå, diversifisering, prosjektnedbrytingsstruktur, organisasjonsnedbrytingsstruktur, byggherrens behov for styring underveis, ønsket entreprenørinvolvering, kompleksitet grunnet spesialiserte arbeidsoppgaver eller involvering av flere fagområder, prosjektets varighet, markedsundersøkelser, og prosjektorganisasjonens preferanser. Generelle forhold som også påvirker prosjekter inkluderer lovgivning, standarder,

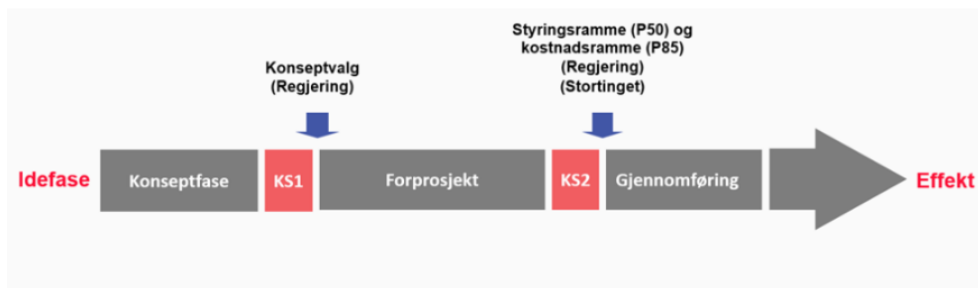
rutiner, markedets preferanser, hyppighet av prosjekter, og spekteret av tilgjengelige kontraktsstrategier.

2.2 Kontraksstrategi i statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Modellen er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-108/23 (Finansdepartementet, Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, Rundskriv R-108/23, 2023). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Ordningens to kontrollpunkter, som vist i Figur 1 under:

- KS1 - Kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt.
- KS2 - Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før eventuell investeringsbeslutning i Stortinget.



Figur 1: Statens prosjektmodell

Kontraksstrategiens rolle i KVU og KS1

Formålet med en konseptvalgutredning (KVU) er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt kan videreføres i prosjektfasen. KVU-arbeidet og KS1 kan også struktureres i to trinn om ønskelig. Her vil trinn 1 fokusere på selve konseptvalget, mens trinn 2 tar sikte på å klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og gir føringer for forprosjektfasen. En totrinnsinndeling kan være hensiktsmessig, spesielt når konseptvalget er på et overordnet nivå eller av hensyn til prosjektets fremdrift og modenhet.

Kontraksstrategien er en del av prosjektets gjennomføringsstrategi. Denne skal så langt som mulig omfatte premisser for styringen av forprosjektfasen og en plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ifølge R-108-23 skal det så langt som mulig foreligge «en vurdering av kontraksstrategi med hovedvekt på om prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør. Dersom tidliginvolvering anbefales, skal kontraksstrategien utvikles for å muliggjøre dette (s. 8)»

Kontraksstrategiens rolle i KS2

Prosjekter som meldes opp for KS2 skal normalt være ført frem til fullført forprosjekt. For prosjekter som har vært gjennom KS1, skal føringer fra konseptvalget følges opp og reflekteres i beslutningsunderlaget.

Kontraksstrategi er en sentral del av prosjektets styringsdokument. Styringsdokumentet skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, prosjekteier og relevante eksterne interessenter. Ifølge rundskriv R-108/23 skal styringsdokumentet inneholde en beskrivelse av overordnede rammer, prosjektstrategi, og prosjektstyringsbasis. I de tilfellene hvor kontraksstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller på et annet tidlig tidspunkt, skal det ved ferdigstilling av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraksstrategier.

Kvalitetssikrers rolle omfatter vurdering av forslaget til kontraksstrategi, med spesielt fokus på om det er gjennomført tilstrekkelige drøftinger angående mulig tidlig involvering av prosjektleverandør(er) basert på prosjektets modenhet. Dersom kvalitetssikreren anbefaler tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjektet bør styres for å realisere gevinstene av tidlig involvering og når dette bør starte i forprosjektfasen.

Videre skal det vurderes om det foreligger en komplett kontraksstrategi. For de tilfellene der kontraksstrategien ble valgt i forbindelse med konseptvalget etter KS1 eller på et annet tidlig tidspunkt, skal kvalitetssikreren vurdere og gi relevante anbefalinger om videre oppfølging av den valgte kontraksstrategien. For tilfeller der kontraksstrategien ikke ble valgt samtidig med konseptvalget, må en ferdig utviklet kontraksstrategi være på plass ved oppstart av KS2, i henhold til Rundskriv R-108 punkt 8.3.

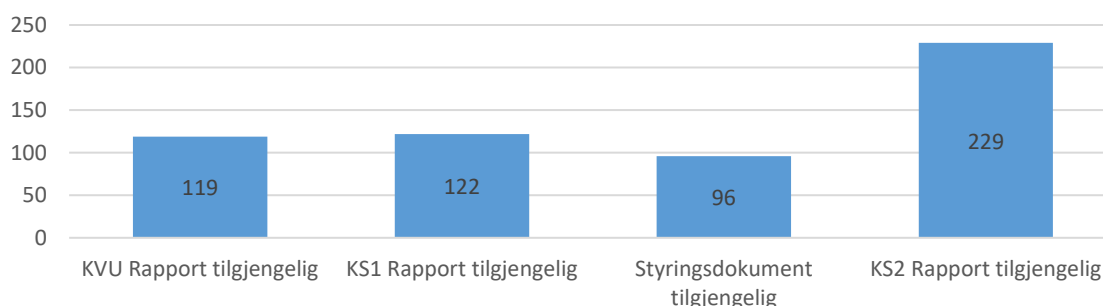
Kontraksstrategien skal fremstå som helhetlig, stringent og realistisk og det skal vurderes om kontraksstrategien oppfyller fastsatte krav og om det er de mest relevante kontraktstrukturer og -typer som er vurdert i henhold til prosjektets egenskaper. Det skal vurderes om den foreslåtte kontraksstrategien bør danne grunnlaget for prosjektgjennomføringen eller om andre kontraksstrategier bør velges. Tilrådingen må være i samsvar med statens regelverk for den aktuelle typen anskaffelse.

Oppsummeringen av de tidligere nevnte punktene peker på fire hovedområder som vurderes ved KS2-kontrollpunktet: analyse av prosjektets egenskaper og markedssituasjon, korrespondanse mellom risikoplassering og reell innflytelse, vurdering av kontraksstruktur, ansvarsdeling, sikringsmekanismer, kompensasjonsformat, insentiver, spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner, endringsstyring og anskaffelsesprosess, samt en evaluering av om soliditetskrav og kontraktuelle sikringsmekanismer ligger innenfor forsvarlige rammer.

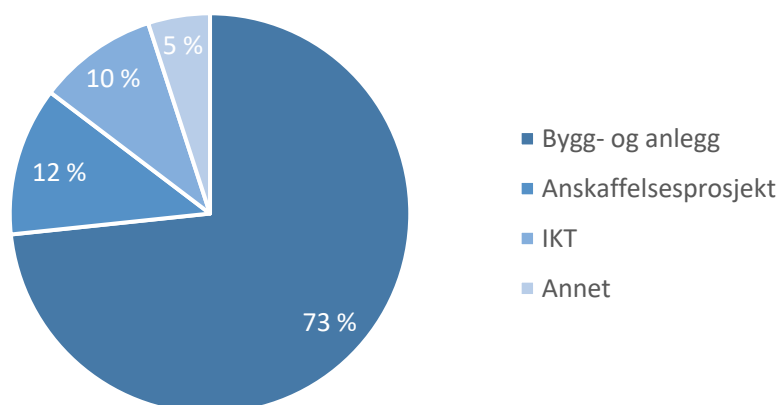
3 Data og metode

Formålet med denne rapporten er å kartlegge informasjon om kontraktsstrategi for prosjekter under statens prosjektmodell. På tidspunktet for utarbeidelse av denne rapporten er det registrert 313 prosjekter av ulike typer i Trailbase. I resterende kapittel gjennomgår vi de metodiske stegene: Definisjon av informasjonsbehovet, gjennomgang og analyse, og avgrensninger.

Definisjon av informasjonsbehovet: Først definerte vi hva slags informasjon vi ønsket å kartlegge. I dette tilfellet ønsket vi å identifisere så mye meningsfull data om kontraktsstrategi fra tilgjengelige dokumenter som mulig. For å sette rammene for en strukturert gjennomgang valgte vi å avgrense gjennomgangen til følgende type dokumenter: Konseptvalgutredninger (KVU), KS1-rapport, sentralt styringsdokument, og til sist KS2-rapporten. Det kan nevnes at mange prosjekter er ferdige, og for disse vil sluttrapporten kunne fortelle hvilken kontraktsstrategi som faktisk ble valgt. I denne studien valgte vi å imidlertid avgrense oss til omtale av kontraktsstrategi i tidligfase. I en senere oppfølgingsstudie vil det være interessant å sammenholde denne informasjonen med faktisk valgt kontraktsstrategi. Figur 2 viser datatilgjengeligheten for de gjennomgåtte prosjektene. Når det gjelder styringsdokument mangler vi en del styringsdokumenter for prosjekter som har KS2-rapporter. Figur 3 viser prosjektfordeling etter prosjekttype.



Figur 2: Data brukt i studien



Figur 3: Prosjektfordeling etter prosjekttype

Det er viktig å påpeke at ikke alle prosjektene som har vært gjennom KS2 har gått gjennom hele KS-prosessen, som betyr at det foreligger færre KVVU- og KS1-rapporter enn tilsvarende KS2-rapporter i databasen.

I kapittel 2 gjennomgikk vi teori knyttet til kontraktstrategi samt ga en oversikt over kontraktstrategi sin posisjon i statens prosjektmodell. I tabell 2 har vi forsøkt å synkronisere den generelle teoriens- og statens prosjektmodells terminologi om kontraktstrategi-temaene. Parameterne vi samlet data på var basert på den valgte teoretiske bakgrunnen presentert under kapittel 2. Vi operasjonaliserte begrepet kontraktstrategi, og satte søkelys på dokumentenes innhold om organisering på prosjekteiersiden, kontraheringsform, entrepris-/leveransestruktur, og kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform. I tillegg forsøkte vi og noterte kvalitetssikrers vurderinger, kommentarer, og råd om kontraktstrategi.

Tabell 2: Sammenfatning kontraktstrategi i KS-regimet

| Begrep fra generelle teorien | Tilsvarende begrep fra statens prosjektmodell |
|---|--|
| Er det behov for prekvalifisering? | Anskaffelsesprosessen Solidaritetskrav |
| Kontraheringsform / Når bør leverandøren involveres? Tildelingskriterier (ift. anbud/tilbud) | Spesifikasjonsgrad Kravspesifikasjoner Anskaffelsesprosessen |
| Entrepriise-/leveransestruktur | Kontraktstruktur Ansvarsdeling |
| Kontraktsformat / Kompensasjons- / vederlagsform Ytelsesbeskrivelser Kontraktbestemmelser | kompensasjonsformat Kontraktuelle sikringsmekanismer |
| Incentivmekanismer | Insentiver |
| Oppfølging av kontrakt | Organisering på byggherresiden |

Tabell 3 viser informasjonen vi valgte å hente ut fra disse dokumentene. Gjennomgangen har fulgt en struktur hvor vi først hadde en bolk med data om prosjektet (metadata), deretter datafangst for hver dokumenttype, gitt den var tilgjengelig.

Tabell 3: Struktur for kartlegging av informasjon om kontraktstrategi

| | |
|---|--|
| Om prosjektet | Løpenummer i Trailbase Ansvarlig departement Ansvarlig etat Type prosjekt År KVVU År KS1 År KS2 Hvilken kvalitetssikrer (KS2) Kort beskrivelse av prosjektet |
| Hvilke vurderinger og råd gis om kontraktstrategi i KVVU? | Er KVVU-Rapport tilgjengelig? Organisering på prosjekteiersiden Kontraheringsform Entrepriise-/leveransestruktur |

| | |
|---|--|
| | Kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform Kommentarer til andre tema enn de overnevnte? |
| Hvilke vurderinger og råd gis om kontraktsstrategi i KS1? | KS1-Rapport tilgjengelig Organisering på prosjekteiersiden (gjennomføringsstrategi) Kontraheringsform Entreprise-/leveransestruktur Kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform Inneholder KS1 råd til etaten om gjennomføringsstrategi? Inneholder KS1 råd til etaten om kontraktsstrategi? Kvalitetssikrers vurdering og anbefalinger Kommentarer til andre tema enn de overnevnte? |
| Kontraktsstrategi i styringsdokument | Styringsdokument tilgjengelig Organisering på prosjekteiersiden (gjennomføringsstrategi) Kontraheringsform Entreprise-/leveransestruktur Kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform Kommentarer til andre tema enn de overnevnte? |
| Kontraktsstrategi i KS2 | KS2-Rapport tilgjengelig Inneholder KS2 råd til etaten om kontraktsstrategi? Organisering på prosjekteiersiden (gjennomføringsstrategi) Kontraheringsform Entreprise-/leveransestruktur Kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform Kvalitetssikrers vurdering og anbefalinger Er kvalitetssikrer enig med forelagt kontraktsstrategi? Beskriv eventuelle endringer som foreslås: Organisering på prosjekteiersiden (gjennomføringsstrategi) Kontraheringsform Entreprises-/leveransestruktur Kontraktsformat/Kompensasjons-/vederlagsform Kommentarer til andre tema enn de overnevnte? |
| Eventuelle kommentarer til registrering | KVU KS1 KS2 Sentralt styringsdokument Spesielle kommentarer til registrering |

Gjennomgang og analyse: Neste trinn var å gjennomgå prosjektene i databasen for å trekke ut ønskede informasjon. Vi satte søkelys på å identifisere de nødvendige dataene for å dekke informasjonsbehovet vårt knyttet til temaene i vårt rammeverk (Tabell 1). For de fleste KVU- og KS1-rapportene fant vi ikke et dedikert delkapittel om kontraktsstrategi, dermed søkte vi på kontraktsstrategi-begrepene for å finne relevant informasjon.

KS2-rapportene inneholdt som regel et eget delkapittel som omhandlet gjennomføringsstrategi. Dette var i flere tilfeller et relativt omfattende delkapittel som blant annet beskrev organisering

av prosjektet, hovedansvarlige fra byggherresiden i ulike prosjektfaser, og organisasjonskart for prosjektet. Her gikk også noen aspekter rundt kontraktsstrategi igjen, men det var ikke alltid adressert direkte. Det var dermed i noen tilfeller utfordrende å trekke ut konkret informasjon om kontraktsstrategi fra disse delkapitlene.

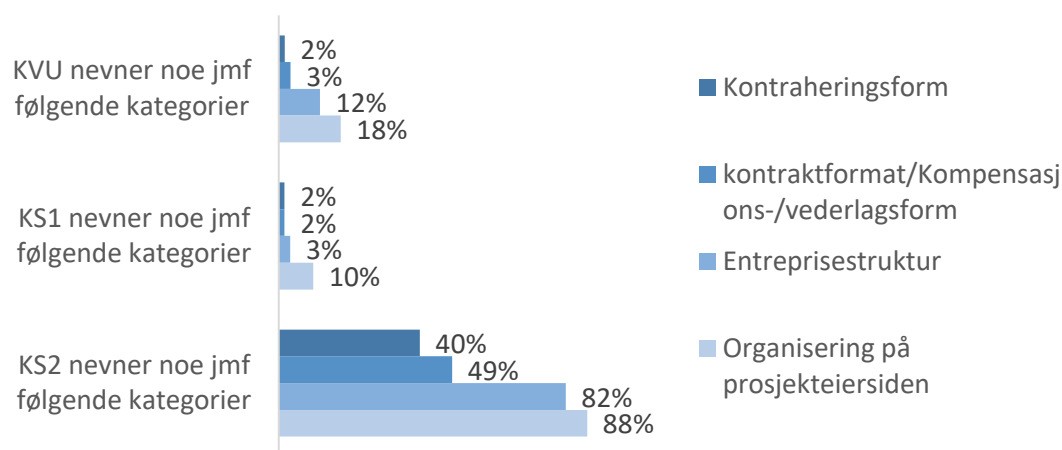
Etter at vi hentet ut den ønskede informasjonen fra databasen, begynte vi å systematisere og tolke dataene for å finne eventuelle mønstre eller nyttige oppdagelser, med fokus på forskningsspørsmålene og de mer detaljerte temaene i Tabell 1. Dessuten konsentrerte vi oss om temaet «sektorforskjeller» som under analyseprosessen hadde blitt kodet og drøftet som betydningsfulle diskusjonsgrunnlag.

Avgrensninger: Studien undersøker kontraktsstrategier i tidligfase, spesielt frem til og med KS2. Resultatene gir deskriptive funn og diskusjoner. Studien gir ikke informasjon om den faktiske valgte kontraktsstrategien, men datasettet kan være grunnlag for fremtidige studier. Dataene er basert på begreper fra KVVU, KS1, KS2, som ikke nødvendigvis samsvarer med teorien. Begrepsbruken kan variere mellom etatene, og statistikken representerer innsamlede data på analysens tidspunkt, ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av alle prosjekter. En annen begrensning er manglende kartlegging av interne krav og føringer for kontraktsstrategi i etatene. Dette kan være tema for fremtidige studier, da det kan påvirke diskusjonen om kontraktsstrategi i KS-prosessen.

4 Resultater

I dette kapittelet gir vi et overordnet bilde av hvordan temaet kontraktsstrategi omtales og behandles i henholdsvis KVVU, KS1, og KS2 i utvalget vi har studert. Figur 4 viser at elementer relatert til kontraktsstrategi omtales i størst grad i KS2-rapportene. Den kategorien som omtales mest gjennomgående er den vi har kalt «organisering på prosjekteiersiden».

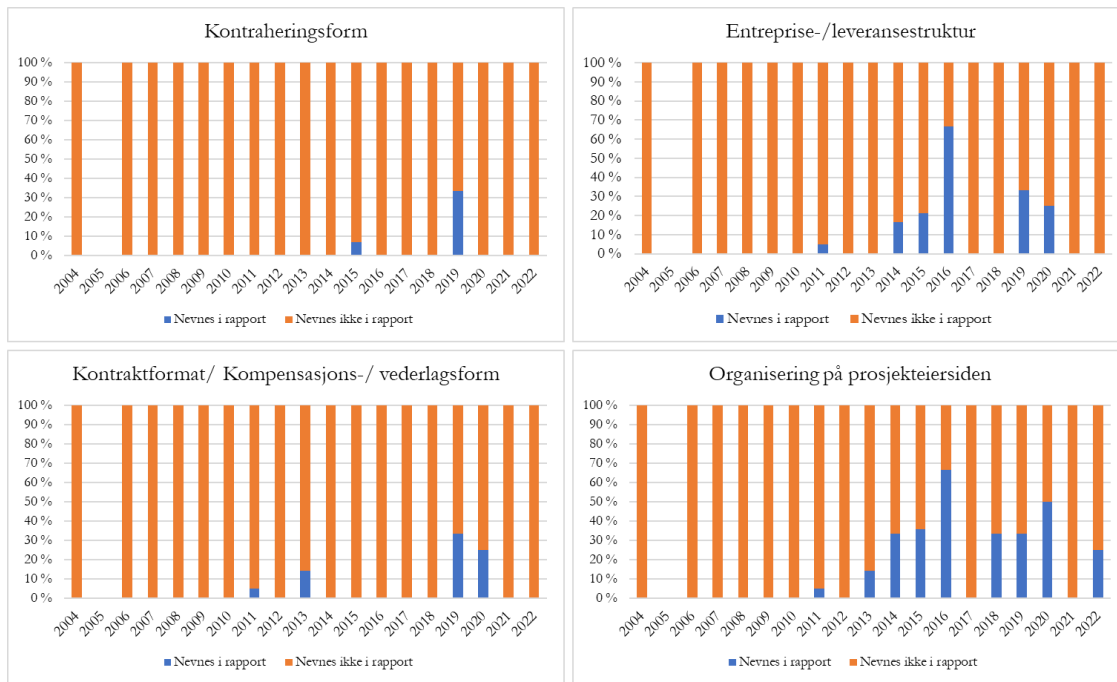
- I KS2 omtales denne i underkant av 90 % av rapportene. Kontraheringsform omtales i rundt 40 % av rapportene.
- I KS1 omtales knapt elementer knyttet til kontraktsstrategi. Men også her omtales organisering på prosjekteiersiden i rundt 10 % av rapportene.
- I KVVU, i den grad elementer knyttet til kontraktsstrategi omtales, er det organisering på prosjekteiersiden som omtales mest, i 18 % av rapportene.



Figur 4: Omtale av kontraktsstrategi i hhv. KVVU, KS1, og KS2

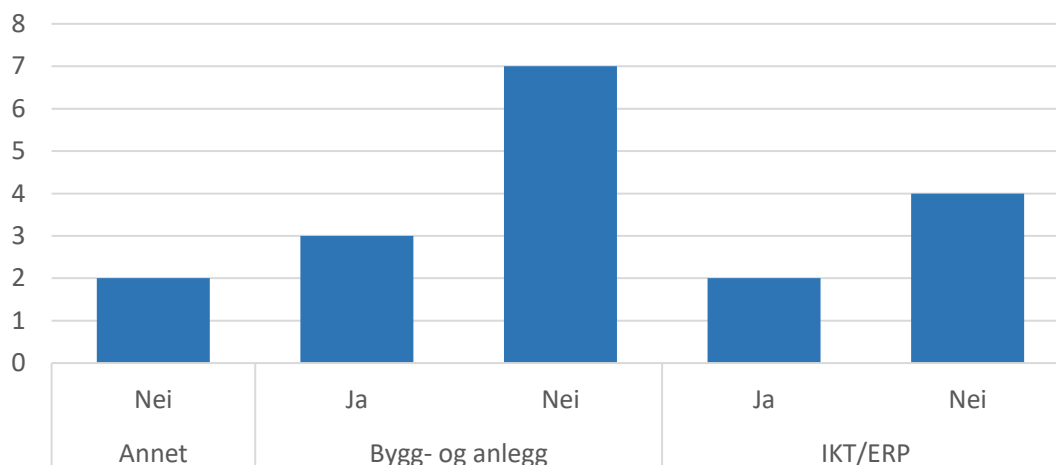
4.1 Kontraktsstrategi i KVVU

Som Figur 5 illustrerer, blir kontraktsstrategi i liten grad omtalt i KVVU-rapportene. Om lag 10 % av KVVU-rapportene omtalte kontraktsstrategi, hvor entrepris- eller leveransestruktur var særlig vektlagt. Figur 5 viser andelen KVVUer fordelt på årstall som nevner henholdsvis kontraheringsform, entreprisstruktur, kontraktsformat, og organisering på prosjekteiersiden. Som grafene viser, er det ujevnt antall KVVUer per år, og alt i alt er det kun en liten del av KVVU-rapportene som konkret omtaler de sentrale elementene i kontraktsstrategi. Det er en antydning til at KVVUene nevner organisering på prosjekteiersiden i større grad enn de andre elementene. En forklaring kan være innføring av rundskrivet om statens prosjektmodell med særlig fokus på omtale av «føringer for forprosjektfasen», uten at det gir noe entydig svar.



Figur 5: KVUer fordelt på årstall som nevner kontraksstrategielementer

I senere år har det også blitt økt søkelys på tidlig involvering av leverandør. I KVU sammenheng kommer dette inn under føringer for forprosjektet hvor det dersom prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør skal kontraksstrategien utvikles for å muliggjøre dette. Dette ble først presisert i rundskriv R-108/19. Vi har ikke grunnlag for å si noe eksakt om hvorvidt denne muligheten har blitt benyttet. Men for de 18 KVUene vi har tilgang til som er publisert etter 2018 er det fem (litt i underkant av en tredjedel) som nevner tidlig involvering. En nærmere fremstilling er fremvist i Figur 6.



Figur 6: KVUer som nevner tidlig involvering fordelt på sektor

Eksempler og utdrag

Ut ifra vår analyse var det KVUer som omtaler kontraksstrategi, hvor 13 rapporter på et eller annet nivå drøfter eller på annet vis tar opp kontraksstrategi som tema. Disse er fremvist i

Tabell 4 og i følgene delkapittel vi går gjennom dem. Tabell 4 viser til noen av prosjektene som hadde KVU med vurdering av kontraktsstrategi.

Tabell 4: Tilfeller hvor KVU drøfter kontraktsstrategi spesifikt

| Prosjekt | Sektor | Vurdering | Mulig årsak til at kontraktsstrategi omtales |
|--|-------------------------|---|---|
| Brukervennlige registertjenester | IT | Konkrete forslag til overordnet kontraktsstrategi | Uklart |
| E134 Gvammen - Vågsli | Veg | Drøfter alternative kontraktsstrategier (total- og utførelsesentrepriser) | E134 Gvammen-Vågsli utgjør en mindre del av hovedvegforbindelsen E134 Gvammen - Århus. Det var nok derfor mer modent. |
| E6 Ny havn Kirkenes (Høybuktmoen-Kirkenes) | Veg | Foreslår en overordnet kontraktsstruktur (inndeling av kontrakter) | Her legger mandatet for prosjektet føring ved å påpeke «større vekt på kontraktsstrategier.» |
| Fremtidig rettsbygning i Stavanger | Bygg | Drøfter alternative kontraktsstrategier avhengig av konseptvalg | Uklart |
| Norges musikkhøgskole | Bygg | Drøfter alternative kontraktsstrategier avhengig av konseptvalg | Uklart |
| Grenlandsbanen | Jernbane | Foreslår en overordnet kontraktsstruktur (inndeling av kontrakter) | Her spiller også mandatet en rolle «Samferdselsdepartementet ber derfor om at Jernbaneverket i KVUen så langt som praktisk mulig gjør vurderinger og gir anbefalinger til kontraktsstrategi for de mest aktuelle konseptene i analysen» |
| Heving av U-864 | Annet | Foreslår kontraktsstruktur for de ulike alternativene | Mye historikk. Her kan modenhet være en faktor |
| NTNU Campussamling | Bygg | Konkrete forslag til overordnet kontraktsstrategi | Mye historikk. Her kan modenhet være en faktor |
| Rv7 Hardangervidda og Rv52 Gol - Voss | Veg | Relativt omfattende gjennomgang av valget mellom total- og utførelsesentrepriser | Nevnes i mandatet |
| Straffegjennomføringskapasitet Østlandet | Bygg | Drøfting av valget mellom totalentreprise, samspill eller utførelsesentrepriser | Uklart |
| Tullinløkka-området | Annet | Drøfting av valget mellom totalentreprise, samspill eller utførelsesentrepriser | Uklart |
| Varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet | Bygg | Drøfting av valget totalentreprise, med eller uten samspill | Nevnes i mandatet |
| Voss - Arna | Flere (veg og jernbane) | Foreslår fellesprosjekt etter modell fra Fellesprosjektet Dovrebanen/E6 ved Mjøsa | Uklart |

Det er ingen entydig forklaring på hvorfor kontraktsstrategi er nevnt i akkurat disse prosjektene, men noen fellestrekk observeres. I fire av prosjektene nevnes det eksplisitt i mandatet slik som under:

- **KVU for rv. 7 over Hardangervidda - Samferdselsdepartementet fastsetter mandat for utredningen (2014):** (...) Videre vil det bli lagt større vekt på kontraktsstrategier i arbeidet med KVU/KS1, enn det som har vært tilfelle tidligere. SD ber om at det så langt som praktisk mulig gjøres vurderinger og gis anbefalinger i KVUen til kontraktsstrategi for de mest aktuelle konseptene, slik at også dette kan gjøres til gjenstand for den etterfølgende KS1 og departementets saksbehandling.

Utover det er det vanskelig å gi eksakt svar på hvorfor akkurat disse prosjektene har omtaler av kontraktsstrategi i KVU. Selve drøfting av kontraktsstrategi for de 13 prosjektene legger seg tre nivåer fra mest konkret til mest generelt: (1) relativt konkrete drøftinger av kontraktsstrategi, (2) overordnet forslag til kontraktsstruktur eller inndeling av kontrakter, og til (3) overordnede drøftinger av alternative kontraktsstrategier jamført de ulike alternativene og generelle kommentarer knyttet til kontraktsstrategi.

Relativt konkrete drøftinger eller forslag av kontraktsstrategi

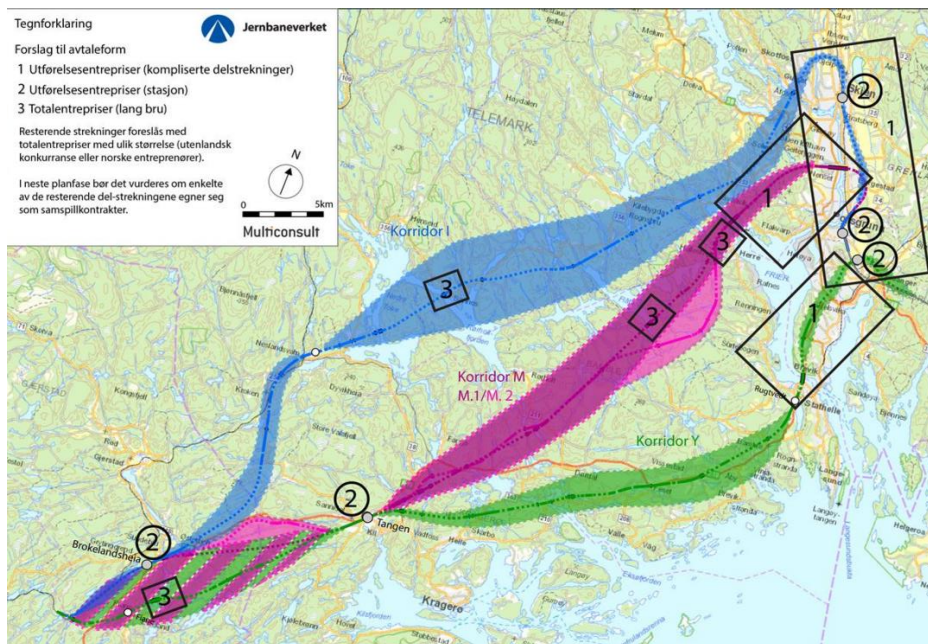
Vi ser at enkelte KVUer kommer med helt konkrete forslag til kontraktsstrategi slik som i tilfellet med «Brukervennlige registertjenester», og «Varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet». I sistnevnte går anbefalingen i retning av å implementere totalentreprise uten tidlig leverandørinvolvering. Her kommer det også konkrete anbefalinger til kompensasjonsformat og kontraheringsform (kriterier):

- **Varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet:** Etter å ha vurdert ulike kontraktstyper opp mot hverandre står anbefalingen vår om totalentreprise uten tidlig involvering av leverandør fast som den beste løsningen for nybygg av fengselsenheter med liten grad av skreddersøm. I tillegg anbefales det fastpris med ett eller flere elementer som kompensasjon for oppdragene. Vi anser arbeidsomfanget som såpass kjent at det vil være hensiktsmessig å la leverandørene konkurrere på pris.

En slik konkret vurdering synes å være et særlig unntak i hva som ansees som normen på et så tidlig stadium i en prosjektprosess.

Forslag til kontraktsstruktur eller inndeling av kontrakter

Dette er tilfellene hvor de foreslår en overordnet kontraktsstruktur eller inndeling av kontrakter for de ulike alternativene eller traseene. Et godt eksempel her er KVU for Grenlandsbanen, se Figur 7, hvor det overordnet skisseres forslag for de ulike delstrekningene jamført de ulike alternativene skissert i KVU. Her vises det til at ansvarlig departement gjennom oppdragsbrevet påpekte at det så langt som praktisk mulig skulle gjøre vurderinger og gi anbefalinger til kontraktsstrategi for de mest aktuelle konseptene. Begrunnelsen som ble gitt var at enkelte avtaleformer som totalentrepriser eller samspillskontrakter kunne medføre behov for å legge kontraktsstrategi tidligere enn ved tidspunkt for KS2.



Figur 7: Kontraksstrategi avhengig av konseptvalg

Overordnede drøftinger av alternative kontraksstrategier og generelle kommentarer knyttet til kontraksstrategi:

I den siste kategorien har vi utredninger som påpeker viktigheten av en hensiktsmessig kontraksstrategi for et vellykket prosjekt, og nevner overordnede faktorer som bør tas i betraktning ved valg av kontraksstrategi:

- **Orkdalsregionen (E39 Vinjeøra-Klett):** Riktig valg av kontraksstrategi kan bidra til at en når prosjektets målsetting på best mulig måte. Valget gjøres på basis av flere faktorer som vil kunne endre seg med tiden, og være avhengig av detaljeringsgraden i eksisterende planer.
- **Straffegjennomføringskapasitet Østlandet:** Et så omfattende program vil måtte inngå en lang rekke ulike kontrakter underveis. En gjennomtenkt kontraksstrategi vil være et viktig virkemiddel for å bygge inn hensiktsmessige insentiver, redusere risiko, samt oppnå god konkurranse og riktige priser.

Her er det ikke konkrete vurderinger, men henvisninger til valg som må tas på et senere tidspunkt. For eksempel at faktorer som ressurs- og markedssituasjon, risiko og risikofordeling, og usikkerhet knyttet til grunnforhold bør spille inn på valg av kontraksstrategi. Med andre ord kommer det ikke tydelig frem konkrete vurderinger for prosjektet eller prosjektalternativene. Og anbefalingene blir videre også relativt overordnede. Med andre ord ser vi at i den grad kontraksstrategi omtales, så er det fortsatt på et stadium hvor prosjektet muligens ikke er på et stadium hvor kontraksstrategi kan detaljeres. Dermed blir anbefalingene mer i retning beskrivelser av viktigheten av en god gjennomførings- og kontraksstrategi:

- **E10 Lofoten (Fiskebøl-Å):** Endelig valg av kontrakt- og utbyggingsstrategi må baseres på en samlet vurdering av flere faktorer.

- **Marine FoU-ressurser i Bergen:** Prosjektet er på nåværende stadium ikke modent nok til å drøfte kontraksstrategier for de ulike delene.

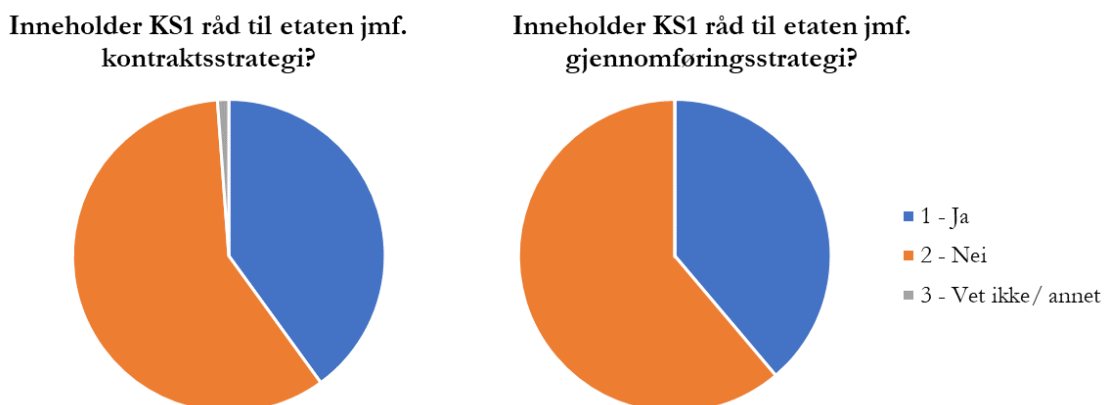
Eller for veiprosjekter hvor det trekkes frem at valg av kontraksstrategi først bør foretas når kommunedelplan er vedtatt og reguleringsplanfasen igangsettes. Det kan også handle om at det vurderes som lite hensiktsmessig å drøfte kontraksstrategi før konsept for prosjektet er valgt:

- **Modernisering av IKT i NAV:** Valg av kontraksstrategi vil være avhengig av både hvilket konsept (alternativ 1 eller 2) som legges til grunn for moderniseringen, og hvilken gjennomføringsstrategi som velges for programmet.

I hovedsak for veiprosjekter ser vi at det foreslås to alternativer på overordnet nivå, for eksempel total- eller utførelserentrepriser. Dette er i tråd med tradisjonen hos f.eks. Statens vegvesen. Her kan man anta at så lenge man går videre med et av utbyggingsalternativene i KVVU så vil det ende opp som enten total- eller utførelsesentreprise. I KVVUen til det foreslåtte prosjektet E134 Gvammen – Vågsli beskrives for eksempel kontraksstrategien gjennom en analyse av mulige fordeler og ulemper med henholdsvis totalentreprise og utførelsesentreprise. Det trekkes frem elementer som vil påvirke valget som hvilke elementer som inngår i prosjektet (tunnel, veg eller bru, roller og ansvar knyttet til HMS, risiko og risikofordeling, osv.) Disse faktorene danner grunnlaget for å velge den mest hensiktsmessige kontraksstrategien. KVVU konkluderer ikke, men avslutter med følgende: «Det er ikke enkelt å gi generelle føringer for når ulike entreprisformer er best egnet, men man bør gjøre en grundig og faglig gjennomgang av hva som er mest hensiktsmessig totalt sett i det enkelte tilfellet. Som det fremgår foran, bør vurderingen inneholde hele spekteret av momenter som vil kunne være bestemmende for hva som vil være optimalt i det enkelte tilfelle.»

4.2 Kontraksstrategi i KS1

Figur 8 viser at kvalitetssikrerne i omtrent 40 % av tilfellene gir anbefalinger til etaten angående både gjennomføringsstrategi og kontraksstrategi. I nærmest alle tilfeller hvor det er gitt råd til gjennomføringsstrategi er det også gitt råd til kontraksstrategi, og det er svært få tilfeller hvor kun ett av aspektene drøftes.

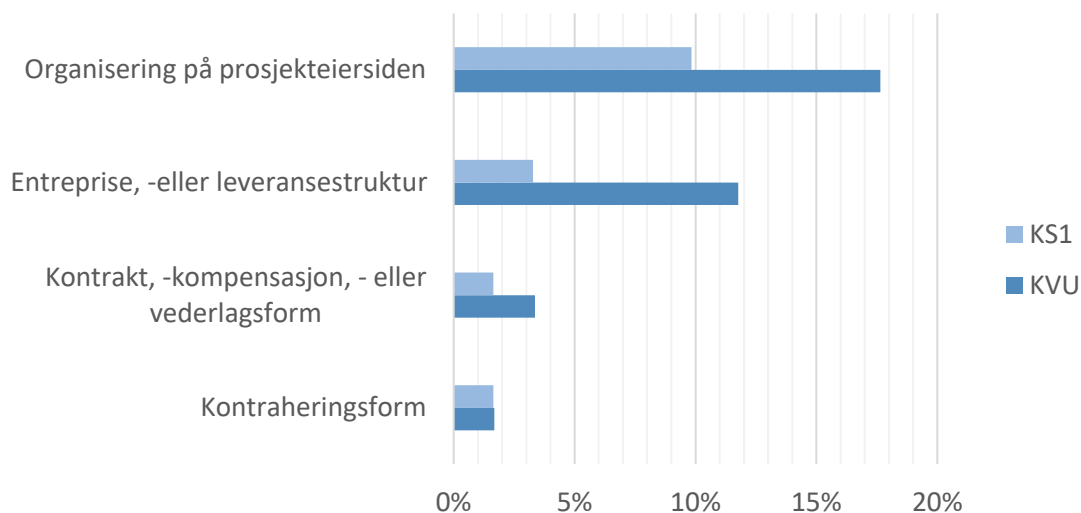


Figur 8: KS1 råd til etat om gjennomføringsstrategi og kontraksstrategi

Figur 9 viser en sammenfatning over andelen av KS1-rapportene, fordelt på årstall, som nevner henholdsvis kontraheringsform, entreprisstruktur, kontraktsformat, og organisering på prosjekteiersiden. Det virker å være en variabel og tilsynelatende tilfeldig fordeling av nevnte elementer over årstall, uten tydelige trender eller konsistente mønstre.



Figur 9: KS1-rapporter fordelt på årstall som nevner kontraktsstrategielementer

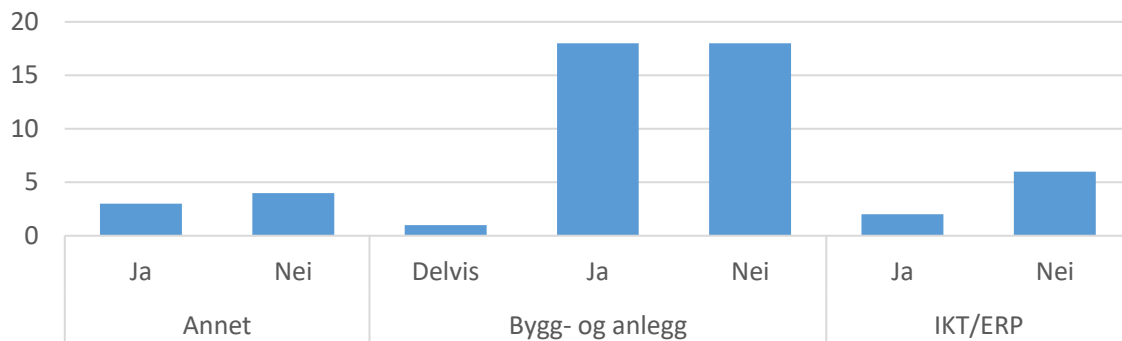


Figur 10: Omtale av kontraktsstrategielementer i henholdsvis KVV og KS1

Fra 2015 ble det krav i rammeavtalen at ekstern kvalitetssikrer under føringer for forprosjektfasen skulle vurdere forslag til kontraktsstrategi med hovedvekt på om det foreligger en fyllestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er) tilpasset prosjektets modenhet, eventuelt med en plan for en nærmere drøfting av dette i løpet av forprosjektfasen. Når vi ser på de KS1 rapportene som er tilgjengelig etter 2015, ser vi at dette

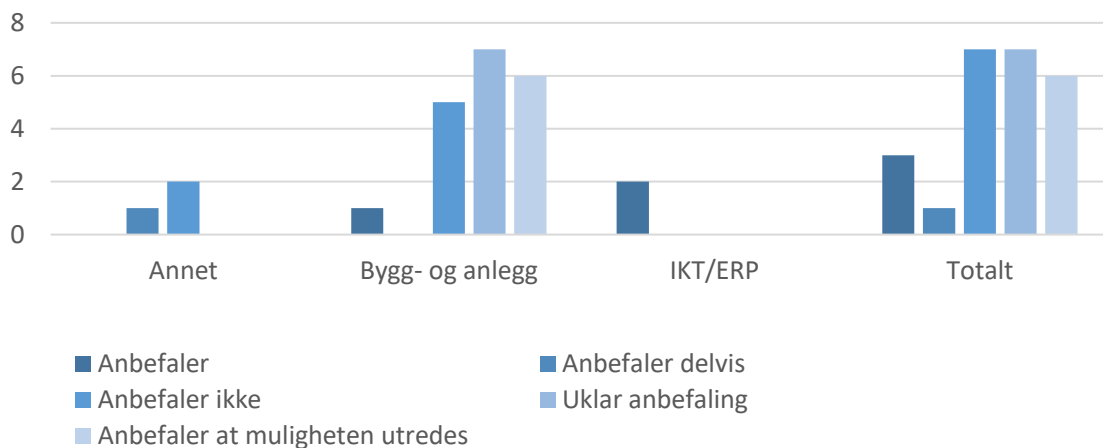
behandles noe ulikt. Noen rapporter nevner kravet i rammeavtalen, men omtaler ikke tidlig involvering i sin vurdering og noen av de tidligste KS1-rapportene nevner at kravet kom inn etter at KVVU de vurderer forelå. Det er også noen av KS1-rapportene som nevner at føringer for forprosjektet (og dermed også vurdering av kontraktsstrategi) ikke vurderes fordi det anbefales at ingen av konseptene går videre til forprosjekt (eks. Rv7 Hardangervidda og Rv52 Gol – Voss).

Figur 11 viser at i KS1-rapporter utgitt fra og med år 2015 så er tidlig involvering av leverandør vurdert i om lag halvpart av rapportene knyttet til bygg- og anlegg, og til kategorien annet. For IKT/ERP-prosjekter vurderes det i mindre grad. Det kan skyldes disse prosjektenes natur.



Figur 11: Hvorvidt tidlig involvering vurderes i KS1-rapporter etter år 2015

Figur 12 viser (N=24) hvorvidt tidlig involvering blir anbefalt av ekstern kvalitetssikrer.



Figur 12: Anbefaler EKS tidlig involvering?

Kontraktsstrategi drøftes ulikt i de KS1-rapportene hvor temaet omtales. I flere tilfeller speiler KS1 beskrivelsen av kontraktsstrategien fra KVVU. For eksempel for Stad skipstunnel prosjektet kommer kvalitetssikrerne med følgende vurdering: «... støtter prosjektets valg av totalentreprise som entrepriseform. Kystverket har ikke tradisjon for bygging av tunneler og vil leie inn byggherreorganisasjonen. Totalentreprise stiller noe mindre krav til byggherrens organisasjon enn hva tilfellet er ved en enhetspris kontrakt (...).» Her er dog Stad skipstunnel et noe spesielt prosjekt da KS1-rapporten kom etter KS2-rapporten. Underlaget som ble vurdert var da trolig også mer modent enn i mange andre tilfeller.

For Heving av U-864 prosjektet gir KVU en oversikt over kontraktsstrategi og risikodeling tilpasset prosjektets fase og modenhetsnivå. Hvorpå EKS støtter de overordnede betraktningene om kontraktsstruktur, -typer, kompensasjonsformat, og tildelingskriterier. Særsilt peker EKS på at for et eventuelt «valg av alternativ 4A eller 4B vil behovet for teknologiutvikling gi særskilte utfordringer med hensyn til kontrahering, herunder sikre konkurranse, ivaretagelse av lovverket, sikre trygge løsninger, fordeling av risiko, kostnader og royalties m.m.»

Kvalitetssikrers anbefalinger til etatene spenner fra mer konkrete til generelle. Enkelte KS1-rapporter går mer i dybden når det gjelder kontraktsstrategi. Mens i andre anses det ikke som hensiktsmessig å vurdere gjennomføringsmodell og kontraktsstrategi for gjennomføringen. De mer konkrete anbefalinger innebar primært på dette stadiet henvisninger om å anvende et spesifikk kontraktsformat eller entreprisform med begrunnelse:

- **Blålys i mobilnettene:** Anbefalingen er å velge en eie-kontraktsstrategi for nødnett-tjenester. Dette begrunnes med at nødnettinvesteringene er strategisk viktige for staten. Kostnadene kan forventes lavere som eier, og risiko ved endringer er under statens kontroll. Staten vil også ha kontroll over hele prosessen, inkludert terminaler, tjenesteplattformer og kommunikasjonsløsninger.
- **Den Nationale Scene:** Prosjektet krever integrert prosjekteringskompetanse og gjennomføringskompetanse, spesielt med tanke på transformasjonen av eksisterende bygg og samspillet mellom gammelt og nytt. Det anbefales en samspillskontrakt der leverandør(er) med erfaring fra suksessfulle samspillsprosjekter involveres etter ferdigstillelsen av skisseprosjektet.
- **E10 Lofoten (Fiskebøl-Å):** Kontraktsstrategien bør ta hensyn til totalentrepriser, og videre planlegging og prosjektering bør ta hensyn til dette.
- **E6 Ny havn Kirkenes (Høybuktmoen-Kirkenes):** EKS vurderer at kontraktsstrategien er kort og mangelfullt vurdert i henhold til kravene til KVU. Det påpekes at prosjektspesifikke forhold av betydning for valg av en integrasjonsbasert kontraktsstrategi bør drøftes, noe som innebærer tidlig involvering av leverandører.

Noen av anbefalingene i KS1 på den andre siden fremsto som relativt generelle. Særlig i tilfeller hvor KVU ikke hadde kommentert kontraktsstrategi:

- **E6 Sørfold (Fauske-Mørsvikbotn):** Kontraktsstrategien må være forankret i prosjektets mål og gjennomføringsstrategi. Entreprenørmarkedet må kartlegges for å tilpasse oppdeling og størrelse av entreprisene. Prosjektspesifikke tildelingskriterier bør benyttes i utlysningen. Kontrakten bør utformes for å minimere samfunnsøkonomiske kostnader for trafikantene under anleggstiden, og tildelingskriteriene bør inkludere planlagt utførelse av trafikkavvikling og lavest pris. Den tekniske løsningen er av mindre betydning.
- **Harstadpakken:** EKS anbefaler at det utarbeides en helhetlig plan for gjennomføringsfasen.
- **Bodø lufthavn:** Organiseringen av kontrakter og valg av entreprisform vil baseres på markedssituasjonen, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Tre kategorier entrepriser skal gjennomføres, inkludert terrengarbeider, banesystem og bygningsmasse.

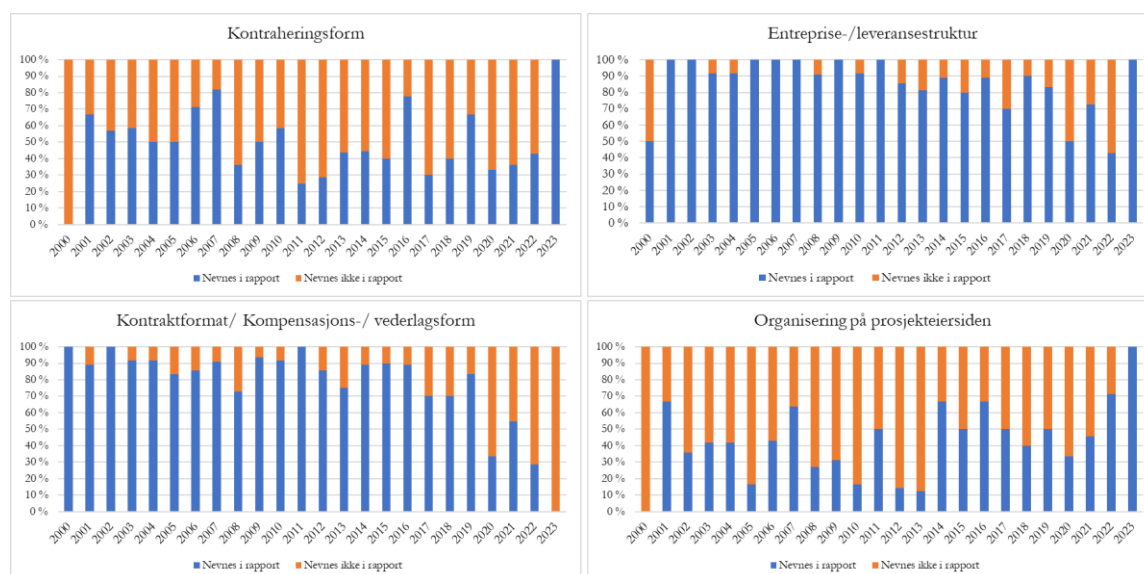
- **E6 Mørsvikbotn - Ballangen:** EKS anbefaler å kartlegge entreprenørmarkedet og vurdere risikofaktorer i utarbeidelsen av kontraksstrategiene. Det anbefales også å følge veileder nr. 1.

Samlet sett, ut fra kravene som statens prosjektmodell stiller til kvalitetssikrere angående kontraksstrategi i KS1, ser vi at en stor andel av KS1-rapportene verken drøfter grundig hva KVVU nevnte om kontraksstrategi, eller gjør en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde.

4.3 Kontraksstrategi i styringsdokument og KS2

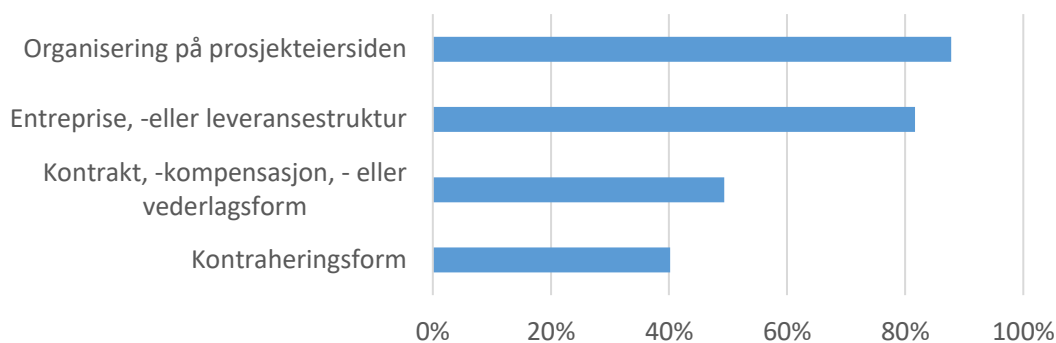
Sammenlignet med KS2-rapporter har vi tilgang til under halvparten av tilsvarende styringsdokumenter. De fleste styringsdokumentene omtaler noe om kontraksstrategi, som senere blir gjenspeilet og drøftet i tilsvarende KS2-rapporter. Det er fra dette segmentet det foreligger mest data om kontraksstrategi.

Figur 13 viser en sammenfatning over andelen KS2-rapporter fordelt på årstall som nevner henholdsvis kontraheringsform, entreprisstruktur, kontraksformat, og organisering på prosjekteiersiden. I motsetning til KVVU og KS1 nevnes de sentrale elementene for kontraksstrategi i stor grad i KS2-rapportene (spesielt gjelder dette entreprisform og kontraksform).



Figur 13: KS2-rapporter fordelt på årstall som nevner kontraksstrategielementer

Analyseprosessen ved KS2 er omfattende og det er i denne fasen en vurdering av kontraksstrategien vil kunne ha mest betydning. Som nevnt i kapittel 2.2 skal det her foreligge en vurdering av om hvorvidt gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelig og hensiktsmessig grunnlag for en eventuell investeringsbeslutning i Stortinget. For tilfellene hvor kontraksstrategien allerede er valgt, skal kvalitetssikrer gi relevante anbefalinger om videre oppfølging.



Figur 14: Omtale av kontraktstrategielementer i KS2

Videre forventes det blant annet at kvalitetssikrer vurderer hvorvidt den fremstilte kontraktstrategien er helhetlig, realistisk og i tråd med anskaffelsesregelverket. Valget mellom ulike kontraktstrukturer og -typer må grunngis ut fra prosjektets natur, og en tilpasset tilråding må presenteres med hensyn til statens anskaffelsesregler. Helt konkret er det fire vurderingsområder som ekstern kvalitetssikrer vurderer for å sikre at kontraktstrategien fremstår som helhetlig, stringent og realistisk:

- (1) om det foreligger en analyse av prosjektets egenskaper og markedssituasjon,
- (2) om risikoplasseringen korresponderer med reell innflytelse,
- (3) om kontraktstruktur, ansvarsdeling, sikringsmekanismer, kompensasjonsformat, insentiver, spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring er vurdert, samt anskaffelsesprosessen, og
- (4) om soliditetskrav og kontraktuelle sikringsmekanismer er innenfor forsvarlige rammer.

Vi har ikke gjort en systematisk evaluering eller forsøkt å kvantifisere hvorvidt kravene følges, men gir nedenfor noen eksempler og refleksjoner på vurderinger gjort innenfor de fire områdene, basert på de gjennomgåtte rapportene. Først presenterer vi analysens resultater i forbindelse med de fire vurderingsområdene, og etterpå fokuserer vi på kriterium 3, som fokuserer på kontraktstrategielementene.

1. **Om det foreligger en analyse av egenskapene ved prosjektet og forventet markedssituasjon ved inngåelse av hovedkontraktene.** Dette området var ikke vurdert i alle KS2-rapportene, men de som nevnte noe om det enten drøftet dette grundig eller fant som regel dette som en forbedringsmulighet. For førstnevnte, for eksempel for prosjektet «RV150 Ring 3 Ulven-Sinsen» drøfter kvalitetssikrerne slik: «Prosjektet gir uttrykk for at det er nærmest umulig å påvirke markedet, noe [Kvalitetssikrer] ikke er betinget enig i. Når markedet er stramt slik som nå, blir det viktig å sikre en god konkurranse hvor relevante aktører legger innsats i å konkurrere skarpt. I dagens markedssituasjon settes det derfor ekstra store krav til en gjennomarbeidet kontraktstrategi [...] ... har ikke grunnlag for å si at bruk av hovedentreprise basert på enhetspriser som vederlagsmekanisme slik prosjektet foreslår, er feil eller riktig i dette prosjektet. [Kvalitetssikrer] er imidlertid av den oppfatning at andre modeller burde vært utredet nærmere. [Kvalitetssikrer] ser heller ikke at man nødvendigvis ivaretar

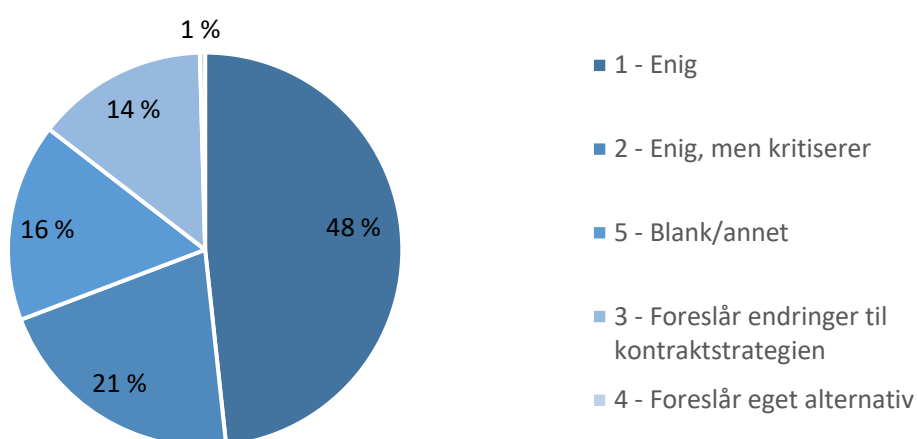
usikkerheten knyttet til markedet best ved denne entreprisform. Man ser heller ikke at prosjektets utfordringer, herunder kompleksitet, grensesnitt, faseforutsetninger mv. nødvendigvis ivaretas best i en slik entreprisstruktur.» For sistnevnte har vi kvalitetssikrerne for prosjektet Vossapakken som anbefaler: «Prosjektet har ikke dokumentert at det er gjennomført noen analyse av markedssituasjonen. Metier mener at dette bør gjøres noe som også underbygges av at prosjektet selv har vurdert marked som den største usikkerhetsfaktoren.»

2. **Om det er begrunnet korrespondanse mellom risikoplassering og reell innflytelse over prosjektet.** Dette området ble som regel adressert med å reflektere over byggherrens valgte kontraktsstrategi i tilknytning til det vurderte risikobildet eller risikofordelingen. For eksempel i KS2-rapporten for prosjektet Ryfast står det «Med bakgrunn i vurdert risikobilde kan gjennomføring av Ryfast som utførelsesentreprise være fornuftig.» I prosjektet E6 Skjerdingsstad-Jaktøyen kommer følgende frem i KS2: «[om byggetrinn 1 (Tverrforbindelsen):] Intensjonsavtalen mellom prosjektet og myndighetsavdelingen vurderes til å utgjøre en kostnadsbasert hovedentreprise hvor prosjektet betaler et påslag på 12,5 % på arbeid og leveranser. Basis for avtalen er en gjensidig tillit mellom partene. Tilliten er fundert på vegkontorets erfaringer med produksjonsavdelingen og omfatter blant annet en vurdering av totalkompetanse samt samarbeids- og gjennomføringsevne. Den valgte kontraktsstrategien i forbindelse med den inngåtte intensjonsavtalen mellom myndighetsavdelingen og produksjonsavdelingen vurderes til ikke å være hensiktsmessig med hensyn på fordeling av risiko mellom kontraktspartene. Prosjektet bør derfor vurdere å innarbeide normale markedsvilkår med hensyn på fordeling av risiko i kontraktsstrategien i forhold til produksjonsavdelingen, eller evt. utarbeide en konkurransebasert kontraktsstrategi som er rettet mot markedet for øvrig.»
3. **Om kontrakt og virkemidler for ansvar.** Vi fant at de aller fleste av KS2-rapportene omtalte kontraktsstrategi angående en eller flere komponenter av kontraktsstrategi. Komponentene entreprise-/leveransestruktur og kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform var diskutert i stor grad mens kontraheringsform ble nevnt og drøftet i noe mindre grad (men fortsatt nær 60 %) (se Figur 14). Disse funnene tyder på at de fleste leverandørene gjennomgikk aspektene tilknyttet vurderingsområde 3. Det var dog noen rapporter som ikke nevnte enkelte kategorier, eksempelvis kontraheringsform. I enkelte KS2-rapportene kunne nok man også ha gått lengre i «å sikre at kontraktsstrategien fremstår som helhetlig, stringent og realistisk» jf. formålet gitt i R-108/23. Samtidig er kvalitetssikrerne avhengig av riktig underlag for å foreta kvalitetssikringen og det kan tenkes at i enkelte tilfeller skyldes den sparsommelige omtalen forhold utenfor kvalitetssikrers kontroll.
4. **Om krav til om soliditet og til kontraktuelle sikringsmekanismer ligger godt innenfor forsvarlige rammer.** Dette området var mest kommentert som en anbefaling eller forbedringsmulighet, eller nevnt som et kriterium for evaluering av tilbydere. Et eksempel på det førstnevnte er prosjektet Høgskolen i Bergen – samlokalisering, hvor kvalitetssikreren sier som følger: «KSG støtter planlagt entreprisstruktur, men tilrår at man søker mot et lavere antall ved å slå sammen entrepriser før kontrahering. Det bør gjennomføres prekvalifisering for de mest krevende kontraktene, og det bør stilles krav om dokumentert finansiell soliditet hos tilbyderne. Det bør vurderes å etablere

incentivordninger i prosjektet.» Et eksempel på et sistnevnte er kvalitetssikreren for prosjektet Stingray som gir følgende kommentar angående kontraheringsform: «Det er ikke beskrevet noen krav til leverandørens tekniske og gjennomføringsmessige kompetanse eller leverandørens soliditet. Forsvaret opplyser at kompetansen og soliditeten til de mest aktuelle leverandørene er godt kjent.»

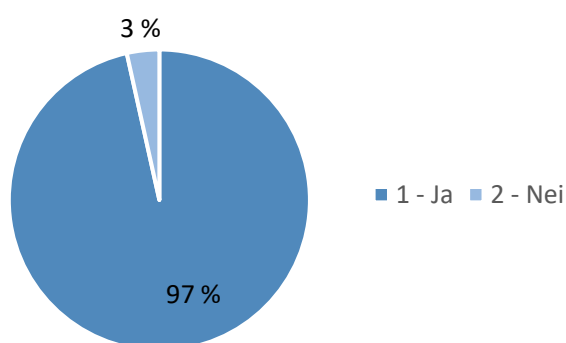
Kvalitetssikrerne sin vurdering og anbefalinger

I de fleste KS2-rapportene var det eksplisitte vurderinger av kontraksstrategien. Som vist i Figur 15, omtrent halvparten av KS2-rapportene støttet i hovedsak styringsdokumentets innhold. 21 % var enige, men kom med noen kritikk, og 14 % foreslo betydelige endringer i kontraksstrategien.



Figur 15: Hvorvidt kvalitetssikrer er enig med forelagt kontraksstrategi

Figur 16 viser at nesten samtlige av (97 %) de vurderte KS2-rapportene som omtaler kontraktstrategi inneholder råd til prosjekteier vedrørende kontraksstrategi.



Figur 16: Inneholder KS2 råd om kontraksstrategi

I et forsøk på å kategorisere anbefalingene observerte vi to distinkte kategorier. Den første var rapporter som gikk i dybden på tematikken og kom med konkrete eller relativt prosjektspesifikke anbefalinger, slik som følgende utsnitt hvor det pekes på prosjektspesifikke forhold som vil kunne påvirke entreprisene:

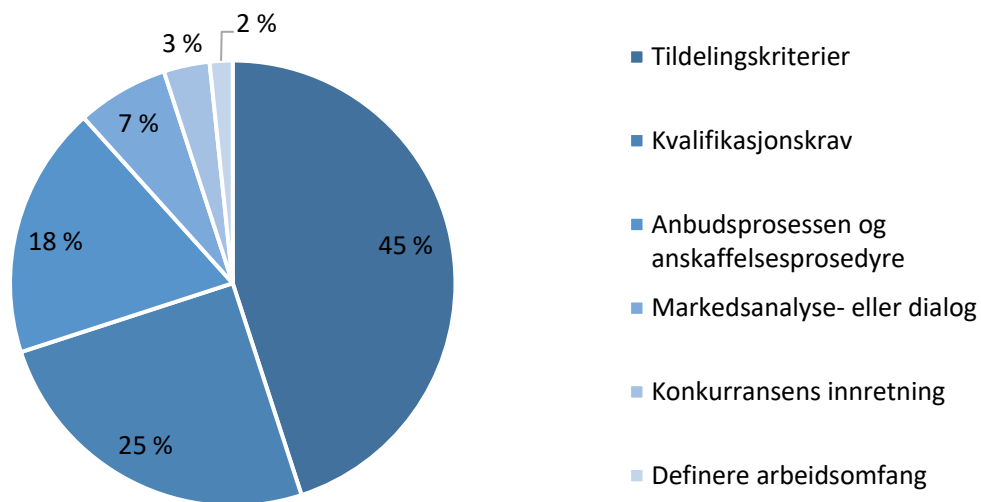
- **Ringveg Vest byggetrinn 1 Bergen:** Inndeling av tunnelen i to hovedentrepriser synes hensiktsmessig for dette prosjektet. På den annen siden vil deling i to tunnelentrepriser gi utfordringer i grensesnittet mellom entreprisene knyttet til vann, forurensning, sikkerhet, rydding, etc. Håndteringen av disse forholdene må spesifiseres nøye i kontraktene (...)

Den andre kategorien rapporter la seg på et generelt eller teorinært nivå, slik som påfølgende eksempel viser:

- **E18 Frydenhaug - Eik:** Valg av kontraktsstrategi må alltid gjøres på basis av markedssituasjonen. Markedet er som beskrevet under faktoren *Markedsutvikling* meget stramt, noe som gjør valg av riktig strategi viktig. Kontraktsstrategi er valgt spesielt med hensyn til oppdeling av entreprisene.

Anbefalinger som angår kontraheringsaspekter:

Figur 17 gir en pekepinn på fordelingen av de ulike anbefalingene som ekstern kvalitetssikrer gir til etatene i forbindelse med kontraheringsaspekter. Innenfor kategorien kontrahering har vi identifisert flere underkategorier som inkluderer tildelingskriterier (45 %), kvalifikasjonskrav (25 %), anbudsprosessen og anskaffelsesprosedyre (18 %), markedsanalyse- eller dialog (7 %), konkurransens innretning (3 %), og definisjonen av arbeidsomfang (2 %).



Figur 17: Råd som angår kontraheringen

Når det gjelder tildelingskriterier, handler anbefalingene gjerne om hvordan prosjektet kan benytte seg av prosjektspesifikke tildelingskriterier for å sikre et balansert forhold mellom pris og kostnad, slik om: «prosjektet gis anledning til å benytte prosjektspesifikke tildelingskriterier, og at det legges til rette for konkurranse ut fra «det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.» Flere av anbefalingene knyttet til tildelingskriterier handler også om at disse i større grad bør spille prioriterte resultatmål:

- **E39 Klett – Bårdshaug:** «Vi mener det er riktig av Vegdirektoratet å basere spesifikasjonene i størst mulig grad på funksjonskrav som gir tilbyderne frihet til å velge

egne løsninger. Tilbydernes kreativitet vil kunne gi prisgunstige løsninger. Samtidig er det viktig å angi krav til levetid, miljø og kvalitet som er målbare og kan dokumenteres for å oppnå ønsket vegstandard også etter endt driftsperiode.»

- **E16 Skaret – Høgstet:** Valgt kontraktsstrategi støttes, men det må jobbes frem prosjektdokumenter som adresserer bruk av gode funksjonskrav for totalentreprisen og som reflekteres i anskaffelsesgrunnlaget.

Videre, knyttet til kvalifikasjonskrav, kan en typisk anbefaling lyde som følgende: «Prosjektet bør inkludere kvalifikasjonskrav som sikrer tilbud fra leveransedyktige entreprenører med erfaring fra gjennomføring av relevante prosjekter.»

- **E6 Helgeland sør:** KSG anbefaler å gjennomarbeide kvalifikasjonskravene slik at disse sikrer at leverandører har nødvendig erfaring, sertifikater og tillatelser, samt at kvalifikasjonskravene tar hensyn til resultatmålene og kritiske suksessfaktorer for prosjektet, herunder HMS.

Anbefalinger relatert til anbuds- og anskaffelsesprosedyren understreker betydningen av å velge riktig prosedyre, som i dette tilfellet hvor kvalitetssikrer «mener anbudskonkurranse er riktig prosedyre for anskaffelser da det ikke er begrunnelser for å velge konkurranse med forhandling, men at entreprenørens gjennomføringsevne og oppgaveforståelse burde være en del av tildelingskriteriene.» Her finner vi også tilfeller hvor kvalitetssikrer påpeker at prosjektet ikke har valgt anskaffelsesprosedyre:

- **Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapene:** Programmet har ikke valgt anskaffelsesprosedyre, men basert på anskaffelsens omfang og kompleksitet vil det være naturlig å vurdere konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling.

Andre anbefalinger er knyttet til markedsanalyse- eller dialogaspektet: «Prosjektet bør initiere markedsdialog med aktuelle aktører i utlandet for å kartlegge interesse uten å dele opp parsell 2-kontrakten i betong (tunnel og brotårn) og stål (bro).» Anbefaling av bruk av markedsanalyser settes også i sammenheng med kritikk av den overordnede kontraktsstrategien hvor kvalitetssikrer mener at en markedsundersøkelse eller analyse bør ligge til grunn før man velger kontraktsstrategi:

- **E6 Sørkjosfjellet (Langslett-Sørkjosen):** EKS anbefaler at markedsanalyse gjennomføres og dokumenteres, blant annet som underlag for beslutning om kontraktsstrategi.
- **E16 Smedalsosen - Borlaug:** Valgt kontraktsstrategi er svakt dokumentert. Metier anbefaler at det etableres bedre prosesser for utarbeidelse av kontraktsstrategi der alternativer blir vurdert på grunnlag av en markedsanalyse. Det er viktig at det bygges kompetanse og erfaring på ulike strategier. Den planlagte strategi som i liten grad er beskrevet og begrunnet, vurderes av kvalitetssikrer som aktuell.

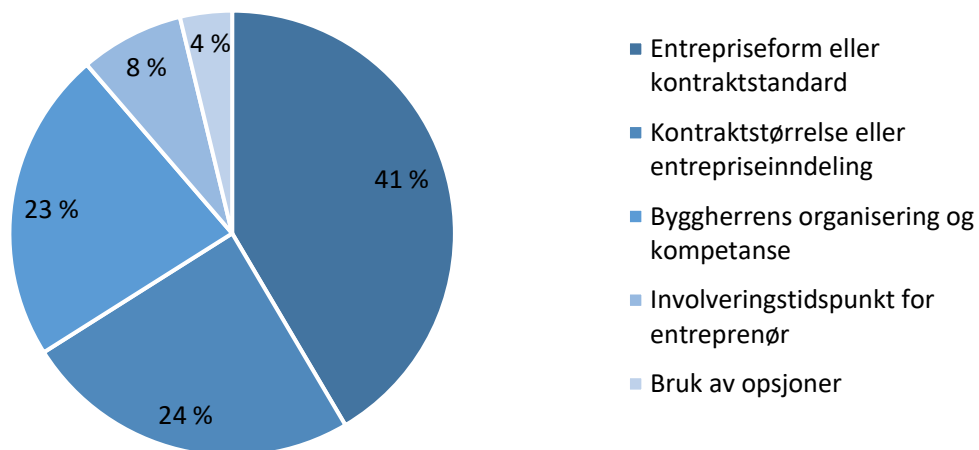
Anbefalingene kan også sees i sammenheng med andre aspekter slik som byggherrens kompetanse og kapasitet:

- **E134 Gvammen - Århus:** Markedsutsiktene i anleggsbransjen og utviklingsmulighetene for egen prosjektorganisasjon utover 2013 bør bestemme om det skal velges én stor entrepris eller om arbeidene skal deles i to tilnærmet like store.

Kategoriene knyttet til konkurransens innretning og kontrahering innebærer relativt spesifikke anbefalinger som ikke lett kunne kategoriseres, slik som: «Det anbefales at prosjektet retter seg mot det internasjonale markedet, og tilrettelegger for internasjonal konkurranse. Det bør utarbeides en strategi for å ivareta internasjonale entreprenører og redusere terskler og [...] Man bør ikke gjennomføre konkurranser uten at man har et klart definert arbeidsomfang.»

Anbefalinger som angår entrepris- og kontraktsform:

Figur 18 nedenfor illustrerer en fordeling av anbefalingene som gis av kvalitetssikrer knyttet til entrepris- og kontraktsform. Diagrammet viser at anbefalingene handler om entreprisform eller kontraktstandard (41 %), kontraktstørrelse eller entreprisinndeling (24 %), organisering på byggherresiden og kompetanse (23 %), involveringstidspunkt for entreprenør (8 %), og bruk av opsjoner (4 %). Her kommer det også noen overordnede anbefalinger som streifer innom flere kategorier slik som for følgende:



Figur 18: Råd som angår entrepris- og kontraktsform

- **Transportsystemet i Ålesund:** Det kan være aktuelt å bruke ulike kontraktstyper. Størrelse på kontrakter bør vurderes, herunder mulighet for oppdeling i ulike entrepriser, sammenslåing av flere tiltak i en entrepris og eventuell bruk av opsjoner.»

Innenfor delkategorien kontraktstørrelse eller entreprisinndeling handler gjerne anbefalingene om enten større grad av inndeling eller sammenslåing av kontrakter eller arbeidspakker, som eksempel: «[...] bør vurdere å bruke større kontrakter. Det anbefales å slå sammen flere oppgaver i større kontrakter. Dette gjelder spesielt [...]» Når det gjelder sammenslåing argumenteres det gjerne for stordriftsfordeler, reduksjon av grensesnitt, eller som i anbefalingen for E18 Melleby – Momarken hvor det argumenteres for potensielle tidsbesparelser, og byggherrebesparelser:

- **E18 Melleby – Momarken:** Siden prosjektet er så langt fremskredet, støtter KSG denne oppdelingen. I fremtidige prosjekter av denne størrelse mener imidlertid KSG at det kan være hensiktsmessig å vurdere én entreprise for hele parsellen, da det samme entreprenørmarkedet vil være aktuelt for oppgaven. Dette kan gi besparelser både i prosjekterings- og oppfølgingsfasen gjennom én tilbudsprosess og reduserte byggherrekostnader. Det vil også ytterligere redusere antall grensesnitt i prosjektet.

Anbefalingene kan også gå på kontraktstandard uten at entreprisform problematiseres:

- **E6 Indre Nordnes – Skardalen:** KSG støtter den konklusjonen som er gjort med tanke på entreprisform. Etter KSGs vurdering ville NS8405 vært mer hensiktsmessig for dette prosjektet ved at den gir et bedre regime for kommunikasjon mellom partene i store og vanskelige prosjekt.

Vedrørende anbefaling innenfor delkategorien byggherrens organisering og kompetanse fremheves gjerne behovet for en solid byggherreorganisasjon og kompetanse før gjennomføringen av spesielle eller krevende entreprisformer, som denne anbefalingen: «Basert på erfaringer fra [...] og [...] bør det ikke iverksettes store samspillsentrepriser i NCS-prosjektet for [...] har etablert systemer som sikrer byggherren styring på prosjekteringen, brukermedvirkningen, endringer og kostnadsestimeringen gjennom samspillsfasen.» Flere av vurderingene problematiserer byggherreorganisasjonens/prosjekteiers kapasitet og kompetanse for å håndtere den anbefalte kontraktsstrategien, men de varierer gjerne rundt hvorvidt det kun problematiseres eller kommer med anbefalinger som å knytte til seg eksterne ressurser eller revurdere valgt strategi:

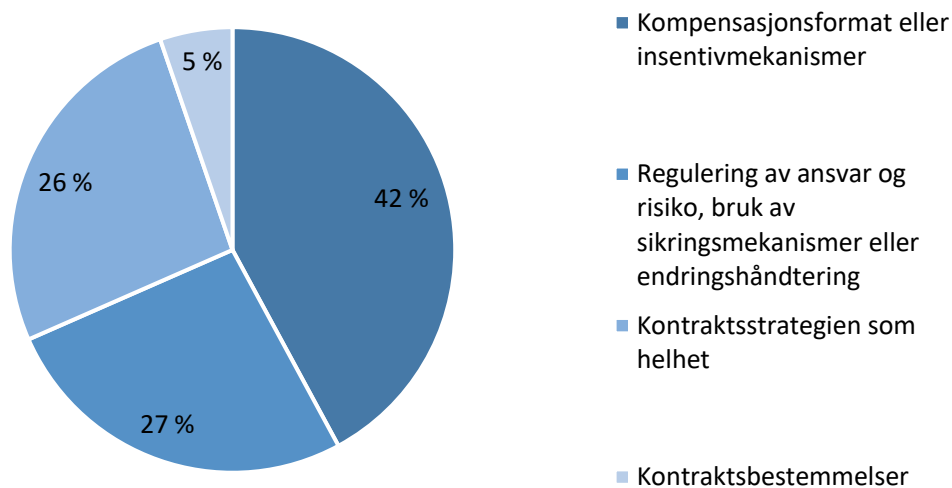
- **Dobbeltspor Holm - Holmestrand – Nykirke:** Gjennomføring av et prosjekt med så vidt mange entrepriser vil kreve en byggherreorganisasjon med høy kapasitet og kompetanse.
- **Nytt terminalbygg Stavanger Lufthavn:** Det bør vurderes hvorvidt prosjektgjennomføringsteamet vil bli tilstrekkelig tungt slik det foreløpig er planlagt. Prosjektledelse av et såpass stort prosjekt er i utgangspunktet heltidsjobb. Det kan være en tanke å engasjere en assisterende prosjektleder evt. gi byggeleder mer ansvar og myndighet enn det som er vanlig i statlige prosjekter.

Vurdering av involveringstidspunkt for leverandør eller entreprenør er noe som har blitt mer sentralt i de senere årene med fremveksten av alternative gjennomføringsmodeller og fokus på integrasjon i kontraktsstrategien. Vi ser dermed at nyere KS2-rapporter gjerne inneholder anbefalinger knyttet til dette området slik som følgende anbefaling: «Vi anbefaler at kontraktsstrategien utvides ved å vurdere samspill til incitament og samspill til totalentreprise. Ved en samspillskontrakt vil man kunne knytte til seg entreprenør på et tidligere tidspunkt og kunne utnytte mulighetene i å finne kostnadsbesparende løsninger i fellesskap.»

Opsjoner ble sporadisk nevnt som en anbefaling. I tilfelle ble det ofte foreslått at prosjektet bør vurdere muligheten for å inkludere noen av tiltakene som opsjoner.

Anbefalinger som primært angikk kontrakts-, -kompensasjons-, -eller vederlagsformat:

Figur 19 viser de ulike rådene som ekstern kvalitetssikrer gir til etatene i forbindelse med kontrakts-, -kompensasjons-, -eller vederlagsformat. Innenfor kategorien identifiserte vi noen underkategorier av råd som gikk igjen, inkludert kompensasjonsformat eller incentivmekanismer (42 %), regulering av ansvar og risiko, bruk av sikringsmekanismer eller endringshåndtering (27 %), kontraktsstrategien som helhet (26 %), og kontraktsbestemmelser (5 %).



Figur 19: Råd som primært angikk kontrakts-, -kompensasjons-, -eller vederlagsformat

Angående kompensasjonsformat eller incentivmekanismer gikk anbefalingene gjerne på alt fra å inkludere «tradisjonelle dagmulktbelagte milepæler, til at kompensasjonsformat bør legge til rette for kostnadsoptimalisert fremdrift. Sistnevnte trekkes for eksempel frem i E6 Helgeland sør:

- **E6 Helgeland sør:** Kvalitetssikringsgruppen mener at Statens vegvesens beskrevne gevinster med vegutviklingskontrakt kan oppnås, men anbefaler samtidig at det legges inn incentiver i kontrakten som i større grad motiverer til å bygge opp under effektmålene for prosjektet.

Regulering av ansvar og risiko, bruk av sikringsmekanismer eller endringshåndtering var også et tema kvalitetssikrerne var opptatt av, her var gjerne anbefalingene noe generell, og mer rettet som kritikk mot eksisterende grunnlag slik som her: «kontraktdokumentene et generelt behov for høyere grad av presisjon og konsistens i så vel kontraktsbestemmelsene som i vedleggene. Videre bør man foreta en nærmere gjennomgang av ansvars- og risikofordelingen knyttet til [...] leveranser [...]»

Dette gikk også igjen i det vi kategorisert som anbefalinger eller kritikk av kontraktsstrategien som helhet, her plasserte vi anbefalinger som var kritisk på et overordnet nivå, slik som: «vi savner imidlertid vurderinger og begrunnelser for valget, gitt at prosjektet er kostnadsstyrt og at valgt vederlagsform øker risikoen for entreprenør ytterligere. Men også: Prosjektet har vurdert relevante alternative kontraktsstrategier.»

- **Dobbeltspor Sandvika – Asker:** Den valgte kontraktsstrategien er konvensjonell og følger etablert bransjepraksis som er preget av sterkt fokus på formalisme og

forsvarsstrategier og lite fokus på samarbeid og felles mål. Ideelt sett etterlyser [Kvalitetssikrer] en kontraktsstrategi med høyere grad av ambisjon om forbedring av projektkostnaden og gjennomføringstiden (tidligere nytte) i forhold til tidligere prosjekter, men med nåværende status i prosjektet og behovet for fleksibilitet vil vi ikke anbefale å endre hovedstrategi.

4.4 Andre funn og observasjoner

Her drøfter vi kort andre funn og observasjoner som er gjort gjennom arbeidet. Flere av disse er observasjoner som ikke har stort empirisk grunnlag, men som var interessante nok til at vi valgte å ta dem med.

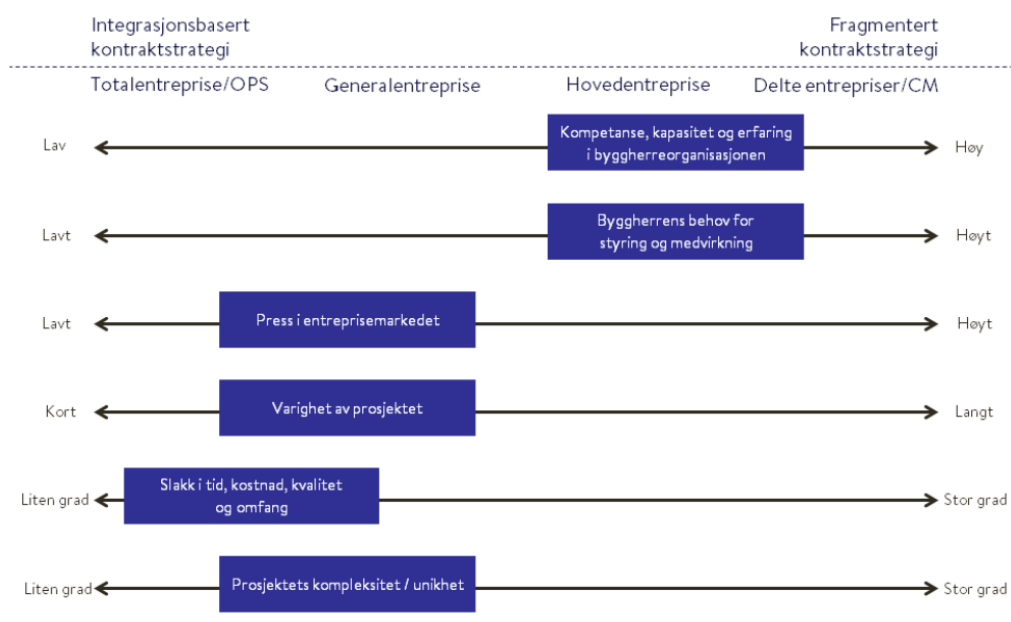
Fremstillinger

I nyere kvalitetssikringsrapportert ser vi eksempler på visuell fremstilling av vurderingene som er gjort i henhold til kravene i rundskriv R-108/23. Figur 20 under viser et slikt eksempel med bruk av «trafikklys». Her vil grønn farge bety at dokumentasjonen på området er tilstrekkelig. Gult indikerer at det er mangler som bør utbedres, mens rød farge betyr at det er sentrale mangler som bør utbedres før beslutning om gjennomføring.

| | |
|--|-------|
| Krav til innhold i rammeavtalen | |
| Kontraksstruktur og kontraktstype | Grønn |
| Ansvarsdeling og sikringsmekanismer | Gult |
| Kompensasjonsformat og insentiver | Gult |
| Spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring | Gult |
| Anskaffelsesprosess | Grønn |

Figur 20: Eksempel på fremstilling

Figur 21 presenterer en grafisk framstilling av hvordan en av kvalitetssikrerne har vurdert noen av faktorene de mener er avgjørende og som bør påvirke valget av kontraktsstrategi. Langs y-aksen er følgende faktorer representert: kompetanse, kapasitet, erfaring i byggherreorganisasjonen, byggherrens behov for styring og medvirkning, markedssituasjon, prosjektets varighet, og krav knyttet til tid, kostnad og kvalitet, samt prosjektets kompleksitet. Langs x-aksen er valg av kontraktsstrategi avbildet, spenner fra en fragmentert strategi til en integrasjonsbasert strategi.



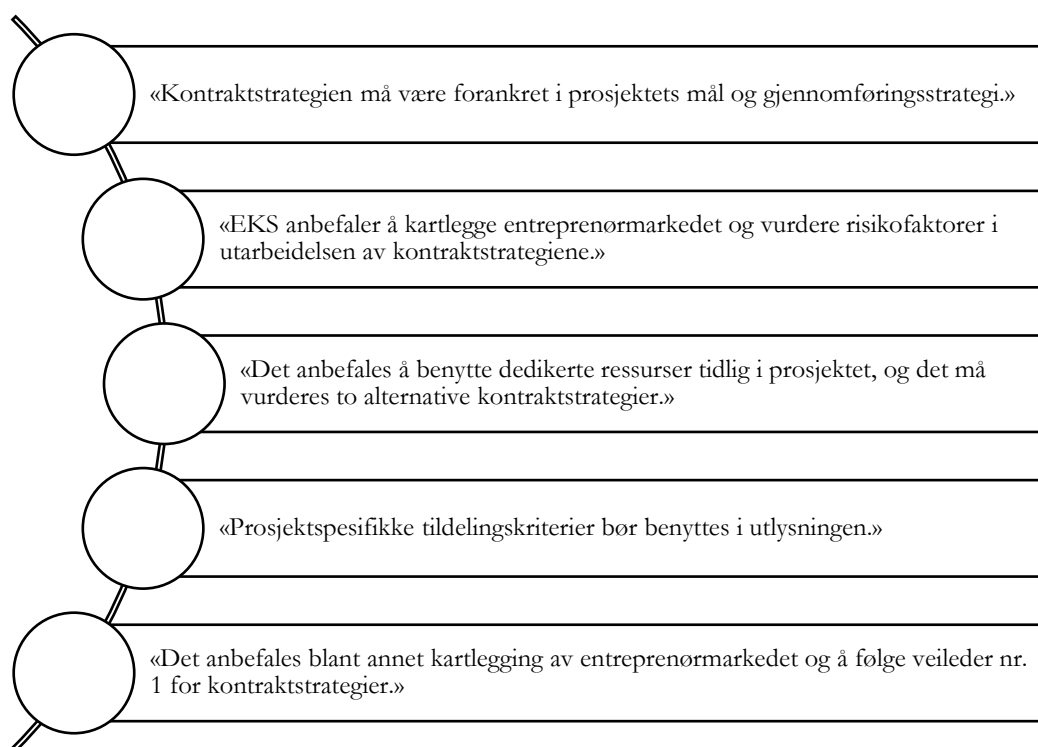
Figur 21: Eksempel på fremstilling av analysen

Gjennom et slikt rammeverk illustrerer kvalitetssikrer de ulike faktorenes innvirkning på beslutningsprosessen rundt valg av kontraktsstrategi. Den fragmenterte enden representerer tilnærminger med mer delt ansvar og mindre samhandling, mens den integrasjonsbaserte enden representerer en tettere samarbeidsmodell med utførende aktører.

Slike fremstillinger gir et tydelig bilde av grunnlaget for de anbefalingene kvalitetssikrer fremmer, men det kommer ikke nødvendigvis alltid frem hva grunnlaget igjen er bygget på. For eksempel at liten grad av «kompleksitet» taler for å velge en integrasjonsbasert kontraktsstrategi, mens en del litteratur vil peke på det motsatte, at behovet for integrasjon øker med kompleksiteten. Et annet aspekt ved slike rammeverk er at de blir spesifikke for den konstellasjonen som utfører kvalitetssikringen. Det kunne vært et mulig forbedringspunkt med tanke på kontraktsstrategiens posisjon om man i fremtiden hadde et felles rammeverk for vurdering og fremstilling.

Generelle råd og anbefalinger

Flere råd og anbefalingene i både KVVU og i KS-rapportene knyttet til kontraktsstrategien var av nokså generell art. Figur 22 viser eksempler på generelle råd man finner i rapportene. Anbefalingene er selvfølgelig velmenende, men kan fremstå noe overordnet. På en annen side, og til forsvar for kvalitetssikrerne, så kan det også være slik at slike «enkle» råd må gis nettopp fordi enkel praksis som å for eksempel gjennomføre markedsundersøkelser faktisk ikke gjøres i tilstrekkelig grad. For eksempel peker nettopp en rapport av Menon Economics fra 2022 på at byggherrene i liten grad gjennomfører systematiske markedskartlegginger uavhengig av enkeltprosjekter og at dette vanskeliggjør analytiske tilnærminger til utforming av kontraktsstrategi (Midttømme, et al., 2022).



Figur 22: Generelle eller vage råd om kontraktsstrategi

Identiske råd og anbefalinger

Et relatert aspekt som vi har lagt merke til er til dels gjenbruk av formuleringer og anbefalinger mellom prosjekter. Vi har ikke forsøkt å kvantifisere dette ei heller har vi inntrykk av at dette er veldig utbredt, men at det forekommer, slik som illustrert i Tabell 5.

Tabell 5: Gjenbruk av anbefalinger

| Prosjekt A | Prosjekt B |
|---|---|
| T5 Et usikkert marked vil gi behov for å sikre tilstrekkelig god respons på anbudskonkurransene. SVV bør vurdere spesielle informasjonstiltak rettet mot leverandørene. Dette kan skje gjennom et informasjonsmøte med leverandører med fokus på prosjektets planer og leveranser. Formålet med møtet vil være å markedsføre prosjektet og få tilbakemeldinger mht. plan for gjennomføring og kontraktsinndeling. | T3 Et usikkert marked vil gi behov for å sikre tilstrekkelig god respons på anbudskonkurransene. SVV bør vurdere spesielle informasjonstiltak rettet mot leverandørene. Dette kan skje gjennom et informasjonsmøte med leverandører med fokus på prosjektets planer og leveranser. Formålet med møtet vil være å markedsføre prosjektet og få tilbakemeldinger mht. plan for gjennomføring og kontraktsinndeling. |
| T6 Dersom SVV vil benytte kun pris som eneste tildelingskriterium, anbefaler KSG at man gjennomarbeider kvalifikasjonskravene slik at disse tar hensyn til resultatmålene og kritiske suksessfaktorer for prosjektet. KSG mener at det beste middel for å bli bedre enn bransjegjennomsnittet på HMS er å bruke virkemidlene i kontraktene for å få entreprenøren til å yte ekstra i HMS-arbeidet. | T4 Dersom SVV vil benytte kun pris som tildelingskriterie, anbefaler KSG å gjennomarbeide kvalifikasjonskravene slik at disse tar hensyn til resultatmålene og kritiske suksessfaktorer for prosjektet. KSG mener at det beste middel for å bli bedre enn bransjegjennomsnittet på HMS er å bruke virkemidlene i kontraktene for å få entreprenøren til å yte ekstra i HMS-arbeidet. |
| T7 Det bør vurderes om gjennomføringssikkerhet med tanke på å oppnå de høyeste prioriterte resultatmålene skal inngå som tildelingskriterium. Dersom man ikke | T5 Det bør vurderes om gjennomføringssikkerhet med tanke på å oppnå de høyeste prioriterte resultatmålene skal inngå som tildelingskriterium. Dersom man ikke vektlegger slike forhold i tildelingskriteriene, må man |

vektlegger slike forhold i tildelingskriteriene, må man sørge for at kravene f.eks. til HMS-resultater.

sørge for at kravene f.eks. til HMS-resultater beskrives godt i konkurransegrunnlaget og følges opp av byggherren under gjennomføring.

Det ansees ikke som et stort problem, men det kan være en indikator på den relative statusen til kontraktsstrategi i kvalitetssikringen med tanke på at dette aspektet ikke blir viet like mye oppmerksomhet som andre aspekter.

Sektorforskjeller

Gjennom vår analyse fikk vi inntrykk av at dybden og omfanget i diskusjonen rundt kontraktsstrategi kunne variere etter prosjekttype og sektor. For noen prosjekter forble kontraktsstrategiens diskusjon på et mer abstrakt nivå. Vi så nærmere på disse og oppdaget at prosjektene hovedsakelig tilhører enten IKT/EPR eller anskaffelseskategori. Det viste seg at tradisjonell terminologi knyttet til kontraktsstrategi også var benyttet i KS-rapportene for IKT/ERP og anskaffelsesprosjektene, noe som ikke alltid passet helt til konteksten. Dette kan igjen være en medfølgende årsak til at kontraktsstrategi derfor ikke blir grundig diskutert. For eksempel for PERFORM prosjektet spiller KS2-rapporten det styringsdokumentet omtaler om kontraktsstrategi, og konkluderer kort med at strategien er hensiktsmessig da «kontraktsstandarder egner seg for store IKT prosjekter og er bygd opp for smidige utvikling som benyttes i PERFORM».

Eller for EFFEKT-programmet hvor EKS vurderer prosjekteiers valgte kontraktsstrategi som usikker: «rammeavtalen [basert på PS2000 kontraktsstandard / i regi av AEF] er bl.a. både kompleks, noe uklar og vil kunne skape mange grensesnitt mellom ulike leverandører.» Rapporten anbefaler videre «at programmet bør gjøre en helhetlig vurdering av kontraktsinndeling hvor disse momenter [bl.a. prosjektstørrelse, grensesnitt, gjenbruk av kompetanse og styring/oppfølging] også legges til grunn.»

I motsatt ende har vi veiprosjekter hvor det i noen tilfeller kan foreligge ganske konkrete anbefalinger til utførende etat og departement. Dette kan gå på vesentlige endringsforslag slik som i KS2 for prosjektet Ny E16, Eggemoen – Olum (se Figur 23) hvor kvalitetssikrer foreslår «[...] det er mest hensiktsmessig å gjennomføre denne delen av prosjektet (E16 og fv. 241) som én stor totalentreprise med konkurransepreget dialog, der entreprenørene kan se hele prosjektet i sammenheng, både med tanke på konstruksjoner, anleggsteknikk, logistikk, massebalanse, grensesnitt og ikke minst framdrift.» Denne anbefalingen går dermed imot styringsdokumentets råd om delte entrepriser.

| KONTRAKTSTRATEGI | Entreprise/ leveransestruktur | Entrepriseform/ kontraktsformat | Kompensasjons-/ vederlagsform |
|------------------|---|--|--|
| PLANLAGT | Entrepriseinndeling: planlagt med 6 entrepriser, 3 store og 3 mindre | Prosjektet planlegger å benytte totalentrepriser for E16-parsellene og byggherrestyrte entrepriser (NS8406) for fv. 241 m.m. | Fastpris og enhetspriskontrakt med regulerbare mengder |
| ANBEFALT | KSG anbefaler én stor entreprise (hele E16 + fv. 241), med mulighet for oppdeling iht SVV-plan dersom entreprenørene ønsker det | KSG støtter planlagte entrepriseformer, men mener at NS8405 ville vært mer hensiktsmessig for prosjektet | KSG anbefaler én stor fastpriskontrakt for E16 og fv. 241 og enhetspris for resten |

Figur 23: Utsnitt fra oppsummerende anbefaling for kontraktsstrategi

Forskjellen vi oppdaget er i tråd med teoretiske diskusjonen om påvirkning av kontekst på ledelsen av prosjektet. Egenskapene til et prosjekt farger og former styringsrammeverket som prosjektet trenger for å lykkes. Tilpasning er et avgjørende nøkkelord i prosjektledelseslitteraturen, og det er bred enighet om at generelle prosjektledelsesveiledere, standarder, og prinsipper må tolkes og tilpasses for enkeltprosjekter ved å ta hensyn til prosjektets kontekst. For eksempel ser vi at Project Management Body of Knowledge (PMBOK) har blitt tilpasset egenskapene av strategiske endringsprosjekter. I takt med dette kan det forventes at kontraktsstrategi-diskusjonsgrunnlaget varierer ut fra type prosjekt og kontekst (f.eks. bygg- og anlegg, IKT/ERP, anskaffelsesprosjekt, osv.). Tilgjengelige veiledere sier lite om hvordan tilpasse tilnærmingen for kontraktsstrategi til prosjekttype. Blant annet anbefaler veilederen «[Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell](#)» (Finansdepartementet, 2020) følgende, når det gjelder digitaliseringsprosjekter:

- Ved utarbeiding av kontraktsstrategi må mulighetsrommet for alternative kontraktsstrategier ses i nær sammenheng med beslutninger og føringer fra KVVU (kjøpe/leie/utvikle). Dersom dette ikke er drøftet i konseptfasen, bør slike vurderinger inngå i arbeidet med kontraktsstrategien.
- Prosjekter som bruker smidig metodikk, må påse at dette reflekteres i kontraktsstrategien. Smidigprosjekter medfører andre krav til å regulere styring og behov for forutsigbarhet, fleksibilitet og muligheter for å stoppe prosjektet, roller og ansvar for prioritering enn tradisjonelle fosefallsprosjekter.
- Nyere norsk forskning peker på at kontraktstype og prisformat i digitaliseringstiltak har vesentlig innvirkning på hvor vellykket tiltakene blir, særlig med tanke på å realisere nyttevirkningene. Som hovedregel er timepris- eller målpriskontrakter å foretrekke fremfor fastpris. Dette utgjør to ytterpunkter, og mellom disse to finnes det et stort mulighetsrom for å variere leveransemodeller og kompensasjonsformater.
- Det finnes flere kontraktsstandarder for IT/digitalisering i markedet. Disse kan være egnet som et utgangspunkt, men bør alltid vurderes tilpasset til tiltakets kontekst og egenart.
- Valgt kontraktsstrategi gir føringer for prosjektets organisering og styrings- og rapporteringsstruktur. Kontraktens mekanismer bør derfor gjenspeiles i prosjektets rammeverk.
- Gjennomføringsstrategi for smidige digitaliseringsprosjekter bør beskrive prinsipper og mekanismer for løpende prioritering og kriterier for å avslutte utviklingsarbeidet dersom estimert nytte av resterende planlagte leveranser ikke overstiger kostnadene.
- Omtal produkteierrollen når dette er relevant. Produkteiere må ha et samfunnsperspektiv og det bør beskrives hvilke sentrale avveiiinger det forventes at produkteier vil måtte gjøre i realiseringen av prosjektet og hvilke strukturer som understøtter løpende beslutninger som produkteier tar.

En annen spesiell problemstilling for digitaliseringsprosjekter er at de i fleste tilfeller er en del av et større prosjekt, program eller portefølje, og dermed bør kontraktsstrategien sees i sammenheng med tilknyttede avtaler/strategier. Dette kan komplisere hvordan og i hvilken grad kvalitetssikrere kan se på og vurdere kontraktsstrategi for det aktuelle prosjektet. For eksempel,

for Modernisering av NAV kommenterer kvalitetssikreren: «For en vellykket gjennomføring av P3, og satsingen i sin helhet, er det sentralt å sikre kontinuitet i ressurser og kompetanse fra P2. På den måten sikrer programmet et godt moment i overgangen mellom P2 og P3, og kan videreutvikle allerede fungerende samarbeidskonstellasjoner. En sentral del i å sikre kontinuitet er å fortsette samarbeidet med NAVs leverandører i satsingen. Derfor er det hensiktsmessig å videreføre kontraktene fra P2 til P3. Dette er også i tråd med KSP2 der EKS ga sin tilslutning til at den valgte kontraktsstrategien bør videreføres i P3.»

Sammenfattende kan det synes at den etablerte terminologien og den tradisjonelle forståelsen av kontraktsstrategier ikke nødvendigvis er tilstrekkelig tilpasset anskaffelses og digitaliseringsprosjekter. Dette aspektet kan utgjøre en av årsakene til at behandlingen av kontraktsstrategier i slike prosjekter fremstår som en mer utfordrende oppgave sammenlignet med f.eks. tradisjonelle bygg- og anleggsprosjekter. Utfordringen blir trolig videre forsterket av den fundamentale forskjellen i hvordan digitaliseringsprosjekter gjennomføres og prosessene involvert, noe som skiller seg markant fra gjennomføringen av mer tradisjonelle prosjekter med fokus på fysiske resultater. Samtidig må det påpekes at disse typene prosjekter utgjør en liten del av det totale utvalget studert, og dermed er det ikke sikkert denne observasjonen er veldig representativ.

5 Konklusjon

I dette kapittelet oppsummerer vi studiens resultater. Vi begynner med å svare på forskningsspørsmålene, og avslutter med å foreslå videre arbeid. Denne rapportens overordnede problemstilling var «hvordan behandles kontraktsstrategi i tidligfasen av KS-regimet?», som ble begrenset til følgende:

Hvilke vurderinger og råd gis om prosjektenes kontraktsstrategi, henholdsvis av etater og kvalitetssikrere? Og, kan en se noen trender angående kontraktsstrategi i tidligfasen av KS-regimet over tid?

KVU-, KS1-, og KS2-rapportene omtaler kontraktsstrategirelaterte elementer i ulik grad, hvor det særlig er i KS2 at man diskuterer ulike aspekter ved kontraktsstrategi.

Angående **KVU** viste gjennomgangen at litt over 10 % av rapportene drøftet kontraktsstrategi. Her var entreprise- eller leveransestruktur særlig vektlagt, og det var minimalt med omtale rundt kontraheringsform og kontraktsformat. Vi bemerket dog en svak økende interesse for å få «organisering på prosjekteierside» frem i rapportene. Blant de rapportene som på et eller annet nivå adresserte kontraktsstrategi så varierte omtalen fra relativt konkrete drøftinger, via overordnede drøftinger av alternative kontraktsstrategier, og overordnet forslag til kontraktsstruktur eller inndeling av kontrakter, til ganske overordnede kommentarer knyttet til kontraktsstrategi. Gjennomgangen ga ikke tilstrekkelig klarhet i hvorfor kontraktsstrategi er mer omtalt i enkelte KVUer. I enkelte tilfeller kan det nok skyldes modenheten til prosjektet, og i noen tilfeller var det eksplisitt uttrykt i mandatet.

Når det gjelder **KS1-rapportene** fant vi også at det kun var en liten andel av KS1-rapportene som nevnte noe om kontraktsstrategirelaterte elementer. «Organisering på prosjekteiersiden» viste seg å være det mest omtalte elementet. Gjennomgangen viste at kontraktsstrategi drøftes ulikt i KS1-rapportene, hvor man i flere tilfeller speiler vurderingene fra KVU uten å nødvendigvis utfordre, drøfte eller utdype strategien. Vi kategoriserte omtalen av kontraktsstrategi etter om hvorvidt de var konkrete eller generelle anbefalinger. Konkrete anbefalinger innebar primært anbefaling om å anvende et spesifikt kontraktsformat eller entreprisform med begrunnelse for det, mens generelle anbefalinger var langt mer overordnet. I en mindre andel av rapportene var det en grundigere omtale av kontraktsstrategi hvor kvalitetssikrer kommer med konkrete vurderinger.

Vedrørende **KS2-rapportene** fant vi at kontraktsstrategi ofte var nevnt. Her var organisering på prosjekteiersiden, entreprisstruktur, kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform, og kontraheringsform elementene henholdsvis drøftet i 90 %, 80 %, 50 %, og 40 % av rapportene (Figur 14). Dette er naturlig siden beslutningsprosessen ved KS2 er omfattende og avgjørende for prosjektet og det er i denne fasen en kritisk vurdering av kontraktsstrategien vil kunne ha størst betydning. Det er i hovedsak fire kravområder som KS2-kvalitetssikrer bør adressere (beskrevet under 4.3):

- Angående (1), analyse av egenskapene ved prosjektet og forventet markedssituasjon ved inngåelse av hovedkontraktene, så var ikke dette vurdert i alle rapportene, men de som

nevnte noe om det enten drøftet dette grundig eller fant som regel dette som en forbedringsmulighet,

- For (2), begrunnelse for samsvar mellom risikoplassering og reell innflytelse over prosjektet, ble det som regel adressert gjennom en vurdering av byggherrens valgte kontraktsstrategi i tilknytning til vurdert risikobilde eller risikofordeling,
- For (3), sentrale kontraktsstrategielementene, var det vurdert i ulik grad, hvor komponentene entrepriser-/leveransestruktur og kontraktsformat/kompensasjons-/vederlagsform var diskutert i stor grad. Kontraheringsform ble nevnt og drøftet i mindre grad, under 60 %,
- Og (4), vurdering om soliditet og til kontraktuelle sikringsmekanismer ligger godt innenfor forsvarlige rammer, var det mest kommentert som en anbefaling eller forbedringsmulighet, eller nevnt som et kriterium når det gjelte evaluering av tilbydere.

Avslutningsvis ble kvalitetssikrernes vurderinger og anbefalinger kartlagt. Cirka halvparten av vurderingene godkjente hovedsakelig det som presentert i styringsdokumentene, mens 21 % var enige men kom med noen kritiske kommentarer, og 14% foreslo større endringer i kontraktsstrategien. Rådene til etatene fokuserte primært på tre kategorier:

- a) råd angående kontrahering hvor kvalitetssikrerne i hovedsak er opptatt av tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav,
- b) råd angående entrepriser- og kontraktsform hvor entrepriserform eller kontraktstandard, kontraktstørrelse eller entrepriserinndeling, og byggherrens organisering og kompetanse er mest sentrale for kvalitetssikrerne,
- c) og råd angående kontrakts-, kompensasjons-, eller vederlagsformat hvor underkategoriene kompensasjonsformat eller insentivmekanismer, regulering av ansvar og risiko, bruk av sikringsmekanismer eller endringshåndtering, og kontraktsstrategien utgjør de viktigste temaene som diskuteres i rapportene.

I tillegg til de nevnte resultatene ble det gjort enkelte observasjoner som gikk litt på siden av problemstillingen. For det første er det relativt stor variasjon i omtale av kontraktsstrategi, men dette synes å være en variasjon som har avtatt noe med tid. Dette kan skyldes institusjonalisering og strømlinjeforming av prosessen. Men at det fortsatt i enkelte tilfeller kan preges av at området skal «sjekkes av» i analysen. På tvers av de studerte rapportene varierte dybden og omfanget i diskusjonen om kontraktsstrategi etter prosjekttype og sektor. Det kan synes at den etablerte terminologien og den tradisjonelle forståelsen av kontraktsstrategier ikke nødvendigvis er tilstrekkelig tilpasset anskaffelses-, IT- og digitaliseringsprosjekter. Dette kan undersøkes i videre forskning.

Videre arbeid: I tillegg til nevnte sektorforskjeller er det mange tema her som kan egne seg for videre arbeid. Et steg vil kunne være å bygge videre på kartlegging av informasjon om kontraktsstrategi som ligger tilgjengelig i Concepts database. Datamatriksen som har blitt utarbeidet og resultatene fra denne kartleggingen kan være et godt grunnlag for videre studier og kartlegging av kontraktsstrategi som ble faktisk valgt i prosjektene, og for eksempel hvorvidt prosjekteier fulgte rådene fra kvalitetssikrer.

Referanser

- Broome, J., & Perry, J. (2002). How practitioners set share fractions in target cost contracts. *International Journal of Project Management*.
- Bukkestein, I. (2020). *Kartlegging av status for prosjekter som har vært gjennom KS2 - Status ved utgangen av 2019*. Concept.
- Dovre International AS . (2008). *Veilder nr. 7 Kontraktstrategi*. Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2019). *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, Rundskriv R-108/19*. Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2020). *Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell*. Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2023). *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, Rundskriv R-108/23*. Finansdepartementet.
- Jordal, H. A. (2019). *Kostnad- og nytteutvikling i tidligfasen*. Concept.
- Karlsen, J. T. (2021). *Prosjektledelse - fra initiering til gevinstrealisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lædre, O. (2006). *Valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Midttømme, K., Myklebust, A., Karttinen, E., Lie, C. M., Ulstein, H., Jakobsen, P., & Melbø, O. (2022). Menon Economics og Concept.
- Perry, J., & Hayes, R. (1985). Risk and its management in construction projec. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers*.
- Regjeringen. (2022). *NOU 2022: 6*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-6/id2918464/?ch=12>