

## Kontraktstyring i Statens vegvesen Region nord

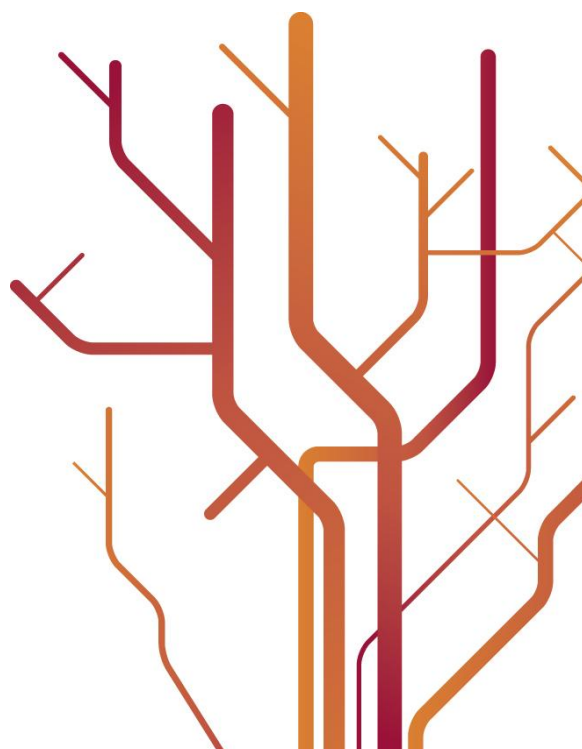
Hvilke utfordringer skaper oppfølging av driftskontrakter med funksjonsansvar for Statens vegvesen Region nord?



Inger-Ann Lahm

Mastergradsoppgave i økonomi og administrasjon  
- studieretning bedriftsøkonomi (30 stp)

Mai 2011



## **Forord**

Denne oppgaven utgjør den avsluttende delen av mitt mastergradsstudium i økonomi og administrasjon ved Handelshøgskolen i Tromsø, Universitetet i Tromsø. Arbeidet med oppgaven har vært spennende og lærerikt, men har også vært krevende med mye teori å sette seg inn i. Jeg har fått bruk for mye av det jeg har lært gjennom mange år både som student og arbeidstaker. Jeg har tilegnet meg mye ny kunnskap innenfor temaet om kontraktsarbeid, et stort og komplekst fagområde, som jeg vet jeg kommer å dra nytte av i framtiden.

Jeg ønsker å takke min veileder Jan-Yngve Sand for gode innspill og tilbakemeldinger underveis i skriveprosessen. En stor takk til mine informanter i Statens vegvesen Region nord og deres entreprenører som har gjort det mulig for meg å skrive denne oppgaven. Jeg vil også takke min arbeidsgiver, Hålogaland lagmannsrett som har vist stor velvilje til å la meg få ta denne utdannelsen ved siden av min jobb. I tillegg vil jeg også takke min gode venninne og nabo, som har støttet og hjulpet meg gjennom prosessen – tusen takk, Michaela.

Til sist men ikke minst vil jeg takke Thor og Ida for å ha vist utrolig tålmodighet med å ha en frustrert kone og mamma i huset – tusen takk for god støtte fra dere.

Tromsø, mai 2011

Inger-Ann Lahm

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>ii</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>iii</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>vi</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Avgrensning.....	3
1.3 Oppgavens oppbygging .....	3
<b>2 Teori</b> .....	<b>4</b>
2.1 Kontraktsteori .....	5
2.1.1 Ulike kontraktsformer .....	6
2.1.2 Ufullstendige kontrakter .....	7
2.2 Relasjonskontrakter .....	9
2.2.1 Klassiske vs. relasjonelle kontrakter.....	11
2.3 Agentteori .....	12
2.3.1 Asymmetrisk informasjon.....	14
2.3.2 Ugunstig utvalg.....	15
2.3.3 Moralsk hasard.....	15
2.3.4 Agentkostnader .....	16
2.4 Styringsmekanismer, kontroll og oppfølging .....	17
2.4.1 Insentiver .....	18
2.4.2 Autoritet .....	18
2.4.3 Kontroll og oppfølging .....	19
2.4.4 Tillit .....	21
2.4.5 Risiko og usikkerhet .....	22
2.5 Transaksjonskostnadsteori.....	23
2.5.1 Begrenset rasjonalitet og opportunisme.....	24
2.5.2 Kontraktssamarbeid og organisatoriske strukturer .....	25

<b>3 Metode</b> .....	<b>27</b>
3.1 Forskningsdesign .....	27
3.2 Forskningsmetode .....	29
3.3 Kvalitative intervju .....	30
3.4 Utvalgsmetode .....	32
3.5 Analyse av data .....	33
3.6 Reliabilitet og Validitet .....	33
<b>4 Om Statens vegvesen</b> .....	<b>36</b>
4.1 Styringsnivåer i Statens vegvesen .....	37
4.2 Organisering av Statens vegvesen .....	38
4.2.1 Økonomiske data .....	40
4.3 Driftskontraktens egenskaper i kontraktsbestemmelsene .....	41
4.3.1 Mål for kontrakten .....	41
4.3.2 Styring av kontrakten .....	42
4.3.3 Krav til entreprenør .....	43
4.4 Offentlige anskaffelser .....	45
<b>5 Analyse</b> .....	<b>47</b>
5.1 Hvilken kontraktsform benyttes til driftskontrakter? .....	48
5.1.1 Krav i kontraktsgrunnlagene .....	48
5.1.2 Anskaffelsesprosedyrene i kontraktsprosessen .....	51
5.1.3 Fullstendige kontrakter .....	52
5.1.4 Hvordan sikre felles forståelse for kontraktskravene? .....	53
5.1.5 Klassisk langtidskontrakt, fastpriskontrakt og markedskontrakt .....	54
5.2 Hvilke styringsmekanismer brukes til måloppnåelse i kontraktarbeidet? .....	54
5.2.1 Visjon og overordnede mål .....	55
5.2.2 Rapportering .....	56
5.2.3 Autoritet .....	57
5.2.4 Kontroll .....	58
5.2.5 Insentiver .....	59
5.2.6 Styringsmekanismer til måloppnåelse .....	59

5.3 Hvilken relasjon skaper kontraktsarbeidet mellom partene.....	60
<b>6 Konklusjoner .....</b>	<b>66</b>
6.1 Sammenfattende konklusjon.....	67
<b>7 Videre forskning og utvikling.....</b>	<b>69</b>
<b>8 Kilder .....</b>	<b>71</b>
8.1 Litteratur .....	71
8.2 Nettsider.....	73
<b>Vedlegg 1</b> Intervjuguide Statens vegvesen .....	75
<b>Vedlegg 2</b> Intervjuguide entreprenører .....	77
<b>Vedlegg 3</b> Oppsummering informant C .....	79
<b>Vedlegg 4</b> Oppsummering informant D.....	83
<b>Vedlegg 5</b> Oppsummering informant E .....	86
<b>Vedlegg 6</b> Oppsummering informant F .....	90
<b>Vedlegg 7</b> Oppsummering informant G.....	93

## Sammendrag

Temaet for oppgaven har vært kontraktsstyring i Statens vegvesen Region nord. Målet gjennom hele oppgaven har vært å belyse de utfordringer som Statens vegvesen Region nord har i oppfølgingen av sine driftskontrakter med private entreprenører. Problemstillingen er besvart med utgangspunkt i tre forskningsspørsmål som belyser hvilken kontraktsform som brukes til driftskontraktene og hvilke styringsmekanismer som brukes i forhold til måloppnåelse. Jeg har også studert om det er oppgaver i kontrakten det er rettet større oppmerksomhet mot enn andre. I tillegg belyses hvilken relasjon partene har til hverandre i kontraktsarbeidet.

Kontraktsteori er et omfattende og et svært aktuelt tema, spesielt innenfor offentlig forvaltning. Media har det siste året satt fokus på offentlige innkjøp og inngåtte avtaler med private leverandører. Statens vegvesen har også fått mye omtale i media om dårlig vegvedlikehold, dårlig vegstandard med store vedlikeholdsetterslep, og konflikter med entreprenører som må løses av domstolene.

Kontraktsteori er et stort fagområde med mange forskjellige innfallsvinkler. Som ramme til min oppgave har jeg i tillegg til kontraktsteori brukt agentteori, transaksjonskostnadsteori og relasjonsteori. Alle er sentrale teorier i forhold til min studie innenfor kontraktsstyring.

Informasjon om Statens vegvesen og driftskontraktene er basert på offentlig tilgjengelig informasjon, samt på intervjuer med nøkkelinformanter. Dataene brukt i analysen er innhentet gjennom intervjuer. I analysen har jeg sammenlignet funn fra intervjuene og drøfter funnene opp mot teorien og i forhold til problemstillingen. Analysen deles inn i henhold til de tre forskningsspørsmålene.

Hovedfunnene i studien indikerer at det er utfordringer for Statens vegvesen Region nord i oppfølgingen av driftskontrakter med private entreprenører. Kontraktene viste seg å være komplekse og detaljerte. Autoritet står sentralt som styringsmekanisme til måloppnåelse, og kontroll fremstår som kjernen i styringen av driftskontraktene. Statens vegvesen sin utfordring i relasjon til sine entreprenører er å skape god tillit i alle kontraktsforhold.

Nøkkelord: Statens vegvesen, Agentteori, Styringsmekanismer, Relasjon.

## 1 Innledning

Jeg har valgt kontraktsstyring som tema til min masteroppgave. Valget er inspirert av kurset i bedriftsøkonomisk teori, om ufullstendige kontrakter og faget økonomisk styring av foretak. Kontraktsteori er et omfattende og et svært aktuelt tema, spesielt innenfor offentlig forvaltning. Det offentlige foretar innkjøp av varer og tjenester for godt over 200 milliarder kroner hvert år, og det utgjør ca. 15 % av Norges bruttonasjonalprodukt [1]. Media har det siste året satt fokus på offentlige innkjøp og inngåtte avtaler med private leverandører. Kritikken som har blitt reist er hvordan det offentlige ivaretar og følger opp sine inngåtte avtaler, jf. medias fremstilling av Adecco-saken i februar 2011.

Jeg har i studien brukt Statens vegvesen Region nord sine driftskontrakter med funksjonsansvar til drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger som studieobjekt. Statens vegvesen hadde inntil 2003 vertikal integrasjon av egen produksjon på drift og vedlikehold. I 2003 omorganiserte etaten, ved bl.a. å skille ut produksjonsavdelingen til et statlig aksjeselskap, Mesta [2]. Omdanningen av produksjonsvirksomheten var et ledd i Regjeringens program for modernisering, effektivisering og omstilling i offentlig sektor [3]. Dette medførte full konkurranse om drift, vedlikehold og utbygging av vegnettet i Norge. Anskaffelser til driftskontrakter skjer gjennom anbud, og følger regelverk for offentlige anskaffelser.

Statens vegvesen har også fått mye omtale i media om dårlig vegvedlikehold, dårlig vegstandard med store vedlikeholdsetterslep, og konflikter med entreprenører som må løses av domstolene. I tillegg har det fra bevilgede myndigheter vært satt fokus på økte kostnader til drift- og vedlikehold innenfor vegsektoren. Denne økningen er i strid med intensjonen om at utsetting av drift- og vedlikeholdsoppgaver skulle gi en effektiviseringsgevinst.

Jeg har i oppgaven valgt å se på hvilke styringsmekanismer Statens vegvesen har i forhold til oppfølging av driftskontrakter med private entreprenører. Jeg har også sett på hvordan Statens vegvesen er organisert med vegdirektorat, regioner og fylkesvise avdelingskontorer. Det spesielle med de overordnede styringsprinsippene til Statens vegvesen er at de har både Staten ved Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene ved Kommunaldepartementet som setter overordnede rammene for drift- og vedlikehold av vegene.

## **1.1 Problemformulering**

Statens vegvesen er som byggherre ansvarlig for at entreprenørene forvalter driftskontraktene i samsvar med etatens mål- og rammestyring. Vegdirektoratet har som overordnet enhet satt krav til konkurransegrunnlagene og retningslinjer som driftskontraktene skal følge.

Rammeverket til driftskontraktene er svært omfattende og inneholder detaljerte beskrivelser av de enkelte arbeidsområder, i kontraktsdokumentene er dette beskrevet som arbeidsprosesser.

Jeg har i oppgaven ønsket å sette meg inn i hvordan Statens vegvesen utøver den løpende oppfølgingen av til dels store og komplekse driftskontrakter. Jeg var spesielt interessert i hvilke styringsmekanismer som brukes til måloppnåelse i kontraktssamarbeidet. Vel så interessant har det vært å få innblikk i entreprenørene sin erfaring med sin utøvelse av kontraktsarbeidet. Samt hvordan samarbeidet mellom partene fungerer i slike store og komplekse kontrakter, som driftskontraktene til Statens vegvesen.

Formålet med oppgaven er å belyse utfordringene som Statens vegvesen har i oppfølgingen av kontraktssamarbeidet med entreprenørene, og å kunne gi en forklaring på årsaksforhold knyttet til funnene. Jeg har valgt følgende problemformulering:

### **Hvilke utfordringer skaper oppfølging av driftskontrakter med funksjonsansvar for Statens vegvesen Region nord**

Jeg retter ekstra fokus på kontraktsutforming og på hvilke styringsmekanismer som brukes til måloppnåelse i kontraktsarbeidet og relasjonsforholdet mellom Statens vegvesen og entreprenør. Dette ledet til følgende forskningsspørsmål:

- **Hvilken kontraktsform benyttes til driftskontrakter?**
- **Hvilke styringsmekanismer brukes til måloppnåelse i kontraktsarbeidet?**
- **Hvilken relasjon skaper kontraktsarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør?**



## **1.2 Avgrensninger**

Ettersom Statens vegvesen Region nord er en stor organisasjon har jeg i oppgaven avgrenset "caset" ved å innhente primærdata fra tre kontraktsområder av totalt 24 områder. I to av disse kontraktsområdene har jeg også intervjuet entreprenører som har fått tildelt driftskontrakt. Sekundærdata er basert på offentlig tilgjengelig informasjon og er brukt i presentasjonen om Statens vegvesen.

## **1.3 Oppgavens oppbygging**

Innledningsvis presenteres teorien som setter rammen for studien. Jeg har i mine funn kunnet relatere mye til den teori jeg har valgt å bruke. Kontraktsteori er et stort fagområde med mange forskjellige innfallsvinkler. Som ramme til min oppgave har jeg i tillegg til kontraktsteori brukt agentteori, transaksjonskostnadsteori og relasjonsteori. Alle er sentrale teorier i forhold til min studie innenfor kontraktsstyring.

Da kontroll er et sentralt element i alle teoriene har jeg valgt å beskrive kontroll i et eget kapittel 2.4 i teorien.

Relasjonsteorien er sentral til å besvare mitt tredje forskningsspørsmål om hvilke adferdsmekanismer som styrer samarbeidet mellom partene. Ettersom tillit er svært sentralt i denne delen av studien velger jeg å bruke begrepet tillit innenfor definisjon av relasjoner og ikke som en sentral styringsmekanisme som i teorien om styring av kontrakter (se Haugland 2004).

Kapittel 3 beskriver hvilken metode jeg har valgt for å løse oppgaven. I kapittel 4 presenteres Statens vegvesen både i forhold til organisasjonsform og hvilke rammebetingelser som setter føringer for organisasjonens oppgavestruktur. Jeg har også beskrevet hvilke føringer som ligger til grunn for driftskontraktene og hvilke krav de har til kontraktsutforming og utlysning av driftskontrakter. I kapittel 5 følger en analyse basert på de empiriske funnene satt opp mot teori. Hvert forskningsspørsmål avsluttes med en oppsummering av de viktigste funnene som var relevante for det temaet som forskningsspørsmålene dekker. I kapittel 6 har jeg en sammenfattende konklusjon knyttet til problemstillingen med utgangspunkt i min empiri og i kapittel 7 identifiserer jeg definerte områder for videre forskning og utvikling.

## 2 Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket som er brukt i oppgaven. Det sentrale temaet er hvilke utfordringer Statens vegvesen har i forhold til kontraktsstyring, og teorier som agentteori, transaksjonsteori og relasjonsteori er alle relevante teorier. Innenfor kontraktsteorien er forskjellige kontraktstyper, karakteristikk for disse og utfordringer i samarbeid og relasjoner beskrevet. Agentteorien beskriver forholdet mellom Statens vegvesen som prinsippal og entreprenør som agent. Sentrale forhold i agentteorien er informasjonsasymmetri, usikkerhet og utfordringer knyttet til kontroll og oppfølging. Kontraktutforming og styringsmekanismer er viktige element innenfor kontraktsteorien.

På 1970 og 1980 tallet ønsket en å regulere monopolsituasjonen, blant annet på grunn av misnøye med pris, kvalitet og utførelsen hos de statlige leverandørene. Dette resulterte i en mer åpen konkurranse og gav dermed private foretak tilgang til oppdragene. Resultatet av dette ble privatisering i mange land hvor det også i Norge resulterte i privatisering innen flere områder av offentlig sektor (Laffont og Tirole, 1993).

Det har frem til i dag vært betydelige endringer i offentlige innkjøp og har resultert i fremvekst av fornyet modell for forvaltning av offentlig sektor. Begrepet "New Public Management" ble introdusert og sentralt i denne prosessen var en vridning mot "accountingization". Hood (1995) m.fl. hevder at utviklingen er en del av et større skifte i forvaltningen av offentlig verdier. Målet er å unngå at politikere og offentlige ansatte ved hjelp av sine stillinger skal tildele oppdrag til sine relasjoner. Ansvarlighet og forvaltning av offentlige verdier er sentrale elementer innen dette skiftet. Ideen er å gå mot produksjonsresultater i stedet for produksjonsprosesser og styrke konkurranseutsetting av offentlige tjenester (Hood, 1995).

"New Public Management" som paradigme har motivert til større konkurranse i offentlig sektor, både internasjonalt og også innenfor statlig sektor i Norge. Vi har gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen forpliktet oss til å følge visse fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser. Ved bl.a. å konkurranseutsette offentlige innkjøp både internasjonalt og nasjonalt. Samtidig skal offentlig sektor gjennom sine anskaffelser utvikle et konkurransedyktig norsk næringsliv [1]. Et viktig verktøy i "New Public Management" er kontrakten.

## 2.1 Kontraktsteori

Ronald Coase (1937) stilte spørsmålet i sin artikkel ”The nature of the firm” hvorfor enkelte funksjoner blir ivaretatt innenfor en organisasjon mens andre blir overlatt til markedet. Coase la med dette grunnlaget for en ny økonomisk organisasjonsteori hvor valg mellom alternative kontraktsformer står sentralt. Det viktigste bidraget fra Coase er at det er forbundet kostnader med å handle i et marked, og at disse kostnadene kan reduseres dersom produksjonen foregår internt i bedriften. Coase sitt hovedpoeng er at i visse situasjoner vil det være lønnsomt å integrere alle funksjonene i organisasjonen og i noen situasjoner vil det lønne seg å kjøpe de i markedet.

Williamson (1985) bygget videre på Coase sin teori, og var med på å skape en teori om hvilke betingelser som er mer kostnadseffektive enn markeder. Det vil si transaksjonskostnadsteorien. Transaksjonskostnadsteorien har med dette fått et mer presist innhold, og man skiller mer mellom kostnader som oppstår før en kontrakt inngås og hvilke kostnader som påløper etter at en kontrakt er inngått. Når transaksjonen flyttes inn i organisasjonen, vil kostnadene forbundet med dette erstattes av bedriftens egen interne kostnader, som for eksempel produksjonskostnader. Integrering vil sannsynligvis være viktig i de tilfeller hvor produksjonen krever produksjonsutstyr tilpasset produksjon og dette utstyret vil ha lite eller ingen verdi i markedet. Innenfor en optimal økonomisk bedriftstilnærming vil en aktør velge den formen som gir lavest kostnader, enten kjøpe i et marked eller produsere selv (Jakobsen, 1999).

Utviklingen av organisasjoner har gått i retning av å sammenligne organisasjon med en entreprenør som fatter alle beslutninger for å maksimere egen nytte. Organisasjonen blir sett på som en ”sort boks” og det sees bort fra aspekter som organisatoriske prosesser, strukturelle forhold, ledelse, interne og eksterne allianser. Teorien representerer en rendyrking av det rasjonelle mennesket. (Busch 1994).

Dette kan også ses i sammenheng med Knudsen (1997) som hevder at vi beveget oss fra en situasjon med et relativt felles utgangspunkt for vår organisasjonsforståelse, til å utvikle ulike og delvis konkurrerende organisasjonsforståelser. Hovedtrekket er at vi har beveget oss fra et målperspektiv til et bytteperspektiv. Det sentrale innenfor bytteperspektivet er kontrakten.

En kontrakt er et rettskraftig løfte som innebærer forpliktelser for hver av partene i et kontraktsforhold [1]. Kontrakten vil være med på å regulere forholdet mellom partene i den perioden kontrakten gjelder for, og krever samarbeid som involverer at bedriften koordinerer handlinger og aktiviteter. En sentral problemstilling er hvilke mekanismer eller styringselementer bedriftene kan iverksette for å få en god relasjon mellom kontraktpartene. (Haugland, 2004)

Innenfor nyklassisk teori har det teoretiske rammeverket blitt utviklet for å gi grundigere utdyping ved analyse av den samhandlingen som finner sted mellom kontraktpartene (Sykuta og Cook, 2001). Innenfor kontraktsteori finner vi bl.a. transaksjonskostnadsteori, relasjonsteori og prinsippal- agentteori. Det finnes flere likhetstrekk innenfor disse teoriene.

### **2.1.1 Ulike kontraktsformer**

Kontraktene kan kategoriseres til kompleksitet og tidsperspektivet. I kontraktsteorien skilles også mellom fullstendige og ufullstendige kontrakter, og mellom implisitte og eksplisitte kontrakter. Dersom en kontrakt skal løpe i 5 år, vil det kunne inntreffe forhold som kan påvirke kontraktsforholdet. En fullstendig kontrakt vil være aktuell dersom man på det tidspunkt kontrakten inngås har all nødvendig informasjon som kan spesifisere alle relevante forhold kontrakten er ment å dekke (Haugland, 2004). I teorien defineres fullstendige kontrakter som eksplisitt. Det innebærer at kontrakten omfatter alle de forhold som lar seg juridisk kontraktsfeste i detalj på avtaletidspunktet. Dette er forhold som er observerbare og verifiserbare. Tidsperspektivet er relevant i forhold til kontraktsinngåelse, og kortsiktige kontrakter blir ofte kalt markedskontrakter. Markedskontrakter kategoriseres som fullstendige kontrakter fordi det er mulig å spesifisere alle relevante forhold som kontrakten skal dekke. Markedskontraktene bygger på antakelsen om perfekt forutsigbarhet. Det forutsettes at kontrakten og rettsapparatet sikrer at kontrakten blir innfridd (ibid).

Milgrom og Roberts (1992) beskriver i tillegg at fullstendige kontrakter baserer seg på to viktige prinsipper. Partene fraskriver seg mulighetene til og reforhandle kontraktene i kontraktsperioden og har en selvstendighet til å bestemme om vilkårene er oppfylte. Fullstendige kontrakter er problemfylte. Menneskets begrensede rasjonalitet medfører at man ikke klarer å forutse eller ta høyde for alle tenkelige forhold som oppstår i en kontraktsrelasjon. I slike situasjoner kan det være muligheter for opportuniste som vil være

uheldig for den ene parten. I og med at kontrakten vil være ”låst” kan opportuniste føre til høye kostnader for den av partene som utsettes for opportuniste (ibid).

De mest vanlige langtidskontrakter mellom separate selskaper er klassiske langtidskontrakter og relasjonskontrakter. Kontraktsformene skiller seg i forhold til mekanismene som brukes og i hvilken grad de tar usikkerhet i betraktning. I klassiske langtidskontrakter spesifiserer partene, så langt det lar seg gjøre, de aktuelle problemstillingene som kan oppstå og hvordan disse skal løses. Både markedskontrakter og klassiske langtidskontrakter er forbundet med bruk av markedsmessige styringsmekanismer, det vil i praksis si pris- og insentivstyring. I en situasjon med perfekt markeds konkurranse er det prisen som dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel. Relasjonskontrakter legger vekt på uformelle mekanismer som det å skape tillit og bygge personlige relasjoner (Haugland, 2004).

Det finnes en rekke ulike typer av kontraktsformer som i stor grad kan klassifiseres på bakgrunn av kjente variabler og klausuler. Laffont og Tirole (1993) definerer to ytterpunkter av kontraktsformer brukt av offentlige myndigheter. Hvor ytterpunktene representeres av fast-pris kontrakt og kost-plus kontrakter. Incitament-kontrakter ligger et sted midt i mellom disse to kontraktsformene. Fast-pris kontrakten er en kontrakt basert på avtale om betaling av en fast sum uavhengig av størrelse på kostnadene kontraktøren har pådratt seg. En kost-plus kontrakt er en kontraktsform der oppdragsgiveren refunderer alle kostnadene kontraktøren har i forbindelse med kontrakten og i tillegg betaler en fast sum uavhengig av ytelsen i forhold til kontraktsforpliktelsene. Begge kontraktsformene legger opp til insentivordning hos kontraktøren i form av kostnadsbesparelse.

### **2.1.2 Ufullstendige kontrakter**

Om en kontrakt er implisitt eller eksplisitt avhenger av hvilke løsninger som velges med ufullstendige kontrakter. I de implisitte kontraktene løses utfordringene etter hvert som de oppstår og spesifiseres ikke når kontrakten signeres (Haugland, 2004). Dette kan gi utfordringer i forhold til hvilke forventninger partene har til forståelse av kontraktsforholdet fordi man ikke har noe skriftlig dokument å forholde seg til. I den grad det er felles forventninger og forståelse til implisitte kontrakter, kan dette være et kraftfullt virkemiddel til å kunne få ned transaksjonskostnadene i kontraktsforholdet. (Milgrom og Roberts, 1992)

På grunn av menneskets begrensede rasjonalitet vil det sjelden forekomme at kontrakter vil være fullstendige. Det vil alltid være situasjoner og uforutsette hendelser som vanskelig lar seg kontraktsfeste (Milgrom og Roberts, 1992). Det er i slike situasjoner man har en ufullstendig kontrakt, og de aller fleste kontrakter som inngås er i følge Haugland (2004) definert som ufullstendige.

Ufullstendige, implisitte kontrakter vil si at på det tidspunkt kontrakten inngås, har ikke partene oversikt over alle tenkelige forhold som kan oppstå. Implisitte kontrakter baserer seg på tillit mellom partene (Milgrom og Roberts, 1992).

Selv om den skriftlige avtalen er ufullstendig, er ikke nødvendigvis forståelsen av kontraktsforpliktelsene ukjent. De implisitte kontraktsmessige vilkårene vil være kjente og aksepterte av partene, slik som arbeidsoppgaver, lønn og andre forpliktelser de har overfor hverandre. Slike kontrakter vil være vanskelig for utenforstående å forstå, spesielt dersom det oppstår tvister om kontraktsforholdet. Ufullstendige kontrakter anses å være selvforsterkende, de er strukturert på en slik måte at partene har insentiver til å overholde dem av frykt for konsekvensene av å bryte avtalen. Eksempel på hvordan en implisitt kontrakt fungerer er utbetaling av bonus ved å ferdigstille et prosjekt før den opprinnelige tidsplanen. Dette kan være bonus i form av lønn til ansatte eller utbetaling av en fast sum til kontraktspartene. Ved bruk av slike insentiver motiveres partene til å unngå innblandinger fra utenforstående, samt ha et ønske om langsiktig kontraktsforhold (Milgrom og Roberts, 1992).

Crocker og Reynolds (1993) har i sin artikkel om effektene av ufullstendige kontrakter påpekt som sentralt element at størrelsen på ex-ante og ex-post kostnader systematisk er knyttet til naturen av produktet som skal leveres og egenskapene til de involverte partene.<sup>1</sup> Ved utarbeidelse av en kontrakt kan partene dempe ex-post opportuniste og investeringer ved å bruke mer fullstendige avtaler, men på bekostning av økte ressurser til arbeidet i forbindelse

---

<sup>1</sup> Konkurransereguleringen deles ofte inn i ex-ante og ex-post regulering. Ex-ante regulering betegner spesifikk sektorregulering hvor betingelser i det enkelte marked er regulert på forhånd, for eksempel at prisene er regulert. Ex-post regulering betegner generell regulering gjennom muligheten til å ilegge sanksjoner i etterhånd for overtredelser av en generell konkurranselovgivning i et marked som ikke er regulert på forhånd. I Europa og Norge er det et uttalt mål å erstatte ex-ante sektorregulering med ex-post generell konkurranselovgivning, ettersom de enkelte markedene oppnår bærekraftig konkurranse (Wikipedia)

med kontraktsdokumentene. I langsiktige avtaler må partene vurdere hvor eksplisitt de ønsker sine fremtidige oppgaver beskrevet. Formelt representerer denne beslutningen om grad av kontraktsmessig fullstendighet, som valg av parametre som betegner sannsynligheten av at en gitt hendelse som ikke er definert i kontrakten skal oppstå. Hvis alle potensielle hendelser som kan oppstå er dekket i kontrakten, dvs. en fullstendig kontrakt, vil det ikke være muligheter for ex-post forhandlinger (Crocker og Reynolds, 1993).

## 2.2 Relasjonskontrakter

Collin (2002) peker på fire dimensjoner i relasjonskontrakter som kan være gjenstand for refleksjon:

1. Hva er verdsatt atferd – hva er avtalt, hva er forventet?
2. Hvilke bytteverdi har avtalene for partene?
3. Hvilke parter avgrensner kontrakten seg til?
4. Hvordan påvirker kontrakten maktforholdene mellom partene?

Her er teoriens kjerne knyttet til atferd og hvordan denne bidrar til å påvirke relasjon mellom aktørene. Adferdsantakelsen knyttet til teori representerer et viktig utgangspunkt for å forstå organiseringen av kontraktsarbeidet.

Kontrakter dreier seg ofte om samarbeid og relasjoner – og det er som nevnt svært vanskelig å ha oversikt over alle relevante forhold en kontrakt skal dekke. Hvorvidt en kontrakt er eksplisitt eller implisitt, avhenger av hvordan man velger å løse de utfordringer som ufullstendige kontrakter gir (Haugland 2004).

Macneil (2001) beskriver tre ulike former innenfor ”The new Social Contracts”, disse er felles formelle kontrakts normer, diskrete normer og relasjonelle normer. Disse normene utgjør en abstrakt oppsummering av varierte og spesifikke normer som finnes i de fleste kontraktsformene. Normene relateres til å gjelde sosiale normer og adferd innenfor gitte regler og prinsipper for kontraktsrelasjoner. Macneil (2001) er opptatt av at enhver kontrakt må ta høyde for sosiale normer og strukturer i det miljø kontrakten etableres. Mennesket som aktør beskrives som et egoistisk og sosialt vesen.

I diskrete relasjoner er det selve kontraktsdokumentet som blir det sentrale. Egenskapen ved aktørene og relasjonen har liten betydning siden alle forhold er gjort rede for i kontraktsdokumentet. Normbaserte relasjoner vil si at kontrakten legger opp gjensidig tilpasning mellom partene på hvordan problemstillinger løses. Kontrakten legger vekt på gjensidig tilpasning både gjennom personlige relasjoner og felles verdier. Formelle relasjoner er kontrakter bygd på regler og prosedyrer som legger grunnlaget for hvordan oppgavene skal løses (Haugland, 2004).

Relasjonskontrakter og uformelle avtaler er svært utbredt både innenfor bedrifter og mellom bedrifter. Macneil (2001) definerer relasjonelle kontrakter som en åpen, induktiv og individuell tilnærming som representerer en interaksjon mellom kontraktspartene. Denne kontraktsformen er også definert som en mellomform i forhold til klassiske kontrakter og kontrakter hvor partene har allianser og samarbeider nært om felles ansvar for prosjektgjennomføringen. Relasjonskontrakter er ofte preget av ulike varigheter, personlige sammenhenger, udefinerte mengder og kvalitet og hvor partene tilegner seg informasjon etter hvert som den blir tilgjengelig. Relasjonskontrakter kan vanskelig bli håndtert av en tredjepart og vil være selvforsterkende, og vil ofte være definert som ufullstendige kontrakter.

Verdien av det fremtidige avtaleforholdet må være tilstrekkelig stort slik at ingen av partene ønsker tre ut av avtaleforholdet (Barker et al. 2002). Tap av troverdighet som avtalepartner kan ha langsiktige kostnader i form av at man ikke får framtidige leveranser eller oppdrag. Det kan også bli gitt dårligere betingelser til bedrifter som har dårlig omdømme og/eller at samarbeidsforholdet blir påvirket av omdømme (Milgrom og Roberts 1992, s. 258).

Barker et al. (2002) trekker frem forskjeller i organiseringen av relasjonskontrakter, både i forhold til vertikal integrasjon og som rene eksterne relasjonskontrakter. Relasjonskontrakter innenfor organisasjoner er uformelle avtaler og uskrevne regler for hvilken adferd som er med på å stryke samhold og samarbeid. I spesielle miljøer kan en relasjonskontrakt med eksterne være en bedre løsning enn vertikal integrering.

Innenfor agentteorien fremkommer usikkerhet og asymmetrisk informasjon som en begrensning på forhold til utforming av kontrakten. Ved bruk av relasjonskontrakter kan nevnte forhold være av mindre omfang og relasjonen kan oppmuntre til nyttige handlinger.



Spesielt dersom det er knyttet insentiver i form av bonuser for gode resultater. Slik insentiver kan være selvforsterkende for kontraktøren (Baker et al., 2002).

Det sentrale ved en relasjonskontrakt er at den legger opp til kontinuerlig tilpasning i forhold til det samarbeidet partene har forpliktet seg til. Denne kontraktsformen brukes i de situasjonene hvor kontrakten har et langsiktig tidsperspektiv, og hvor oppgavene som inngår i kontrakten er komplekse og det er ikke gitt hvilket resultat som oppnås. Før en kontraktinngåelse vil det alltid være vanskelig å beskrive i detalj hvordan partene skal forholde seg til hverandre. Det som viser seg å være vanlig er at man i kontraktsdokumentet beskriver de generelle rammene for samarbeidet, og at man i det løpende samarbeidet tilpasser aktiviteten til de utfordringer som oppstår (Haugland, 2004).

### **2.2.1 Klassiske vs. relasjonelle kontrakter**

Walker og Davis (1999; s.21) omtaler den relasjonsorienterte tilnærmingen til å inneholde elementer som langvarige sosiale relasjoner mellom kontraktspartene, gjensidig tillit, mellommenneskelige bindinger, forpliktelser i forhold til spesifikke parter og samarbeide rundt oppgavebeskrivelsene. De har i sin artikkel laget en sammenstilling av hva som kjennetegner de klassiske- og relasjonskontrakter (Walker og Davis, 1999, s.25).

<b>Klassiske kontraktsformer</b>	<b>Relasjonelle kontraktsformer</b>
Kommunikasjonen er begrenset og formell	Kommunikasjonen er omfattende, både formell og uformell
Måling skjer i økonomiske termer	Mange forhold er vanskelig å måle
Start og slutt av kontraktsforholdet er klart definert	Start og slutt forhold i kontrakten er vanskelig å definere
Før kontrakten etableres er det spesifiserte planer	Det er begrenset med planer før kontrakten etableres
Lite eller ingen forhandlinger mens kontrakten løper	Kontrakten legger opp til felles planlegging og felles kreativitet
Kontrakten er bindende for partene	Kontrakten er veiledende
Lite samarbeid er påkrevd etter at kontrakten er startet	Kontraktens suksess er avhengig av samarbeid mellom partene
Partenes bidrag og belønning er spesifisert i kontrakten	Partene deler på fordeler og ulemper
Spesifiserte rettigheter og regler	Ikke-spesifiserte rettigheter og regler
Uselvisk adferd er ikke akseptert eller forventet	Forventninger om uselvisk adferd
Uforutsette problemer er ikke forventet, kontrakten skal regulere dette	Problemer er forventet å oppstå og løses ved hjelp av samarbeid

Fig. 1. Beskrivelse fra Walker og Davis (1999) om forskjellene mellom klassiske kontrakter og relasjonskontrakter.

Bruk av relasjonskontrakter kan fungere effektivt forutsatt at det ikke foreligger for store interessekonflikter og at partene er innstilt på og ikke opptrer opportunistisk i sin relasjon med hverandre (Milgrom og Roberts, 1992, s. 131). Teoriens kjerne innenfor relasjonskontrakter er knyttet til adferdsmekanisme og hvordan denne bidrar til å påvirke relasjonen mellom de ulike aktørene (Haugland, 2004).

### **2.3 Agentteori**

Agentteorien er et av feltene innenfor nyklassisk teori og har en del felles med de øvrige teoriene innenfor kontraktsormådet. Det sentrale innenfor agentteorien er de utfordringer som oppstår under forhold av ufullstendige og asymmetrisk informasjon. Agentteorien beskriver relasjonen mellom to aktører som er i et avhengighetsforhold til hverandre – en prinsipal og en agent. En agentrelasjon kan defineres som en kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipaler) engasjerer en annen person (agent) for å utføre oppdrag og fatte beslutninger på

vegne av seg selv (Jensen & Meckling, 1976, s. 308). I forholdet mellom Statens vegvesen og en entreprenør kan en i agentteorien beskrive Statens vegvesen som prinsipalen (oppdragsgiver) og entreprenøren som agenten.

Prinsipalen skal definere mål og foreta bestilling, eventuelt ta ansvar for risiko og utarbeide insentiver. Agenten skal ta avgjørelser på vegne av prinsipalen og eventuelt også ta ansvar for risiko. I store og kompliserte kontrakter kan en agent både være prinsipal og en agent (Lambert, 2001). Dette vil være aktuelt i de tilfeller hvor en leverandør benytter seg av underleverandører.

Agentteorien tar sikte på å besvare spørsmålet om hvordan kontraktene utformes for å motivere agenten til å opptre på en måte som tjener prinsipalens interesser. Hvordan utforme kontrakter med asymmetrisk informasjon, usikkerhet og risiko. Samt hvordan strukturere de kontraktsmessige forholdene mellom prinsipal og agent som balanserer insentiver og risikodeling samt straff og belønning.

For lettere å holde styr på aktørenes aktiviteter og valg, er det ofte nyttig å konstruere en tidslinje som beskriver rekkefølgen av hendelser i en modell (Lambert, 2001).

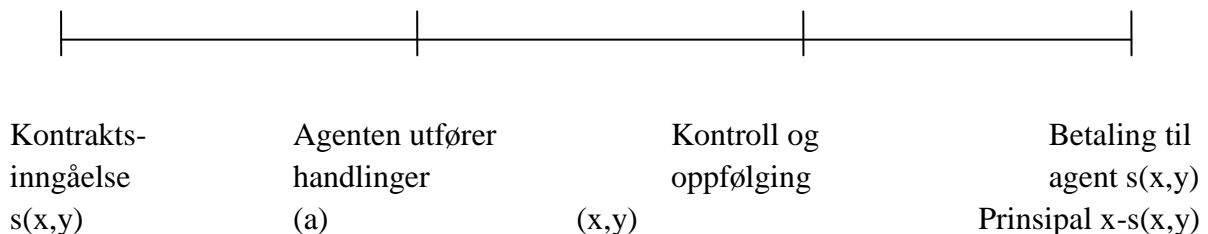


Fig. 2. Tidslinje til agent – prinsipal modell. (Lambert 2001)

Før en anbudsprosess starter, velger prinsipal et oppfølgings- og oppgjørssystem som baserer seg på mål. I det første trinnet er  $s$  en kompensasjonsfunksjon og  $y$  er vektor for resultatmål i kontrakten. Agenten velger en vektor for handlinger dvs. handlinger som omfatter beslutninger i forhold til drift, finansielle beslutninger eller investeringsbeslutninger. Disse beslutningene påvirker relasjoner både i forhold til kontraktsmål og til agentens økonomiske resultat,  $x$ . Til slutt betaler oppdragsgiver i henhold til vilkårene i den inngåtte kontrakten. Et viktig begrep innenfor prosessen hvor prinsipal velger en agent er anbudsprosessen.

Konkurransedyktige anbudsprosesser hvor leverandør kan velge blant tilbydere til en vare eller tjeneste. Hensikten med anbudsprosess er å gi tilbyderne like vilkår for å konkurrere om å få aksept for sin beskrivelse av arbeidet innenfor visse rammer. I flg. Sayers (1997)<sup>2</sup> stilles det to viktige krav til å få rettferdige anbud:

- Oppdragsgiver må gi en nøyaktig beskrivelse av oppdraget med spesifikasjoner og definerte mengder;
- Tilbyderne må utarbeide tilbud med angitt pris, uten å være i kontakt med andre tilbydere.

Hvorvidt oppdragsgiver klarer å få nøyaktige beskrivelser i anbudsdokumentene vil senere i kontraktsoppfølgingen vises ved om kontraktene er ufullstendige eller fullstendige. Nøyaktige oppdragsbeskrivelser vil i stor grad gi fullstendige kontrakter og lav detaljeringsgrad vil resultere i ufullstendige kontrakter.

### **2.3.1 Asymmetrisk informasjon**

I relasjon til økonomiske forhold behandler agentteorien også utfordringer som oppstår under ufullstendig og asymmetrisk informasjon når en oppdragsgiver bruker en agent. Usikkerhet er alltid til stede på ulike måter i et agentforhold. Den første type usikkerhet henviser til det økonomiske begrepet informasjonsasymmetri. Asymmetrisk informasjon defineres som en situasjon hvor den ene parten i en transaksjon har informasjon, som er relevant for transaksjonen, og som den andre parten ikke har (Padilla, 2002). Det kan være at prinsipalen ikke er i stand til å vite om agenten har foretatt den mest hensiktsmessige handlingen.

I og med at det er agenten som foretar utførelsen av handlingen i kontraktsforholdet er det svært vanlig at handlingen ikke er observerbar for prinsipal. Det kan være at agenten besitter og nyttegjør seg av informasjon som prinsipal ikke har. Agenten kan oppnå økonomisk fordeler ved å utnytte informasjonen overfor prinsipalen.

Usikkerhet og asymmetrisk informasjon legger ytterlige begrensninger på prinsipal-agentforholdet som gir utfordringer i forhold til utforming av kontrakten. Denne formen for opportunistisk handling deles ofte i to hovedkategorier; *ugunstig utvalg* og *moralsk hasard* (Padilla, 2002).

---

<sup>2</sup> Se også Monica Alejandra Altamirano, 2010

### **2.3.2 Ugunstig utvalg**

Ugunstig utvalg betyr at agenten sitter på informasjon, som er nyttig eller relevant for prosessen med å velge sine handlinger. Denne informasjon er da ikke tilgjengelig for prinsipalen. Dette kan være informasjon som kommer utenfra, og som agenten er nødt å forholde seg til. Dermed er det ikke mulig for prinsipalen å bedømme om agenten har valgt den riktige handlingen, sett i lys av den informasjonen agenten hadde tilgang til (Padilla, 2002).

Analyser av markeder med kjøp og salg av bruktbiler er spesielt blitt belyst i forhold til problemer med ugunstig utvalg. Analysen har identifisert to mekanismer for å redusere problemene med ugunstig utvalg, signalisering og screening. Signalisering betyr at en leverandør kan gi garantier i forhold til kvalitet på sitt produkt eller sine tjenester overfor kjøper. Screening vil si å bruke observerbare metoder for å kartlegge egenskapene til produktet eller tjenesten før kjøp/salg (Padilla, 2002).

### **2.3.3 Moralsk hasard**

Moralsk hasard kan defineres som handlinger for å maksimere egen nytte på bekostning av den andre parten i situasjoner der agenten ikke må ta ansvar for konsekvensene. Det er derfor det er så vanskelig å utforme komplette kontrakter, fordi dersom agenten må ta konsekvensene for alle utfallene til sine handlinger vil risikoen bli for høy for agenten. Konsekvensene kan føre til at agenten ikke ønsker inngå kontrakt (Padilla, 2002).

Moralsk hasard oppstår når handlingene til agenten ikke er observerbare for oppdragsgiver. Det er to grunner til det, for det første er det for store kostnader forbundet med å skulle overvåke agentens handlinger og for det andre vil det ikke være mulig å registrere alle handlinger forbundet med oppdraget (Milgrom og Roberts, 1992). Vi kan også finne moralsk hasard fra prinsipalens ståsted. Dette er da i teorien ofte definert som budsjettslakk og har relasjon til økonomistyring. Niskanen (1971) arbeidet innenfor "public choice" tradisjonen og hans hovedtese er at i en byråkratisk organisasjon vil vi finne ansatte som opptrer opportunistisk i den forstand at de vil maksimere sine budsjett. Modellen ble senere utvidet av til at byråkraten primært er ute etter å maksimere det "budsjettmessige handlingsrommet". Dette defineres som forskjellen mellom det totale budsjettet og de minimumskostnadene som

en offentlig etat trenger for å produsere det volumet som er forventet av politiske myndigheter. Moralsk hasard vil kunne oppstå i alle typer kontrakter hvor tilstedeværelse av manglende informasjon, usikkerhet og risiko finnes (Busch, 2000).

#### **2.3.4 Agentkostnader**

Dersom begge parter ønsker å maksimere egen nytte, vil det være grunn til å tro at agenten ikke alltid vil handle til beste for prinsipalen. Prinsipalen må på sin side etablere riktige insentiver for agenten og påta seg kostnader i forbindelse med å overvåke agentens handlinger. Disse kostnadene vil være det teorien definerer som agentkostnader. Dette er kostnader som prinsipalen må ta for å etablere kontrollrutiner og belønningssystemer for å hindre opportunistiske handlinger. Å overvåke agentens handlinger eller å bekrefte om den rapporterte informasjonen er riktig vil være kostnadskrevene. Det vil føre til økte ressurser hos prinsipal til overvåking og verifisering av informasjon (Milgrom & Roberts, 1992).

Det vil ofte være vanskelig å avgjøre om vilkårene i en kontrakt er fulgt. Det kan være tilfeller hvor begge partene vet at vilkårene i kontrakten er brutt, og verifisering vil derimot være vanskelig for en tredjepart, som for eksempel en domstol. I noen situasjoner er overvåking og kontroll ment som en mekanisme til å redusere sannsynligheten for at agenten skal opptre med en adferd for egen vinning. I slike tilfeller vil resultatet av overvåkingen kunne gi grunnlag for belønning eller straff, i andre sammenhenger er overvåkingen ment å være forebyggende ved å stoppe upassende adferd før det gjennomføres (Milgrom & Roberts, 1992).

Baron og Besanko (1984) beskriver i sin teori at prinsipal<sup>3</sup> inngår en form for strategi i samarbeidsforholdet som innebærer at begge parter skal ha tilgang til samme informasjon. Denne strategien blir implementert hos agenten under forutsetning av at prinsipal vil være i stand til å observere om agenten avviker fra dette. Ordningen kan også innebære en mer kompleks overvåking, både ved at prinsipal innhenter informasjon om agenten har overholdt den vedtatte strategi og om informasjon som la grunnlag for strategien var riktig. Dette kan være informasjon om agentens kostnadsstruktur og teknologi. Modellen innebærer at agenten gir sin private informasjon til prinsipal. Prinsipalen kan etter en produksjonsprosess gå til agenten og foreta en revisjon av kostnadene, og å ilegge en sanksjon dersom agenten har

---

<sup>3</sup> Baron og Besanko, 1984 bruker begrepet regulator om prinsipal.

overvurdert sine kostnader. Dette gir en positiv teori om regulatorisk adferd i stedet for observert adferd, sistnevnte er vanskelig å kontrollere (Baron og Besanko, 1984).

Agentkostnader er nært relatert til transaksjonskostnader og gjenspeiler det faktum at det er helt nødvendig for prinsipal å sikre at agenter vil handle i deres interesse. Agentkostnadene har viktige implikasjoner for kontraktsstyring, spesielt rettet mot informasjonstiltak. Jensen og Mecling (1976) oppsummerer agentkostnadene til å gjelde:

1. Kontroll forbundet med det å velge riktig agent.
2. Kompensasjon til agenten for å velge de riktige handlingene.
3. Tap dersom agenten har valgt feil beslutning.

## **2.4 Styringsmekanismer, kontroll og oppfølging av kontrakter**

Egenskapene til en transaksjon bestemmer hvilken samarordningsmekanisme som er forventet å være mest effektiv. Dersom det er snakk om økonomi i en transaksjon, vil potensialet for opportunistisk adferd øke. Dette vil igjen medføre økt behov for koordinering mellom partene for å styre transaksjonene. Avtaleformene kan brukes som styringsmekanismer. Markedet vil være en styringsfaktor til kontrakter med kort varighet og hvor kontrakten baserer seg på priser. I klassiske ufullstendige kontrakter med relasjonsspesifikke investeringer som har skapt et avhengighetsforhold mellom partene, vil tidsperspektivet og organiseringen av kontrakten være viktige styringsmekanismer (Williamson, 2000).

Haugland (2004) trekker frem to sentrale spørsmål som en må ta stilling til i enhver samarbeidsrelasjon:

1. Hvilke aktiviteter skal en etablere et samarbeide om?
2. Hvordan skal samarbeidet styres og organiseres?

Samarbeid mellom organisasjoner krever koordinerte handlinger og aktiviteter, og et viktig styringsverktøy er kontrakten (Williamson, 2000). En samarbeidskontrakt uttrykker et løfte og forpliktelse om hvilke områder samarbeidet er rettet mot. Det vil ofte være flere årsaker til at organisasjoner ønsker å etablere et samarbeide og som oftest foreligger det overordnede målsettinger, som å bidra til å styrke bedrifters strategiske planer.

I kontraktsrelasjoner benyttes ulike verktøy for å styre og koordinere kontraktsarbeidet på, dette kalles for styringsmekanismer. Haugland (2004) har definert tre hovedtyper av styringsmekanismer: insentiver, autoritet og tillit. I et kontraktsforhold brukes sjelden bare det ene av de tre mekanismene. Det sentrale er å finne frem til gode kombinasjoner i samarbeidsforholdet uavhengig av hvilken kontraktstype en har valgt.

#### **2.4.1 Insentiver**

Et insentiv er noe som oppmuntrer til handling og valg. Bruk av insentiv kan også ses på som en motivasjonsfaktor. Insentiver brukes for å belønne innsatsen ut fra det resultat som oppnås. Det settes også krav til klare målsetninger for resultatet av samarbeidet og at det må være sammenheng mellom måloppnåelse og belønning (Haugland, 2004). utfordringene vil være å konstruere de riktige insentivene i et kontraktsforhold som gir maksimalt utbytte både for oppdragsgiver og kontraktør (Meckling og Jensen 1976, s 309-310). Insentiver i form av kostnadsbesparelse og effektivitetsløsninger vil være aktuelle (Laffont og Tirole, 1993).

Laffont og Tirole (1993) har i sin teori om insentiver i innkjøp og reguleringer beskrevet uttrykket ”ratchet effect” i forbindelse med bruk av insentiver i en kontraktsrelasjon. Denne formen for insentiver er sentral i langsiktige kontrakter. Det vil si at i kontraktsforholdet gjøres det investeringer som på sikt skal sikre effektive løsninger i kontraktsforholdet. Oppdragsgiver kan oppmuntre kontraktør til slike investeringer ved å sikre at effektiviseringsgevinsten går til kontraktøren.

En slik investering kan derimot også medføre at i neste kontraktsperiode blir kontraktøren pålagt en lavere pris fordi prinsipalen kjenner til effektiviseringsgevinsten. I et slikt tilfelle ville effektiviseringsgevinsten gått til prinsipalen i et agentforhold. Signaleffekten av prinsipalens handling vil da ikke være en motiveringsfaktor til agent (Laffont og Tirole, 1993). En slik praktisering vil også kunne medføre det som i agentteorien er definert som asymmetrisk informasjon. Agenten vil la være å opplyse om effektiviseringsgevinsten av frykt for at prinsipalen i neste kontraktsrunde krever lavere priser som følge av effektive løsninger.

#### **2.4.2 Autoritet**

Ved bruk av autoritet som styringsmekanisme vektlegges beslutningsmyndighet, regler, rutiner og kontrollprosedyrer. Koordineringen mellom partene skjer med utgangspunkt i



organisatoriske prinsipper. Å bruke autoritet som styringsmekanisme krever formell struktur, klar ansvarsfordeling og hvem som har ansvar til å fatte beslutninger. Det etableres et formelt styringssystem for å regulere forholdet mellom partene. Bl.a. hvilke beslutninger kan tas av prinsipal og agent, og konsekvenser disse beslutningene gir i kontraktsforholdet.

Formalisering av regler, retningslinjer og prosedyrer i forbindelse med styringssystemene er sentrale elementer. En slik styringsmekanisme legger føringer for hvordan partene skal opptre overfor hverandre. Å bruke autoritet som styringsmekanisme avhenger av om oppgavene lar seg strukturere, det mest optimale er at oppgavene har et stabilt arbeidsmønster som f. eks driftsoppgaver. Utviklingsoppgaver krever en annen styringsmekanisme fordi ”veien blir til mens man går”, det eksisterer ikke faste oppdragsbeskrivelser. (Haugland 2004)

Bradach og Eccles (1989) beskriver også bruk av markedet og hierarkier som alternative styringsmekanismer. Ved bruk av markedspriser refereres igjen til Coase sin klassiske artikkel, at det å handle i et marked har en pris, både i forhold til kontraktsforhandlinger og å inngå kontrakten. Flere forskere har i flg. Bradach og Eccles (1989) beskrevet hvordan pris og autoritet er kombinert i markeder. Med tilfeller der betingelsene ikke er regulert, produksjonskostnader er usikre og resultatmåling er vanskelig. En struktur der det er legitim autoritet, manipulert insentivsystem med en metode for å justere kostnader, mengder og priser, samt standardiserte operasjonsprosedyrer. Bruk av slike forutsetninger i kontraktsrelasjoner ser mer ut som et hierarki enn et konkurranseutsatt marked.

Autoritet er tatt inn i kontraktene og eksisterer implisitt i kraft av bransje. Kvalitetssystemer, tilsynsordninger og avtaler om hvem som kan endre kontraktsbestemmelser, er eksempler på hvordan autoritet gjør innvirkning i markedet. Pris og autoritet er spesialiserte kontrollmekanismer skapt og ment for hver transaksjon (Bradach og Eccles, 1989).

### **2.4.3 Kontroll og oppfølging**

Økonomistyring er en nødvendig funksjon i så vel offentlige som i private organisasjoner, og offentlige organisasjoner står overfor store styringsmessige utfordringer (Busch, 2000).

Teknologiske og samfunnmessige endringer skaper økende press, kompetansesamfunnet setter nye krav til organisasjon og ledelse, og de institusjonelle kravene blir stadig mer fremtredende.

Kontrakter som inngås med eksterne leverandører blir her et sentralt element innenfor økonomistyring. I offentlige virksomheter kommer også de bevilgende myndigheter inn i bildet. De kan bli oppfattet som en ekstern interessent, samtidig som det foreligger en vertikal autoritetsrelasjon. Kontraktene med eksterne leverandører gir et bilde av en organisasjon som opererer i en politisk situasjon hvor makt, avhengighet og legitimitet er sentrale dimensjoner (Busch, 2000). I en økonomisk analyse av kontraktsrelasjoner er det viktig å skaffe seg innsikt i maktforholdene. Dersom foretaket står i en avmaktsituasjon, er det nødvendig å skaffe seg informasjon om hvordan dette påvirker de økonomiske betingelsene i kontrakten.

I en kontraktsrelasjon er det viktig at aktørene er i stand til å utvikle en helhetlig form for styring. En viktig beslutning er avveiningen mellom kontroll- og intensivsystemer for å hindre opportunistisk adferd. Mye av tidligere undersøkelser av kontroll har blitt studert innenfor en og samme organisasjon, hvor begge aktørene har en organisatorisk tilknytning. Outsourcing av tjenester gir organisasjoner en større utfordring i forhold til kontroll og insentiver.

Det har gjennom de siste 10 årene vært gjennomført en del forskning i forhold til outsourcing av informasjonsteknologi innenfor agentteorien. Gopal og Gosain (2009) har i sin forskning lagt til grunn kontrollaspektet fra Eisenhart (1989) og Ouchi (1979). Artikkelen setter fokus på fire kontrollpunkter i forhold til outsourcing av tjenester. Disse er:

1. Aktivitets- og adferdskontroll
2. Resultat basert kontroll
3. Klan-basert kontroll
4. Selvkontroll

Resultat-, aktivitets- og adferdskontroll er klassifert som formelle kontroller fordi de ofte er målrettet, og basert på den oppgaven som skal løses. I resultatkontroll spesifiseres gitte kontrollparametre av det forventede resultat, og agenten belønnes ut fra resultat. I adferdskontroll etableres kontrollen på bakgrunn av gitte standarder og prosedyrer, og belønnes ut fra agentens tilslutning og lojalitet til disse (Eisenhardt, 1985).

Eisenhardt (1985) refererer til Ouchi (1979) og peker på to underliggende styringsstrategier i forhold til kontroll. På den ene siden kan kontroll oppnås gjennom ytelseevaluering, og refererer til styringsmekanisme for overvåking av ytelse. Denne strategien vektlegger

informasjonsaspektet av kontrollen, sett i forhold til hvilke ulike aspekter av ytelsen som skal vurderes. Kontrollen kan gi resultater i form av å minimere avvikene ved at organisasjonsmedlemmene har felles interesse for en samlet måloppnåelse for organisasjonen som helhet. Denne strategien understreker organisasjonens politikk som utvelgelse, opplæring og sosialisering av sine ansatte.

Innenfor resultat-, aktivitets- og adferdskontroll vil den organisatoriske tilnærmingen til kontroll baserer seg på oppgaveegenskaper som gjør det mulig å kontrollere kostnader, og kontrollen er basert på ytelseevaluering (Eisenhardt, 1985).

Klan- og selvkontroll er definert som uformelle kontroller, og er basert på sosiale strategier som relateres til mellommenneskelige og individuelle normer. Klan kontroll blir gjennomført ved å fremme organisasjonens felles verdigrunnlag, på en slik måte at agenten har et ønske om å bli en del av ”klanen” og induserer ønsket adferd. Klan kontrollen omfatter udokumentert, men sosialt aksepterte metoder for aktivitet og adferdskoder med hensyn til leverandør-kundeforhold. (Ouchi, 1979). Selvkontroll er noe som åpner for individuelle skjønn og en iboende motivasjon som gir et utgangspunkt for å styre organisasjoner (Eisenhart, 1985).

#### **2.4.4 Tillit**

Tillit som styringsmekanisme vil si å utvikle personlige relasjoner og skape felles verdier og normer. Det handler om å få en gjensidig forståelse og tilpasning av hvordan spesifikke problemstillinger blir løst etter hvert som de oppstår. Dette skaper et normbasert handlingsmønster for hvordan samarbeidet mellom partene kan utvikles. Tillit handler om å utvikle gjensidig fortrolighet mellom partene, for derigjennom å utvikle relasjon for hvordan den løpende forbindelsen mellom partene skal foregå (Haugland, 2004). Bradach og Eccles (1989) definerer tillit som sannsynligheten for at noen vil gjøre en handling som er gunstig, eller, i hvert fall ikke skadelig for oppdragsgiver, som høy nok til å kunne inngå et samarbeide. Tillit er en forventning om å lindre frykt for at agenten vil opptre opportunistisk og hvordan tillit oppstår ut fra den sosiale relasjonen i forhold til oppgaveutførelsen.

I flg. Macneil (2001) står de fire grunnleggende normene; solidaritet, gjensidighet, fleksibilitet og konfliktløsning sammen med personlige relasjoner, sentralt i utviklingen av tillit som styringsmekanisme. Solidaritet vil si å utvikle en samarbeidsrelasjon som går utover

de definerte oppgavene i en kontrakt. En slik norm innebærer at partene har et langsiktig perspektiv på samarbeid. I et vellykket samarbeidsprosjekt er aktørene avhengig av hverandre. Gjensidighet bygger på gode relasjoner mellom partene, og appellerer til en holdning hos partene basert på å gi og ta. Partene kan ikke utelukkende være opptatt av egne interesser, men se hva begge får igjen for samarbeidet. Flexibilitet handler om å vise vilje og evne til å kunne justere vedtatte planer underveis i kontraktperioden. Partene må være villige til å ta opp konflikter underveis, og bidra konstruktivt med innspill om hvordan konfliktene løses.

Mens pris og autoritet er spesialiserte kontrollmekanisme er tillit av mer generell karakter. Tillit er et bindeledd i det sosiale systemet, og fremstår som effektivt kontrollmekanisme ved at oppgavene blir mer eller mindre selvgående. Tillit oppstår ut fra den sosiale konteksten som er knyttet til et samarbeidsforhold. Kontraktspartene stoler og vet hva som er deres rolle, og utfører denne uten å måtte detaljstyres. En utvidet definisjon av tillit finnes innenfor sosiologisk litteratur, og beskriver hvordan kognitive, emosjonelle og adferdsmessige elementer kombineres i enhetlig sosialt samarbeid og relasjon (Bradach og Eccles, 1989).

#### **2.4.5 Risiko og usikkerhet**

Graden av fullstendighet i et kontraktsforhold er spesielt viktig i valg av metode for å avgjøre kontraktsmessig risiko. De mest restriktive og fullstendige er fast-pris kontrakt, hvor prisen er oppgitt til å være uavhengig av fremtidige hendelser (Crocker og Reynolds, 1993).

Risikodeling som oppstår mellom individer og grupper har vært forsket mye på gjennom 70-tallet. Eisenhart (1989) beskriver risikodelings- problemet som et problem som oppstår når samarbeidende parter har ulike holdninger tilknyttet risiko.

Overføring av risiko til private kontraktører er en naturlig følge av delegering av kontroll. En agent som er villig til å ta større del av risikoen i et agentforhold, vil måtte kompenseres ved hjelp av et større økonomisk utbytte av kontraktsforholdet. I agentteorien er dette beskrevet som "outcome-based contracts". I et kontraktsforhold hvor agenten ikke er villig til å ta risiko vil det være kostnader knyttet opp mot dette, som medfører lavere økonomisk utbytte. Såkalt "behavior-based contracts" (Eisenhart, 1989).

De fleste misliker at deres inntekter avhenger av tilfeldige faktorer. De er risikoaverse, og vil heller ha en mindre inntekt, enn en usikker inntekt som både fremstår som uforutsigbar og ukontrollerbar. Det kan knyttes store kostnader til kontrakter hvor risikoen er iberegnet. Det

vil være av stor betydning at kontrakter utformes for å balansere insentiver og risiko. Den grunnleggende ideen bak insentiv kontrakter er å oppnå målkongurens. Et hensiktsmessig utformet belønningssystem fører til at agenten stimuleres til å velge den handling som prinsipalen ønsker. Alternativt kan det utformes insentivordning som kan bidra til å minimere interessekonflikter ved effektivt å endre individuelle mål mot felles måloppnåelse (Milgrom og Roberts, 1992).

Når det gjelder hensynet til risikodeling, argumenteres det ofte med at prinsipalen er bedre i stand til å bære risiko enn agenten, og at mye av risikoen derfor bør bæres av prinsipalen. Insentivhensynet, isolert sett, tilsier at agenten bør bære mye risiko. For å gi insentiver til å redusere kostnadene, må økonomisk avlønning til agent gjøres avhengig av kostnadene i prosjektet (Grossman og Hart, 1983). Dette kan ses i sammenheng med funnene fra Mahaney og Lederer (1996). I denne forskningen vises det til prosjektets suksess og det ønskede resultat vil avhenge av kontraktstype. Mindre målkonflikter og større ansvar for kontraktsgjennomføringen til agenten, motiverer partene til ”outcome-oriented” kontrakter.

## **2.5 Transaksjonskostnadsteori**

I sin klassiske artikkel ”The nature of the firm” fra 1937 stilte Ronald Coase spørsmålet om hvorfor enkelte funksjoner blir ivaretatt innenfor en organisasjon, mens andre blir overlatt til markedet. Som nevnt innledningsvis er det viktigste bidraget fra Coase at det er kostnader forbundet med å handle i et marked.

En transaksjon oppstår når det foregår et bytteforhold av varer eller tjenester mellom to parter. I et slikt bytteforhold er det forbundet kostnader med utarbeiding, forhandling, koordinering samt oppfølging av samarbeidet. Disse kostnadene er i teorien definert som transaksjonskostnader, og er ofte forbundet med etablering og oppfølging av kontrakter (Williamson, 1996).

Enhver transaksjon involverer tre grunnleggende økonomiske komponenter; tildeling av verdi, tildeling av usikkerhet og tildeling av eiendomsrett til vedtak som har betydning for kontraktsforholdet. Komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og hver og en vil ha konsekvenser for de andre. Et eksempel er å ta utgangspunkt i en fastprisavtale. På den ene

siden eliminerer en slik kontrakt usikkerhet for oppdragsgiver, og på den andre siden skaper den en finansiell risiko for kontraktør dersom markedsprisene endres (Williamson, 1985).

### **2.5.1 Begrenset rasjonalitet og opportuniste**

Transaksjonskostnadsteorien bygger på forutsetninger om begrenset rasjonalitet og opportuniste. Disse forutsetningene er av adferdsmessig karakter, og er relatert til aktørene. Williamson (1985, s. 30) påpeker at aktørene er utsatt for begrenset rasjonalitet og viser til at de er "intendedly rational, but only limitedly so". Selv om aktørene i økonomisk forstand ønsker å velge optimale løsninger, er de ofte ikke i stand til å innhente og bearbeide all nødvendig informasjon. Ut fra denne forutsetningen vil alle komplekse kontrakter være ufullstendige. Derved oppstår det lett konflikter og behovet for reforhandlinger vil ofte være et resultat i så måte.

Williamson (1985, s. 47) ser på opportuniste som "the incomplete or distorted disclosure of information, especially calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse". Han argumenterer videre med en antakelse om at aktøren er "self-interest seeking with guile" (Williamson 1985, s. 30). Det er ikke gitt at aktører nødvendigvis vil opptre på en svikefull måte, men at de kan gjøre det. Opportuniste henspeler på bevisste handlinger for å utnytte omstendigheter og informasjon til egen vinning, uten å ta hensyn til at motparten blir skadelidende. Jf. moralsk hasard i agentteorien pkt. 2.3.3.

Ut fra ovennevnte hevder Williamson (1985), at formålet er å organisere transaksjonene slik at kostnadene blir lavest mulig, under forutsetningene av begrenset rasjonalitet. For å beskytte seg mot opportuniste kan aktørene etablere sikkerhetsregler. Dette kan skje gjennom den styringsstruktur og eller gjennom den samarbeidsform som etableres, og ikke nødvendigvis i selve kontrakten. Williamson (1985) identifiserer tre nøkkeldimensjoner forbundet med transaksjonene:

- transaksjonsspesifikke investeringer
- grad av usikkerhet
- hvor ofte oppstår de - hyppighet

I et kontraktsforhold blir partene ofte avhengige av hverandre ved at de på områder må en av partene gi opp sin selvstendighet og gjøre seg avhengig av den andre. I et slikt avhengighetsforhold kan det i mange sammenhenger føre til at det investeres i

spesialtilpasninger som er ment for samarbeidet. En slik investering kan i noen sammenhenger ha lavere verdi utenfor avtaleforholdet. (Haugland, 2004)

Williamson (1985) vektlegger i transaksjonskostnadsteorien hvilket omfang og bindinger slike investeringer skaper i samarbeidsforholdet. Bindingene skaper et avhengighetsforhold som er avgjørende i forhold til hvordan samarbeidet bør organiseres og styres.

Transaksjonsspesifikke investeringer kan både være utstyr som bygninger og maskiner, menneskelig kapital i form av spesiell kompetanse og innenfor organisasjon og strategi som rutiner og systemer. Selv om transaksjonsspesifikke investeringer er spesielt utviklet for å støtte et kunde- leverandørforhold, generere de på samme tid risiko og ulemper som opportuniste og hold-up.<sup>4</sup> I situasjoner hvor det gjennomføres transaksjonsspesifikke investeringer, vil derfor alle kontrakter være ufullstendige. Det viktige innenfor transaksjonsspesifikke investeringer, er å ha gode sikringsmekanismer. Sikringsmekanismer som hindrer at transaksjonsspesifikke investeringene går tapt dersom samarbeidspartneren skulle opptre opportunistisk, eller velge å trekke seg fra samarbeidsforholdet.

Ufullstendige kontrakter bringer også inn et sentralt moment som eierskap. For å kunne ha rettighet til eierskap, er det nødvendig å innføre rettigheter av kontroll. En ufullstendig kontrakt må ha noen mekanismer som fastslår hvem som har rettighetene til kontroll (Hart, 1988). I noen tilfeller er rettighetene til kontroll delt mellom partene. Dersom f. eks agenten er eier av produksjonsutstyr, vil det være han som har rettighetene til å disponere og kontrollere utstyret. Prinsipal vil ha rettighetene til kontroll av det samlede produksjonsresultatet (ibid). Agentteorien tar også opp kontrollrettigheter i forbindelse med tilgang til felles informasjon, hvor prinsipalen vil ha informasjon om for eksempel agentens kostnadsstruktur og teknologi.

### **2.5.2 Kontraktssamarbeidet og organisatoriske strukturer**

Det er av stor betydning for samarbeidet at bedriftene har de samme forutsetningene som er nødvendig for samarbeidet. Samarbeid om komplekse oppgaver vil være vanskelig å

---

<sup>4</sup> Det vil si en situasjon hvor en av partene utnytter sin stilling innenfor kontraktsforholdet. Enten ved å stoppe en transaksjon eller kreve reforhandling for å berike seg selv.

detaljplanlegge og å forutse. Mange forhold må løses etter hvert som de avdekkes underveis i et kontraktsforhold. På bakgrunn av dette vil det være viktig for partene å avklare hovedlinjene i samarbeidsforholdet slik at de strategiske målsetningene med samarbeidet nås. (Haugland, 2004)

Williamson (1996) beskriver det institusjonelle miljøet som menneskapede begrensninger som strukturerer politiske, økonomiske, og sosiale interaksjoner. Det skisserer spillereglene der styringssystemer faktisk fungerer og det beskriver regler for adferd der menneskelige handlinger finner sted. Institusjonelt styresett opererer på nivå med transaksjonene og styresettet forventes å variere i de ulike miljøene de brukes i. Det institusjonelle miljøet består av grunnleggende formelle og uformelle regler. Formelle regler vil si lover og regler i et samfunn og uformelle regler vil si skikker, tradisjoner og normer som er dypt forankret.

De institusjonelle miljøene vil forventes å variere i ulike organisasjoner så vel som innenfor en organisasjon. Det vil også være stor variasjon i forhold til hvordan endringer skjer. Enkelte institusjonelle miljøer vil ta endringer raskt men andre bruker svært lang tid.



### **3 Metode**

Som nevnt i innledningen er min problemstilling følgende: Hvilke utfordringer skaper oppfølging av driftskontrakter med funksjonsansvar for Statens vegvesen Region nord? Som jeg belyser med følgende forskningsspørsmål:

- Hvilken kontraktsform benyttes til driftskontrakter?
- Hvilke styringsmekanismer brukes til måloppnåelse i kontraktsarbeidet?
- Hvilken relasjon skaper kontraktsarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør?

Metodekapitlet beskriver fremgangsmåten til hvordan jeg har innhentet og bearbeidet informasjonen, som jeg har brukt i oppgaven. Jeg starter med å beskrive hvilken forskningsdesign som var naturlig å bruke i denne studien. Begrunnelse på hvorfor jeg har valgt en kvalitativ metode samt metode for innsamling av informasjon. Jeg har brukt både primærdata og sekundærdata for å svare på problemstillingen. Kapitlet avsluttes med en vurdering av metodiske styrker og svakheter for å kunne si noe om kvaliteten av studiet.

#### **3.1 Forskningsdesign**

Forskningsdesign er et rammeverk for innsamling og analyse av informasjon. Valg av forskningsdesign gjenspeiler beslutninger om prioriteringer innenfor en rekke dimensjoner av forskningsprosessen. (Bryman og Bell, 2007) Problemstillingens utforming vil legge føringer for hvilke design som skal benyttes. Som følge av at problemstillingen er uklar benyttes det i denne studien et intensivt forskningsdesign. Intensiv design vil si å gå i dybden av et problem og få fram så mange relevante nyanser og detaljer som mulig. Dette designet blir brukt når målet er å studere et fenomen eller finne sammenhenger mellom flere variabler. Bruk av intensiv design gir ofte sterk intern gyldighet, forutsatt at den informasjonen som blir brukt i undersøkelsen er gode nok til å trekke de riktige konklusjonene. (Jacobsen, 2005)

Casestudiet er spesielt velegnet når ønsket er å gå i dybden for å undersøke forståelse av et problem. Yin (2009) sin definisjon av ”case” som forskningsmetode er ”en empirisk undersøkelse som undersøker et moderne fenomen innenfor sin reelle kontekst, når grensene mellom fenomenet og sammenhengen ikke er tydelig og der flere kilder til bevis blir brukt”.

Andersen (1997) beskriver case som å undersøke betydningen av det enkelte tilfelle, hvor et eller noen få tilfeller gjøres til gjenstand for inngående studier. Ofte er idealet å gå i dybden på en case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Undersøkelsesenheten ses som et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut.

Yin (2009) beskriver casestudier som tre ulike metoder; utforskende, forklarende og deskriptivt. En utforskende casestudie benyttes der hvor feltarbeidet og datainnsamling skjer før forskningsspørsmålene defineres. Forklarende casestudie har som mål å utføre en årsaksforklarende studie, og en deskriptiv studie bygger på teoretisk rammeverk.

I denne studien blir designet en deskriptiv casestudie, fordi studien bygger på teoretisk rammeverk om kontrakter. Det primære målet med studien er å trekke lærdom av praksis med kontraktsstyring gjennom konkurranseutsetting i et marked innenfor Statens vegvesen. Studiet krever en dybdeforståelse til styringssystemene og rammebetingelser som settes til driftskontrakter, og alle dens aspekter og relasjoner. Bruk av case som metode virker som det mest egnede alternativet i så henseende.

Studien går inn i tre driftskontrakter, oppgavene som løses innenfor det enkelte kontraktsområde følger samme kontraktsbestemmelser. Driftskontraktene er definert som entrepris der entreprenøren tar på seg funksjonsansvaret knytt til kontraktarbeidet. Grunnlagene for kravene i driftskontraktene er like for de enkelte kontraktene. Hver kontrakt ledes av en byggeleder med teknisk kompetanse og er som beskrevet lik med hensyn til utførelse og resultatkrav.

Yin understreker konteksten som en sentral parameter i forhold til casestudier. Denne studien er en helhetlig analyse av kontraktsoppfølging, som er belyst ved hjelp av inngående analyse av tre kontraktsområder. Siden jeg ønsker å se på flere geografiske kontraktsområder kan jeg bruke det som Bryman og Bell (2007) kaller for komparative case. Dvs. å sammenligne flere caser for å få en større forståelse av fenomener. Fokuset flyttes fra det helt spesielle til det generelle og sammenligne flere case som har en del felles trekk. Dette undersøkelsesdesignet er spesielt interessant hvis det viser seg at det – på tross av likhetene – er forskjeller i den avhengige variabelen. Caset blir i dette tilfellet driftskontraktene, likhetene er malene for driftskontraktene og den avhengige variabelen vil være utfordringene i oppfølgingen av kontraktene.

## 3.2 Forskningsmetode

Forskningsmetoden vil si hvilken fremgangsmåte som brukes ved innhenting av informasjon til å besvare problemstillingen. Ved innsamling av data skiller teorien mellom primær- og sekundærdata. Sekundærdata er informasjon som er samlet inn av andre og ofte til et annet formål enn forskerens problemstilling (Jakobsen, 2005). I denne studien har jeg benyttet meg av sekundærdata som maler til kontraktsdokumenter, rapporter og annen styringsinformasjon om Statens vegvesen og driftskontrakter generelt. De sekundærdata jeg har brukt i studien er offentlig tilgjengelig informasjon. Primærdata er førstehåndsdata, dvs. informasjon gitt av personer som har nært kjennskap til det temaet som skal forskes på. Primærdata fås gjennom intervju, observasjoner eller ved hjelp av spørreskjemaer.

Innenfor casestudie kan det velges mellom kvantitativ eller kvalitativ metode. Kvantitativ metode egner seg best når vi har ganske god forhåndskjennskap til det temaet vi undersøker, og når problemstillingen er relativ klar. Klarhet i problemstillingen er en forutsetning nettopp fordi vi er tvunget til å kategorisere før vi samler inn data. Kategoriseringen gjør det mulig å standardisere informasjonen i form av tall, og gjør metoden effektiv ved at vi kan se på mange enheter. Metoden er best egnet når vi ønsker å beskrive hyppigheten eller omfanget av et fenomen (Jacobsen, 2005).

En kvalitativ tilnærming innebærer en grundig undersøkelse og på den måten å foreta en større forståelse av et fenomen. Kvalitativ forskning har som formål å fange opp meninger og opplevelser som ikke lar seg tallfeste og måles (Bryman og Bell, 2007). Metoden legger få begrensninger på de svar som informanten gir, og vektlegger detaljer, nyanser og det unike ved hver informant. Åpenhet vil være det sentrale, da det er informantene som bestemmer hvilken informasjon som gis. Den enkelte informant gir sin forståelse av et fenomen (Jakobsen, 2005). For å kunne forstå betydningen av informantenes atferd, er det viktig å kunne se ting ut fra informantens ståsted.

I tillegg vil den kvalitative tilnærmingen gi nærhet mellom undersøker og informant ved samtaler eller observasjoner. Metoden er også definert som fleksibel ved at undersøker får informasjon underveis i prosessen og denne kan bygges videre på. Prosessen blir interaktiv ved at man kan endre problemstilling og datainnsamlingsmetode etter hvert som undersøkelsen pågår (Fig. 2).

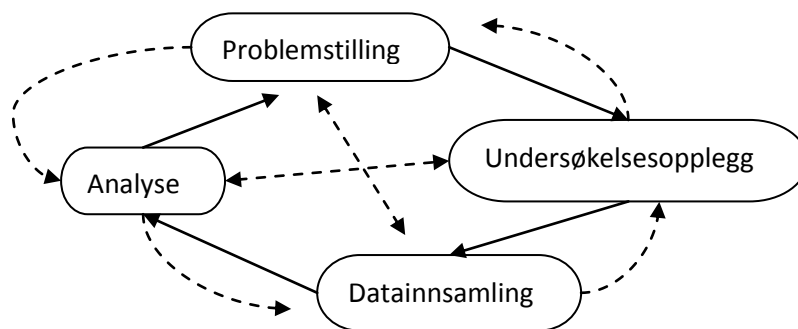


Fig. 3. Den kvalitative undersøkelsesprosessen som interaktiv prosess. (Jakobsen 2005, s. 129)

I denne studien er det valgt en kvalitativ innsamlingsmetode for å belyse utfordringer Statens vegvesen har i forbindelse med styring og oppfølging av driftskontrakter. Med kvalitativ tilnærming vil jeg kunne gå grundigere inn i temaet jeg studerer. Jeg får en mengde detaljer og nyanser om Statens vegvesen sin oppfølging av driftskontrakter, og entreprenøren sin opplevelse av å ivareta sine kontraktsforpliktelser. For å få frem nødvendig og detaljert informasjon om temaet, vil bruk av kvalitativ intervju være en egnet metode.

### 3.3 Kvalitative intervju

I kvalitative intervju er hensikten å kartlegge informantens tolkninger og meninger, og å få fram flest mulig detaljer om et tema. Styrken med kvalitative intervju er at det er direkte kommunikasjon mellom intervjuer og informant, og eventuelle misforståelser kan oppklares etter hvert. Ved bruk av intervju har også informanten mulighet til å komme med faktorer som anses som relevante for forskningen (Bryman & Bell, 2007).

Det skilles mellom tre former for intervju, det ustrukturerte, det halvstrukturerte og det strukturerte intervjuet. Formen på intervjuet avhenger av formålet med intervjuet, og siden det er en persons tolkninger og meninger som undersøkes, må også dette tas hensyn til (Bryman & Bell, 2007). Det som kjennetegner et ustrukturert intervju er at det nærmest er en vanlig samtale med lite eller ingen styring fra intervjuerens side. Vanligvis er slike intervjuer til en viss grad strukturert ved hjelp av oppsatte temaer. Det vil være av betydning at informanten forstår de oppsatte rammene og den kontekst undersøkelsen er en del av (Bryman & Bell, 2007).

I halvstrukturerte intervjuer vil intervjueren følge en oppsatt plan med forhåndsbestemt emner som skal dekkes – ofte referert som en intervjuguide. Spørsmålene er ofte noe mer generell i sin referanseramme enn det som vanligvis finnes i et strukturert intervju. Informanten har stor frihet i hvordan de ønsker å svare og kan komme med andre opplysninger enn det som står i planen. Ved bruk av intervjuguide vil alle intervjuobjektene få de samme temaene og likebehandling av informantene sikres (Bryman & Bell, 2007).

I denne studien har jeg både brukt ustrukturerte intervju og halvstrukturerte intervjuer. Ustrukturert intervju ble brukt i starten av oppgaven overfor to nøkkelinformanter. Det var nødvendig for å få en forståelse av hvordan oppbyggingen av driftskontraktene er og hvordan de formelle styringssystemene er nedfelt. Vel så viktig var å få en kvalitetssjekk av hvilke rammer Statens vegvesen som organisasjon arbeider under. Til de ustrukturerte intervjuene ble det på forhånd oversendt en oversikt over de temaer som jeg ønsket belyst, samt materialet jeg hadde skrevet om organisasjonen Statens vegvesen. Det var viktig at informanten på forhånd fikk sette seg inn i det materialet jeg ønsket å få kvalitetssjekket, og at vedkommende var forberedt i forhold til de temaene jeg ønsket belyst. Det ene intervjuet ble tatt på telefon og supplert via e-post. Det andre intervjuet ble tatt ansikt til ansikt og deler ble supplert via e-post. Under intervjuprosessen ble det ført en åpen dialog hvor informantene fikk anledning til å snakke mye. Resultat av de ustrukturerte intervjuene er sammen med sekundærdata presentert i kapitel 4.

I etterkant av intervjuer med nøkkelinformanter, ble det utarbeidet intervjuguide med detaljerte spørsmål som var sentrale i forhold til å finne svar på problemformuleringen til oppgaven. Det ble brukt litt forskjellig spørsmål til informanter fra Statens vegvesen og informanter fra entreprenører. Det sentrale var styringen av driftskontraktene og relasjon mellom entreprenør og Statens vegvesen.

Før gjennomføringen av de halvstrukturerte intervjuene sendte jeg intervjuguiden på forhånd med alle definerte spørsmål. Dette valget var også bevisst i forhold til at informantene kunne få forberede seg til intervjuet. Alle informantene som ble intervjuet var sentrale medarbeidere i forhold til sin rolle i kontraktsarbeidet til Statens vegvesen. Informantene var både ansatte i Statens vegvesen og entreprenører som hadde fått tildelt kontraktansvaret.

To av intervjuene ble gjennomført som telefonintervju på grunn av tidsperspektivet og avstand. Det ble skrevet notater fortløpende under intervjuprosessen og intervjuet ble renskrevet like i etterkant. Dette var nødvendig for å få resultatet nedfelt mens det var nytt. De øvrige tre intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt. Under disse intervjuene ble det brukt diktafon, og intervjuene ble renskrevet og oppsummert i etterkant.

### **3.4 Utvalgsmetode**

Bryman og Bell (2007) skiller mellom to typer utvalgsmetoder; sannsynlighetsutvalg og ikke – sannsynlighetsutvalg. Hvilket man velger har betydning for om funnene kan generaliseres eller ikke. Ved sannsynlighetsutvalg vil utvalget av informanter være tilfeldig utvalgte i forhold til en populasjon. Ved ikke – sannsynlighetsutvalg velger forsker selv sine informanter (ibid).

Utvalg i kvalitative metoder vil ofte være styrt av problemstillingen. Utvalget er alltid et utsnitt av det temaet og de variablene vi ønsker å undersøke, de personene vi skal intervju og tidsperspektivet (Jacobsen, 2005). Undersøkeren bestemmer selv utvalget i forhold til hvor godt disse kjenner det fenomen som skal forskes på. Med dette som utgangspunkt ble utvalget for denne undersøkelsen gjort med bakgrunn i hvilke kontraktsområder ville være best egnet for datainnsamlingen. Av flere kontraktsområder ble det gjort et utvalg basert på kontinuitet i forhold til samarbeidsrelasjon og hvilke områder som var tilgjengelig i den tiden undersøkelsen pågikk, samt tidsperspektivet.

I kvalitative undersøkelser er metoden ressurskrevende og dette var også en bestemmende faktor i forhold til hvor mange kontraktsområder som ble utvalgt. Det ble til sammen valgt å se på tre kontraktsområder hvorav to av disse også innbefattet intervju med entreprenør. Informant A og B er nøkkelinformanter fra Statens vegvesen. Det vil si personer som besitter dybdekunnskap om det temaet jeg ønsker å studere. Informant C, D og E er informanter fra Statens vegvesen, som har detaljkunnskap og lang erfaring innen utarbeidelse og oppfølging av driftskontrakter. Informant F og G er informanter fra entreprenører som er nært knyttet til utførelsen av kontraktsforpliktelsene i driftskontraktene.

Utvalget som jeg har brukt i oppgaven er det som i teorien kjennetegnes som strategisk utvalg. Det vil si informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategisk i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2002).

Utvalg av kilder til dokumentundersøkelser er en silingsprosess av tidligere innsamling av informasjon. Utdraget blir i hvor stor grad kan vi stole på den kilden vi velger, og hvilken kvalitet ligger i dokumentene. Vi bør alltid velge flere kilder som kan balansere for å knytte troverdighet til kildebruk (Jacobsen, 2005). Av sekundærdata til oppgaven er brukt opplysninger som er utarbeidet av Statens vegvesen og som ligger tilgjengelig på etatens hjemmeside på internett. I tillegg er det brukt opplysninger liggende på Samferdselsdepartementets, Riksrevisjonens og Troms Fylkeskommunes hjemmeside. Det vil si, at jeg i studien har brukt offentlig informasjon som sekundærdata.

### **3.5 Analyse av data**

I analysen skal jeg forsøke å knytte sammen den samlede dokumentasjonen slik at jeg kan besvare min problemstilling som ligger til grunn for hele studien. Analysen av undersøkelsen er det mest krevende aspektet i case-studier. Yin (2009) beskriver en totrinns tilnærming i analysen hvor han angir en analysestrategi og en analyseteknikk. Den mest foretrukne strategien er å følge problemformuleringen som førte til case-studiet, og hvor problemstillingen bygger på det teoretiske rammeverket. Jeg har i analysen valgt å dele den inn i de underliggende forskningsspørsmålene.

Jeg har valgt å presentere informasjonen innhentet som sekundærdata og som bygger på intervjuene fra nøkkelinformantene i et eget kapittel, kapittel 4. Årsaken til det er at informasjonen om Statens vegvesen, kontraktsbestemmelser og anskaffelsesreglement er viktig i forståelsen av hvilke rammer kontraktsoppfølgingen til de enkelte driftskontraktene er underlagt.

### **3.6 Reliabilitet og Validitet**

Reliabilitet og validitet sier noe om påliteligheten og gyldigheten til undersøkelsen som er gjennomført. Reliabilitet viser påliteligheten til de innsamlede dataene og om det er samsvar mellom variablene som måles. Det er av stor betydning at ikke resultatet av undersøkelsen

påvirkes av undersøkelsesmåten. Dette er relevant spesielt i kvalitative studier fordi undersøkeren er en del av prosessen. Målet må være å komme frem til samme resultat dersom samme prosedyre som er beskrevet blir fulgt av en annen forsker (Yin, 2009).

Validiteten ses i sammenheng med metodens evne til å måle det studien var ment for. For å kunne oppnå gyldighet er det viktig at funnene representerer det som er relevant for problemstillingen. Bryman og Bell (2007) skiller mellom intern- og ekstern validitet. Intern validitet er relasjonen mellom de empiriske funnene og de teoretiske ideene. Det skal vise om undersøkelsen faktisk måler det som var ment å måle. Ekstern validitet sier noe om i hvilken grad funnene kan bli generalisert på tvers av sosiale settinger (Bryman og Bell, 2007). Jacobsen (2005) trekker også frem begrepet overførbarhet, dvs. kan vi overføre funn fra en sammenheng til en annen.

Jeg har i denne studien benyttet meg av personlige intervjuer og tilgjengelig dokumentasjon tilhørende kontraktsdokumentene til Statens vegvesen. Intervjuguiden er utviklet med utgangspunkt i teori, kontraktskravene og problemstillingen. Intervjuguiden ble også kvalitetssjekket av nøkkelinformant i Statens vegvesen. Validiteten forsterkes ved at jeg var å tilstede under 3 av intervjuene, hvor informantene hadde mulighet til å stille spørsmål om noe var uklart. Under telefonintervjuene hadde også informantene mulighet til å stille spørsmål dersom noe var uklart. I begge metodene kunne jeg også utdype hva jeg mente dersom spørsmålet var uklart og jeg kunne også komme med oppfølgingsspørsmål.

Antall informanter kan ikke reflektere hele organisasjonen, men jeg har intervjuet de som hadde bred innsikt og lang erfaring i kontraktsarbeidet i Statens vegvesen. Også informantene til entreprenørene hadde lang erfaring med kontraktssamarbeid og begge var med i sin 2. runde i driftskontraktene.

Når det gjelder pålitelighet til sekundærdata, som jeg også har benyttet meg av i oppgaven er det i flg. Jacobsen (2005) tre sentrale spørsmål som jeg må stille: 1) Hvem har samlet inn dataene, 2) Hvordan er de samlet inn og 3) Hvordan er de registrert.

Som nevnt er brukte sekundærdata Statens vegvesen sin egen registrerte opplysninger om organisasjonen, styringssystemer, kontraktskrav og spesifikasjoner. Troverdigheten til disse er også styrket ved at jeg har fått dette sjekket av nøkkelinformanter i Statens vegvesen. Av



andre sekundærdata som er brukt er opplysninger på Riksrevisjonens, Samferdselsdepartementets og Troms Fylkeskommunes hjemmeside.

Validering av datainnhenting er en kritisk gjennomgang av de mest sentrale fasene i forskningsprosessen. Utfordringene i kvalitativ metode er at slike undersøkelser er sterkt kontekstavhengige. Troverdighet må kobles sammen med forskerens evne til å reflektere over gyldigheten til funn, om funnene virker mulig å generalisere og om de er troverdige (Jacobsen, 2005).

Statens vegvesen har foretatt en del endringer på nye kontrakter som inngås i 2011, med oppstart høst 2011. Endringene er som følge av at det er kommet ny håndbok 066, Drift- og vedlikehold [4]. Innholdet er håndboken er mye av det som tidligere versjon inneholdt, mens oppbyggingen av driftskontraktene er endret. Kontraktsbestemmelsene følger nå den nye standarden 8406 – Forenklede byggekontrakter.

I min studie er kontraktene inngått før 2011 og bygger på tidligere kontraktsmaler. Jeg har derfor om kontraktene i kapittel 4 brukt gjeldende maler for disse kontraktene, dvs. D-2 Spesielle kontraktsbestemmelser og C Kontraktsbestemmelser, (Statens vegvesen, 2009a; 2009b).

## 4 Om Statens vegvesen

Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, samt tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Som Statens og fylkeskommunenes fagetat for veg og vegtrafikk spiller Statens vegvesen en viktig rolle i samfunnsutviklingen. Med visjon ”på veg mot et bedre samfunn” er trafikkisikkerhet, miljø samt forskning og utvikling valgt ut som hovedsatsningsområder. Etatens verdier er satt som følger:

”Verdier:

Vi vil

- ta ansvar og vise tillit
- være åpne og kundesvennlige
- være romslige og skape arbeidsglede” (Statens vegvesen, 2009b)

Statens vegvesen er underlagt samferdselsdepartementet i oppgaver knyttet til det statlige vegnettet, og til fylkeskommunen i oppgaver knyttet til fylkesveger. Det overordnede rammesystemet til Statens vegvesen i riksvegsaker er Nasjonal Transportplan, som er en stortingsmelding om hovedtrekkene i regjeringen sin transportpolitikk for en 10-års periode. Viktige prioriteringer innenfor nåværende 10-års periode er å gi en økning til vegvedlikehold, for å kunne ivareta infrastrukturen på en bedre måte. Av andre prioriterte oppgaver er trafikkisikkerhet og å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem. Drift og vedlikehold av vegnettet skal medvirke til å gi gode og sikre framkomstforhold for trafikantene hele året.

Tilsvarende planer finnes for fylkesvegene, de overordnede strategier og føringer for utviklingen av vegnettet legges i Fylkesvegplanen. Prioriteringene av vegprosjekter bestemmes i Handlingsprogrammet for fylkesveier. Dette er tilsvarende som på nasjonalt nivå.

Fra 1. januar 2010 gikk cirka 60 % av riksvegene over fra å være eid av staten til å bli eid av fylkeskommunene. Overføringen er et ledd i å gjennomføre forvaltningsreformen, en reform som er vedtatt av Stortinget og hvor hovedformålet er å styrke fylkeskommunene som regionale utviklingsaktører.

Statens vegvesen har utarbeidet en nullvisjon som går ut på følgende:

”Nullvisjon er en visjon om et transportsystem som ikke fører til tap av liv eller livsvarig skade. Den innebærer en ambisjon om en markant og varig reduksjon i antall drepte og varig skadde i trafikken. Nullvisjonen bygger på en erkjennelse om at det er menneskelig å gjøre feil og at ulykker vil forekomme også i framtiden. Derfor må vi jobbe for å redusere skadene i de ulykkene vi ikke klarer å forhindre. En menneskelig feilhandling i trafikken skal ikke føre til død eller varig skade.” (Statens vegvesen, 2009b).

#### 4.1 Styringsnivåer i Statens vegvesen

Nasjonal transportplanen og fylkesvegplanen i hvert fylke setter sammen med statsbudsjettet, bompenger og bevilgninger til fylkesveger rammene for aktiviteten til Statens vegvesen. Staten og fylket som bevilgede myndigheter stiller krav til Statens vegvesen om mål- og rammestyring. Det vil si at Statens vegvesen skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av de tildelte midler. For å sikre at mål og resultatkrav blir oppnådd på en effektiv måte, er Statens vegvesen pålagt å rapportere til overordnede styringsmyndighet. Det stilles krav til styringssystem som skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig avgjørelsesinformasjon [5].

Nedenfor viser en oversikt over styringsnivå og styringsdokumenter til stat og fylket, og hvordan rapporteringen skjer innenfor drift og vedlikehold av vegnettet (Fig. 4).

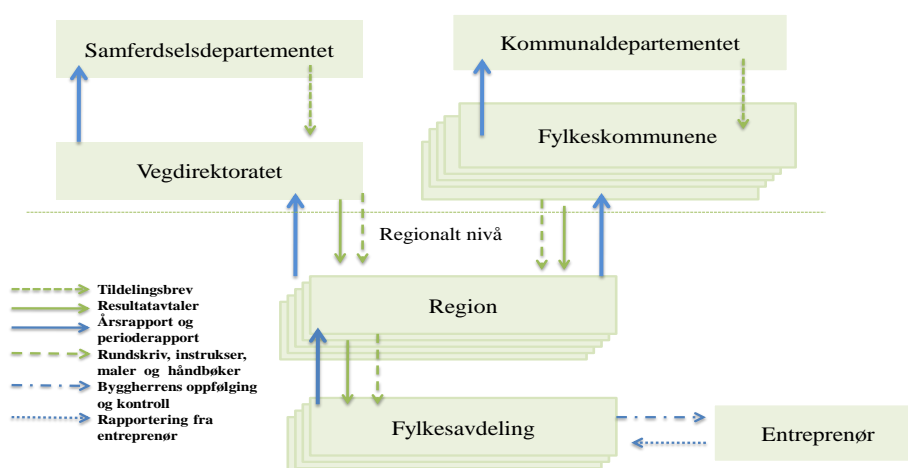


Fig. 4. Styringsnivå og sentrale dokumenter i styring og rapportering om drift og vedlikehold av veger i Statens vegvesen. Idé til diagram: Riksrevisjonen 2009 [6]

Samferdselsdepartementet setter i tildelingsbrev til vegdirektoratet føringer for forvaltning av driftskontrakter. De senere år har styringssignaler som kvalitet, effektivitet og kompetanse vært relevante. Vegdirektoratet utarbeider malene til driftskontraktene, som igjen bygger på etatens håndbøker. Staten v/Statens vegvesen har i følge veglovens bestemmelser ansvaret for å ivareta det faglige ansvaret for fylkesvegene. Statens vegvesen forholder seg til samme instruks, krav og håndbøker om standarder til vegformål, uavhengig om det er fylkesveg eller riksveg.

Rapportering fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet skjer stort sett gjennom årsrapporter og perioderapporter og gjelder kun riksveger. Fylkeskommunene rapporterer gjennom sitt system KOSTRA til Kommunaldepartementet. Rapportering fra region skjer gjennom perioderapportering og årsrapportering. I tillegg rapporterer regionene i tilknytning til brukerundersøkelser til Vegdirektoratet. Dette handler om brukernes tilfredshet med drift og vedlikehold av vegnettet.

Den sentrale dialogen i driftskontraktene er mellom entreprenør og fylkesavdelingene. Dvs. mellom den enkelte byggeleder og entreprenør. Fylkesavdelingen rapporterer samlet for alle driftskontrakter til overordnet nivå, regionvegsjefen.

Denne studien belyser utfordringene med styring og oppfølging av driftskontrakter innenfor det laveste nivået i Fig. 4, dvs. mellom fylkesavdeling og entreprenør.

## **4.2 Organisering av Statens vegvesen**

Frem til 2003 var Statens vegvesen organisert fylkesvis med en hovedadministrasjon i hvert fylke. Daværende organisering hadde også vertikalt integrert produksjonsavdeling med bl.a. ansvar for drift og vedlikehold av vegnettet. I 2003 omorganiserte etaten ved å slå sammen fylker til regioner, og skilte ut produksjonsavdelingen til et statlig aksjeselskap, Mesta [2]. Omdanningen av produksjonsvirksomheten var et ledd i regjeringens program for modernisering, effektivisering og omstilling i offentlig sektor [3].

Drifts- og vedlikeholdsoppgaver som produksjonsavdelingen tidligere tok hånd om, ble gradvis konkurranseutsatt gjennom driftskontrakter. Full konkurranseutsetting ble oppnådd i 2006.

Statens vegvesen er underlagt samferdselsdepartementet med et direktorat og fem regioner. Vegdirektoratet ledes av vegdirektør og har det totale ansvar for at etaten når de mål og forvalter de ressurser som Storting og Regjering fastsetter og stiller til disposisjon. Vegdirektoratets hovedfunksjon er overordnet ledelse og styring av etaten.

Regionvegsjefen er regionenes øverste leder og har det overordnede ansvaret for felles vegadministrasjon i fylkene. Regionene bistår både fylkene og staten med tilrettelegging av politiske beslutninger, investering, drift, vedlikehold og forvaltningsoppgaver.

Regionvegkontorene har blant annet ansvar for strategisk planlegging, ressursdisponering mellom fylkene og mellom regionvegkontor og fylker. Styring og oppfølging av fylkesavdelingene og fellesfunksjoner for hele regionen. Overordnet kontakt med fylkeskommunene og øvrige regionale etater og organisasjoner er regionvegsjefens ansvar.

Fylkesavdelingene er det utførende ledd for felles vegadministrasjon. Lederen for fylkesavdelingen skal i de fleste saker ivareta den daglige kontakten med kommunene og vegnettets naboer. Lokalt trafikksikkerhetsarbeid, tilsyn med vegnettet, planlegging og byggherreansvar for drift, vedlikehold og mindre investeringsprosjekter er andre oppgaver som fylkesavdelingene utfører [10].

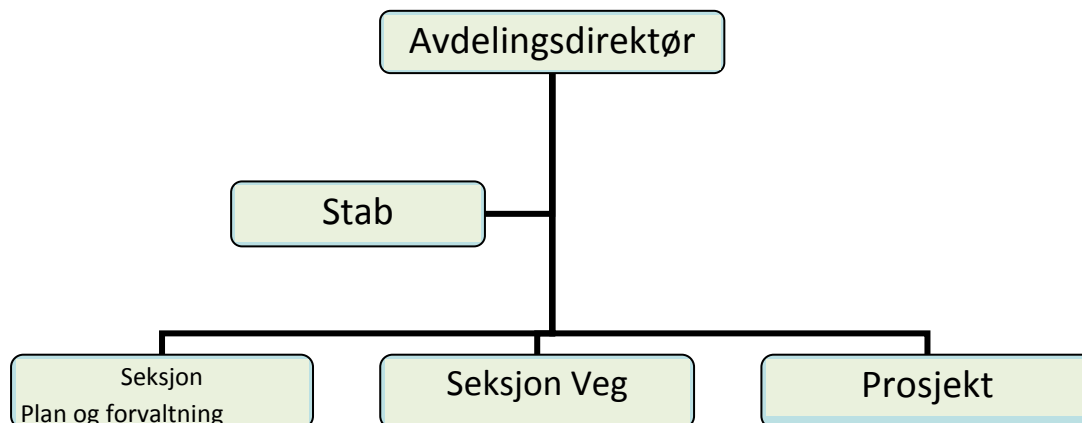


Fig. 5. Organisering av fylkesavdelingskontor Troms.

Statens vegvesen Region nord består av fylkene Finmark, Troms og Nordland.

Regionvegkontoret er med sin hovedadministrasjon lokalisert i Bodø. Fylkene er organisert med egne fylkesavdelingskontorer (Fig. 5) og har det utøvende ansvaret for bl.a. drift- og vedlikeholdsoppgavene, herunder også driftskontraktene. Fylkeskontorene er noe forskjellig

organisert. Statens vegvesen er som oppdragsgiver ansvarlig for at entreprenørene forvalter driftskontraktene i samsvar med definerte standarder og krav. For hver kontrakt er det en byggeleder som står for den daglige oppfølgingen av driftskontraktene.

Selv om det drift- og vedlikeholdsoppgaver er satt ut til private entreprenører har Statens vegvesen overordnet ansvaret for driften av vegnettet og må inneha spisskompetanse i alle fagfelt som omfattes innen vegteknologi. Det er særlig viktig at driftskompetanse videreutvikles i samarbeid med bransjen [10].

#### **4.2.1. Økonomiske data**

Kontraktene for drift og vedlikehold ble konkurranseutsatt stegvis over en periode på 4 år. Dette fordi tidligere produksjonsavdeling hadde interne kontrakter om drift- og vedlikeholdsoppgaver, og kontraktene ble tatt med til det nye statlige aksjeselskapet Mesta, som overgangskontrakter. Region nord hadde full konkurranseutsetting i 2006. Kontraktene har en varighet på 4, 5 eller 6 år. I Region nord er det 24 driftskontrakter og omtrent  $\frac{3}{4}$  av kontraktene har vært ute på anbud 2 ganger siden 2003. Kontraktene har hatt endringer og tilpasninger underveis gjennom denne perioden. Ved oppstart hadde kontraktene større funksjonsansvar både innenfor drift og vedlikehold. Endringene har i det vesentlige vært at Statens vegvesen har gått mer over til driftsrelaterte kontrakter, som betyr at driftsoppgavene er opprettholdt mens endringene har ført til mindre vedlikeholdsoppgaver.

Kontraktene dekker i dag alt av driftsoppgaver og noe lettere vedlikeholdsoppgaver, samt ansvar for tilsyn og rapportering innenfor et geografisk område. Gjennomsnittsstørrelse pr. kontrakt er ca. 480 km riks- og fylkesveger og ca. kr. 27,4 mill. ekskl. mva. pr. år. Samlet årlig verdi på kontraktene i Region nord, er ca. kr. 660 mill. ekskl. mva.

Alle entreprenørene bruker underentreprenører, dvs. de leier inn andre entreprenører til å ta deler av forpliktelsene som omfattes av hovedentreprenørens kontrakt med Statens vegvesen. Dette gjelder spesielt for vinterdrift. Tyngre vedlikehold, elektroarbeider og asfaltarbeider konkurranseutsettes i egne kontrakter og inngår ikke i driftskontraktene.

### **4.3 Driftskontraktenes egenskaper i kontraktsbestemmelsene**

En driftskontrakt er definert som en entreprise der entreprenøren tar på seg funksjonsansvaret knytt til kontraktarbeidet. Funksjonsansvar innebærer en "helhetlig ansvar for beslutning, planlegging, prosjektering, utførelse, kvalitetssikring, oppfølging og dokumentasjon av tiltak som er nødvendig for å overholde kontraktens krav samt dokumentasjon av resulterende tilstand og funksjon". Et objekt er fysiske bestanddeler på, i og langs vegen som beskrives gjennom type/geometri, lokalisering, egenskaper, tilstand og mengde/volum. Eksempel på objekt er rekkverk, informasjonstavler, skilt, vegbane, fortau etc. (Statens vegvesen, 2009 b).

Drift vil si alle løpende oppgaver og rutiner som er nødvendige for at en veg skal fungere best mulig for trafikantene. Oppgaver som brøyting, strøing med salt og sand, oppretting av skilt, stell av grøntareal, trafikkstyring og trafikantinformasjon. Vedlikehold vil si tiltak for best mulig ta vare på den fysiske infrastrukturen på vegen. Dette er tiltak for å holde oppe standarden på vegdekke, grøfter, bruer, tunneler og tekniske anlegg/installasjoner i tråd med fastsette kvalitetskrav. Entreprenøren er ansvarlig for å opprettholde den beskrevne funksjonaliteten i hele kontraktsperioden [6].

Statens vegvesen v/vegdirektoratet har utarbeidet en egen håndbok – Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold – denne danner grunnlaget for kravene til driftskontraktene. Standarden konkretiserer hvilket nivå arbeidsutførelsen skal ligge på samt krav til tiltak. Standardkravene angir de nivåer som samfunnet er tjent med, og eventuelle endringer av disse skal godkjennes av vegdirektoratet. Standarden er landsdekkende og skal sikre lik kvalitet til trafikantene i hele landet [7].

#### **4.3.1 Mål for kontrakten**

Entreprenører har gjennom kontrakten påtatt seg et samfunnsansvar for å ivareta trafiksikkerhet, framkommelighet, miljø og service overfor trafikantene. Kontrakten skal sikre effektiv drift og vedlikehold av vegnettet og en optimal bruk av de midler som er satt av til kontrakten. I kontraktsbestemmelsene er følgende tatt inn:

”Arbeidet skal gjennomføres på en samarbeidsorientert måte og ikke konfliktorientert måte. Gjennomføring av arbeidet og samarbeidet mellom byggherre og entreprenør skal være løsningsorientert og ikke basert på formalprosedyring.”

Etatens verdigrunnlag og visjon legges til grunn for kontraktssamarbeidet. Drift og vedlikehold av vegnettet skal sikre fremkommelighet, trafikkikkerhet, miljø og bevare eksisterende vegkapital (Statens vegvesen, 2009 b).

#### **4.3.2 Styring av kontrakten**

Entreprenøren skal styre og administrere kontraktsarbeidet samt delta i og bidra til felles styring og administrasjon sammen med oppdragsgiver. Kontroll og oppfølging fra entreprenørens side skjer gjennom egenkontroller. Kontrollfrekvens fastsettes ut fra behov for kontroll og minstekrav er i henhold til kontrakt.

Entreprenøren skal ha tilgang til relevant informasjon om vegnettet som kontrakten omfatter. En slik informasjon skal både gis uoppfordret fra oppdragsgiver og på anmodning fra leverandør. Det er oppdragsgiver som er ansvarlig for informasjon til publikum om forhold knyttet til forvaltningen av vegnettet. Informasjon om slike forhold mellom oppdragsgiver og entreprenøren er regulert i kontrakten.

Den formelle styringen fra Statens vegvesen skjer gjennom møter, revisjoner og stikkprøvekontroller. Det er byggemøtene som er det sentrale møtet i styringen av kontraktene. Disse møtene avholdes 1 gang pr. mnd. eventuelt kan det avtales annen møtefrekvens dersom omstendighetene tilsier det. Temaer for disse møtene er:

- referat fra forrige møte
- Status for foregående periode
- HMS
- Dokumentasjon av kvalitet – avvik (egenkontroll)
- Hendelsesrapport
- Økonomi
- Rapport for stikkprøvekontroll
- Framdrift
- Plan neste periode
- Ressurser (egne/innleide)
- Oppfølgingssaker/eventuelt (Statens vegvesen, 2009b).



### **4.3.3 Krav til entreprenør**

#### **Kvalitetssystem**

Entreprenøren skal ha et kvalitetssystem i samsvar med kravene til ISO 9001:2000 ”System for kvalitetsstyring – Krav”. Et slikt system beskriver entreprenørens planer og prosedyrer for hvordan gjennomføringen av det definerte kontraktsarbeidet tenkes gjennomført.

#### **Kontroll og inspeksjon**

Plan for systematisk kontroll av vegnettet, dvs. inspeksjon, overvåking og andre former for overvåking i henhold til kontrakten.

#### **Beredskapsplan**

Plan som beskriver hvilke prosedyrer entreprenøren har for å ivareta kontakt med oppdragsgiver samt hvordan ivareta trafikkavvikling.

#### **Plan for utførelse av arbeidsprosesser**

Detaljert plan for hvordan sommer- og vinterdriften skal gjennomføres. Prosessbeskrivelse av oppgavene inngår i kontrakten. Sentrale dokumenter er ressursplan og vinterplan og er definert som de viktigste planene for entreprenøren.

#### **Rapportering**

Det skal rapporteres elektronisk gjennom et web-basert system ELRAPP på ferdigdefinerte skjemaer. Ved alvorlige hendelser skal oppdragsgiver ha melding umiddelbart. Hva som regnes som alvorlige hendelser er definert i kontrakten. I tillegg skal entreprenør journalføre spesielle hendelser samt dokumentere gjennomførte inspeksjoner og kontroller. Øvrige arbeider rapporteres i henhold til krav i kontrakt.

For helse- miljø og sikkerhet (HMS) er det lovpålagte krav og plikt for entreprenøren å følge. Disse er også grundig redegjort for i kontraktsdokumentene.

#### **Sikkerhetsstillelse**

Oppdragsgiver krever at entreprenøren stiller sikkerhet og garantier for sine kontraktsforpliktelser, samt at entreprenørens forsikringer i henhold til egne eiendommer og utstyr er forsikret

## **Betaling**

Det utarbeides årlige faktureringsplaner på de arbeider som i kontrakten er definert som fast pris oppgaver. Disse fordeles pr. måned. pr. hovedprosess (arbeidsbeskrivelse). Dette danner grunnlaget for fakturering, og som i stor grad baserer seg på faste priser.

Arbeidsprosesser som er avtalt etter fast mengde og pris, eventuelt oppgaver som bestilles spesifikt av oppdragsgiver, kompenseres fortløpende i form av enhetspriser eller basert på ressursbruk.

Kontrakten regulerer også sanksjonsbestemmelser overfor entreprenøren og følgende mangler gir oppdragsgiver rett til å foreta trekk i oppgjør:

- Administrasjon av kontrakt
- Organisering og gjennomføring av arbeidet og kontraktsforpliktelser
- Resultat på vegen – tilstand og funksjon (Statens vegvesen, 2009b).

Gjennom driftskontraktene blir store kontraktsverdier forvaltet i ytterste ledd av virksomheten, dvs. fylkesavdelingene. Forutsetninger for et godt resultat sett fra Statens vegvesen sin side, er at bestillingen må være klar og entydig med god beskrivelse av funksjonskravene. Det må være en felles forståelse for de rammer som kontrakten setter og at lov og forskrifter følges. Det forutsettes videre at Statens vegvesen som oppdragsgiver har stor tillit til entreprenøren. Kontrollkravene må være oppfylt ved dokumentasjon fra entreprenøren og ved stikkprøvekontroller fra Statens vegvesen.

## 4.4 Offentlige anskaffelser

Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen er Norge internasjonalt forpliktet til å følge visse fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser over fastsatte terskelverdier, dvs. verdien på anskaffelsen gjennom hele kontraktsperioden. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift vil være gjeldende for anskaffelser til Statens vegvesen [8,9]. For at regelverket skal være gjeldende må det foreligge en kontrakt. I følge regelverket er kontrakt definert som skriftlig gjensidig forpliktende avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og mellom en eller flere leverandører. I dette ligger det at begge parter må være forpliktet av avtalen og at forpliktelsene må være avhengig av hverandre [1].

Driftskontraktene til Statens vegvesen er en slik avtale og er dermed bundet av reglene om offentlige anskaffelser. Verdien på en avtale vil regulere hvorvidt oppdragsgiver må lyse ut anbudet i Norge eller innenfor EØS.

Hensikten med regelverket er å sikre en betryggende og god gjennomføring av offentlige anskaffelser. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Regelverket setter krav til at alle anbud om driftskontrakter skal lyses ut offentlig. Enten som nasjonal utlysning i Doffin eller innenfor EØS-området i TED-databasen. Hovedregelen er at tildeling av offentlige anskaffelseskontrakter skal skje etter konkurranse mellom leverandører og skal sikre effektive anskaffelser. Utlysningen skal basere seg på utarbeidet konkurransegrunnlag. Det er fylkeskontorene som foretar kvalifisering av tilbudene og avvisning av eventuelle tilbud som ikke oppfyller kravene. Tildelingskriteriet for kontraktene er laveste totalpris i henhold til tilbudsokumentene.

Statens vegvesen har utarbeidet detaljerte konkurransegrunnlag som beskriver konkurransereglene, kontraktsbestemmelsene og tegninger og supplerende dokumenter. Konkurransegrunnlaget er i hovedtrekk bygd opp etter struktur i håndbok 066, Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag [4].

Driftskontraktene omtalt i studien er basert på NS 3430 "Alminnelige kontraktsbestemmelser om utførelse av bygg- og anleggsarbeider". Statens vegvesen har gitt denne standarden

utfyllende bestemmelser og sammen med D2 – Spesielle kontraktsbestemmelser utgjør disse kontraktsbestemmelsene. De totale anskaffelsesdokumentene er komplekse og omfattende.

Statens vegvesen har i løpet av årene med konkurranseutsetting av drift- og vedlikeholdsoppgaver endret kontraktene noe. Endringene er gjort ved å ta ut en del vedlikeholdsoppgaver og innført mer oppgjør på utført mengde i stedet for bare fastpris. Endringen har også medført at risikoen er blitt mindre hos entreprenøren og Statens vegvesen har overtatt tilsvarende mer av risikoen i driftskontraktene. Endringene går inn i de nye kontraktene som er inngått i 2011. Kontrakter utlyst og inngått i 2011 følger de nye bestemmelsene til standarden 8406 – Forenklede byggekontrakter og C2-Spesielle kontraktsbestemmelser for Statens vegvesen og C3-Spesielle kontraktsbestemmelser.

Reglene om offentlig anskaffelser må også følges på anskaffelser av tjenester som ikke omfattes av driftskontraktene, dvs. tilleggsarbeider som ikke er definert innenfor inngåtte kontrakt med entreprenør.

## 5 Analyse

I dette kapitlet skal jeg analysere funnene fra datainnsamlingen. Funnene drøftes opp mot teorien og i forhold til problemstillingen. Analysen deles inn i henhold til de tre forskningsspørsmålene presentert i kapittel 1.1

Nedenforliggende skisse viser hvilke elementer analysen omfatter.

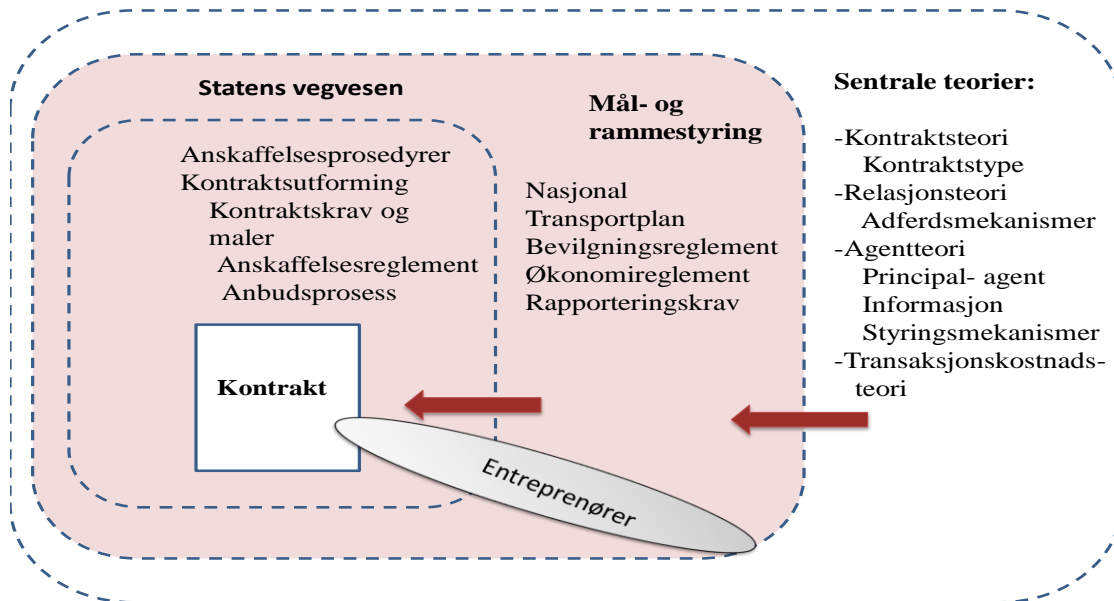


Fig. 6. Skjematisk visualisering av det teoretiske rammeverket for studien og interaksjonen mellom aktørene. Pilene viser hvordan teorien inngår i analysen av kontraksarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør. Figuren viser hvordan kontrakten, som er det sentrale objektet mellom partene, blir påvirket av Statens vegvesen sine anskaffelsesprosedyrer og det overordnede krav til mål- og rammestyring. Idé til diagram: Altamirano (2010).

Jeg vil relatere mine funn til sentrale teorier, som jeg har brukt som et rammeverk i min studie. De enkelte kontraktsområdene er underlagt etatens mål- og rammestyring og anskaffelsesprosedyrer.

Formålet med studien har vært å studere utfordringer i forhold til styring og oppfølging av driftskontrakter med private entreprenører i Statens vegvesen Region nord.

Gjennom driftskontraktene blir store kontraktsverdier forvaltet i fylkesavdelingene i Statens vegvesen. Forutsetninger for et godt resultat sett fra Statens vegvesen sin side er at bestillingen må være klar og entydig med god beskrivelse av funksjonskravene. Det må være en felles forståelse for de rammer som kontrakten setter og at lov og forskrifter følges. De senere årene har fokuset vært på kvalitet, effektivitet og kompetanse. Arbeidet som gjøres ute på vegen blir beskrevet som ”ferskvare” hvor det knyttes utfordringer til å kunne kontrollere det endelige resultat. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til arbeidsutførelsen på grunn av værforhold.

## **5.1 Hvilken kontraktsform benyttes til driftskontrakter?**

Med utgangspunkt i teoriens presentasjon av kontraktstyper og etatens beskrivelse av kontraktsbestemmelser vil jeg i denne delen av studien se på hvilke kontrakter som brukes. Informasjon om Statens vegvesen sine driftskontrakter viser at det er store og komplekse oppgaver som inngår i kontraktene. Jeg ønsket med bakgrunn i teorien å se nærmere på hvilke kontraktstype har Statens vegvesen valgt til sin konkurranseutsetting av drifts og vedlikeholdsoppgaver, og dette ledet meg til følgende forskningsspørsmål:

Hvilken kontraktsform benyttes til driftskontrakter?

### **5.1.1. Krav i kontraktsgrunnlagene**

Omorganiseringen til Statens vegvesen, var en del av regjeringens modernisering og effektivisering av offentlig sektor. Omdanningen kan ses i sammenheng med fremveksten av ”New Public Management” hvor ideen er å styrke konkurranseutsetting av offentlige tjenester (Hood, 1995). I perioden før omorganiseringen, var alle drifts- og vedlikeholdsoppgavene i stor grad ivaretatt av Statens vegvesen. En detaljert håndbok utarbeidet av Vegdirektoratet var en rettesnor i forhold til arbeidsutførelsen, håndbok 111 – Standard for drift og vedlikehold [7].

I forbindelse med utarbeidelse av kontraktsgrunnlagene legger Statens vegvesen, håndbok 111, til grunn for arbeidsbeskrivelsene som skal inngå i driftskontraktene [7]. Håndbok 111 er en detaljert beskrivelse av prosesser og arbeidsutførelse, og gjelder både for vinter- og

sommerprosesser. Det er i tillegg utarbeidet egne retningslinjer for hvordan kontroll og oppfølging av kontraktene skal være.

Nedenfor er et eksempel på hvordan snøbrøyting er beskrevet i håndbok 111:

**Snøbrøyting**, Prosess 91,

”Ved snøvær skal brøyting settes i gang og fullføres i henhold til verdiene nedenfor

ÅDT	Start ved snødybde		Ferdig utbrøytet innen	
	Tørr snø (cm)	Våt snø (cm)	Tørr snø (cm)	Våt snø (cm)
0 - 500	6	4	15	12
501 – 1500	4	2	12	8
1501 - 3000	3	2	10	7
> 3000	2	1	7	6

På vegger med ÅDT<sup>5</sup> < 1500 skal det brøytes etter alle snøfall større enn 3 cm. Under vedvarende snøvær skal brøytefrekvensen være så stor at kravet til maksimal snømengde overholdes. Under ekstreme værforhold kan kravene fravikes.” [7].

Et annet eksempel er beskrivelse fra samme håndbok som sier hvordan rengjøring i tunnel skal være:

**Tunnelutstyr, Renhold**, Prosess 38,

”Vegbane og bankett: Rengjøring foretas når bare tre reflekser etter hverandre er synlig fra bil med fjernlys.

Lysarmaturer, kabelbruer og ventilasjonsvifter: Rengjøring skal utføres samtidig med rengjøring av vegger. Rengjøringen skal omfatte både over- og undersiden.” [7].

Slike detaljerte beskrivelser er innarbeidet i kontraktsbeskrivelsene, og danner grunnlag for selve kontrakten, jf. vedlegg 3, informant C. Detaljnivået synes å være svært høyt på enkelte av prosessene. Dette ble også bekreftet under intervjuene. Prosessene på sommerdrift ble oppgitt å være noe runde i formuleringene. Slike runde eller upresise formuleringer skaper

---

<sup>5</sup> ÅDT = årsdøgntrafikk på gitte vegstrekninger.

utfordringer i forhold til tolkninger om kontraktsoppnåelse, og ble eksemplifisert med følgende:

*”Detaljene i kontraktskravene er bra, men det er noen mangler, knyttet til tiltakstider og tidsfrister for når ting skal være gjort. Et eksempel kan være ”grønt”-prosessen der det skal gjennomføres maskinell kantklipping. I denne jobben er det ingen ferdigstillelsesdato, slik at dersom dette ikke er gjort før seint på høsten eller før snøen legger seg – får jeg ikke kontrollert om dette er gjort. Det er noen slike mangler i denne kontrakten, men med ny revidert håndbok er dette forbedret.” (Jf. vedlegg 5, informant E)*

Dersom entreprenøren gjennomfører kantklipping i oktober er arbeidet utført innenfor kravene i kontrakten. Håndbok 111 var i utgangspunktet ment for bruk i Statens vegvesen, og ikke i forhold til utlysning i konkurranse. Dermed oppstår det situasjoner hvor ovennevnte beskrivelser gir rom for ulike tolkninger, dette ble nevnt av alle informantene til Statens vegvesen.

I tillegg til detaljerte arbeidsbeskrivelser fra håndbok 111, stilles det videre en rekke andre krav til entreprenør i form av kvalitetssystemer for å sikre kontraktsoppfyllelse. Informant D opplyste at ca. 90 % av forventede arbeidsutførelser er beskrevet i kontraktene. Oppgaver som ikke er tatt med i beskrivelsen til kontraktene, må tas som tilleggsarbeid i tilknytning til inngått kontrakt. Kontraktene kan ikke reforhandles i kontraktsperioden, og ovennevnte tilfeller blir først tatt med i neste kontraktsperiode. Det kan også oppstå endringsarbeid i forbindelse med eksisterende kontrakt, for eksempel nye driftsoppgaver i tilknytning til nybygd gang- og sykkelveg. Det kan også oppstå situasjoner hvor oppgaver tas ut av kontrakten, entreprenøren kompenseres da med en erstatning. Slike oppgaver kan være at en grusveg får asfalt, da vil driftsoppgaver som høvling og grusing bortfalle. Eksempel på tilleggsarbeid er dersom en stikkrenne kollapser og medfører at det renner store mengder vann i vegbanen (jf. vedlegg 3, informant C). Statens vegvesen hevder at det jevnt over oppstår mye tilleggsarbeid, mens den ene av entreprenørene (informant F) mente det var lite tilleggsarbeid.

Som følge av at kontrakten er så detaljert og fullstendig, oppstår behov for reforhandling svært sjelden. Om det skulle oppstå behov for reforhandling, blir det ikke gjennomført fordi en reforhandling vil påføre Statens vegvesen store kostnader.



### 5.1.2 Anskaffelsesprosedurene i kontraktprosessen

Konkurransesgrunnlagene utarbeides etter interne retningslinjer og håndbok 066 - Konkurransesgrunnlag. Det er den enkelte byggeleder som står for utarbeidelse av konkurransesgrunnlaget. Byggeleder starter prosessen i april og utlysningen skjer i oktober. Konkurransen skjer som en åpen anbudskonkurranse i henhold til lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Det fremgår av konkurransesgrunnlaget hvilken målgruppe konkurransen retter seg mot, det vil si ”entreprenør med det faglige, tekniske og økonomiske grunnlag som er nødvendig for oppfylning av kontrakten” (Statens vegvesen 2009b). Byggeleder holder anbudskonferanse, svarer på spørsmål fra tilbydere og evaluerer de innkomne tilbudene og utarbeider innstilling. Tildelingskriteriet er laveste pris. Regionvegkontoret har en egen nemnd, anskaffelsesnemnd, som foretar den formelle godkjenningen av valg av entreprenør.

Kontraktbeskrivelsene er i stor grad ”låst” ved at sentrale føringer er lagt til grunn. Den enkelte byggeleder kan i noe grad påvirke innholdet, men da bare i forhold til lokale tilpasninger. For eksempel i form av en beskrivelse av vegnettet innenfor et geografisk område, hva som er spesielt med dette og hvilke etterslep<sup>6</sup> som er kontraktsspesifikke. Det ble opplyst at jo mer detaljert beskrivelsene er i konkurransesgrunnlagene, jo enklere er det for entreprenørene å beregne en pris, og jo enklere er det å håndheve kontrakten underveis i kontraktperioden (jf. vedlegg 4, informant D). Argumentet er også i tråd med teorien til Sayers (1997) om krav til like konkurransevilkår og rettferdige anbud. Statens vegvesen har imidlertid fått kritikk fra de mindre entreprenørene over at de ikke har kapasitet til å beregne anbud fordi det er satt for mye krav til dokumentasjon (Jf. vedlegg 3, informant C).

Ut fra ovennevnte kjennetegner kontraktformen til Statens vegvesen det som i teorien er definert som fullstendige kontrakter (Haugland, 2004, Milgrom og Roberts, 1992). Det vil si eksplisitte kontrakter hvor Statens vegvesen på det tidspunkt kontrakten inngås, har all nødvendig informasjon som kontrakten er ment å dekke. Fullstendige kontrakter er observerbare, verifiserbare og partene fraskriver seg mulighetene for reforhandling. Kontrakten omfatter alle forhold som lar seg juridisk kontraktsfeste i detalj på avtaletidspunktet. Det fremkom i intervjuene at i to av kontraktsonrådene har uenighet om tolking av kontraktsforpliktelser vært behandlet av domstolene.

---

<sup>6</sup> Etterslep vil si at vegens tilstand er dårligere enn kravene i kontrakten.

### 5.1.3 Fullstendige kontrakter

Jeg har i teorien beskrevet tre forskjellige typer av fullstendige kontrakter; markedskontrakter, klassiske langtidskontrakter og fastpris kontrakter. Markedskontrakt er definert som fullstendig kontrakter på grunn av kontraktens detaljeringsgrad og spesifikasjoner. I klassiske langtidskontrakter søker man så langt det lar seg gjøre, å spesifisere aktuelle problemstillinger og hvordan disse skal løses. Det som kjennetegner en fastpris kontrakt er at oppgjørsformen tilknyttet oppgavene, er basert på fast pris, uavhengig av pådratte kostnader.

Kontraktsformen til Statens vegvesen bygger på markedsmessige styringsmekanismer, i dette tilfellet pris. Anskaffelsen baserer seg på tilbud og etterspørsel og prisen er avgjørende for kontraktinngåelse. Tidsperspektivet i kontraktene varierer fra 4 til 6 år, med muligheter for opsjoner i inntil ett år. Hvorvidt kontraktene til Statens vegvesen kan defineres som markedskontrakter, vil etter min oppfatning avhenge av kontraktperiodens varighet. Kontraktene har forskjellige varighet, og en kontrakt med varighet på 4 år, kan defineres som markedskontrakt (Haugland, 2004). De kontraktene med tidsperspektiv på 5 år og oppover vil pr. definisjon være klassiske langtidskontrakter og/eller fastpris kontrakter. Oppgjørsformen i kontraktene er både basert på fastpris, og på utført mengde<sup>7</sup>. Oppgjørsform basert på fastpris støttes av den teoretiske definisjonen av kostpluss kontrakter i teorien til Laffont og Tirole (1993), og er ofte brukt av offentlige myndigheter.

Detaljeringsnivået i kontraktsdokumentene ble av informantene sett på både som en fordel og som en ulempe. Fordelen er at alle arbeidsprosesser som inngår i arbeidene er beskrevet i detalj, og det foreligger svært god dokumentasjon på hva som inngår i kontraktene. Det ble av den ene entreprenøren påpekt, at de ikke klarer å sette seg inn i all dokumentasjonen, til tross for at de opplever at tiden de fikk til å beregne tilbudene var tilstrekkelig. (Jf. Vedlegg 5, informant F). Den andre entreprenøren mente at tiden de fikk til å beregne tilbudene opplevdes som knapp. (Jf. vedlegg, informant G). Det kan trekkes parallell her til teorien om at mennesket er rasjonelt og har begrenset kapasitet (Milgrom og Roberts, 2002). Dette kan også ses i tråd med teorien til Williamson (1985) som sier at alle komplekse kontrakter vil være ufullstendige i den forstand at aktørene er utsatt for begrenset rasjonalitet. Entreprenørene klarer ikke å innhente og bearbeide all relevant informasjon. Dette samsvarer med funn i min studie, der det er mye informasjon og detaljeringsgraden er så stor at det blir

---

<sup>7</sup> Brøytet km, antall kg. strøsand, timer etc.

for mye informasjon for en entreprenør å sette seg inn i. Jf. også kritikken som er reist fra de mindre entreprenørene (Informant C).

#### **5.1.4 Hvordan sikre felles forståelse for kontraktskravene?**

Begge entreprenørene påpekte at kontraktene har krav i forhold til funksjon, noe som medfører at entreprenørene må være bevisst hva dette innebærer. For å sikre felles forståelse av hva en funksjonsbeskrivelse innebærer, har Statens vegvesen en gjennomgang av dette både i tilbudskonferansen og i oppstartsmøtet med entreprenøren som fikk tildelt kontrakten. Utover dette er det daglig kontakt og erfaringer underveis i kontraktsperioden, som bidrar til å sikre en felles forståelse av kontraktsforpliktelsene. I de tre kontraktsområdene var den samme entreprenør inne i sin andre kontraktsperiode, dette tilsier at entreprenørene har fått en viss kompetanse i forhold til kontraktskrav og oppgaveutførelse. Noe som også ble bekreftet av de tre informantene fra Statens vegvesen.

En kontrakt basert på funksjonsansvar og med oppgjør i form av fastpris, betyr at mye av risikoen blir tillagt entreprenørene. Det vil også være knyttet større kostnader til kontrakter hvor risikoen er iberegnet, fordi det tas hensyn til fremtidige uforutsette hendelser. I to av områdene fremkom det at entreprenørene har en stor del av risikoen knyttet til kontrakten. Risiko i tilknytning til en slik kontrakt samsvarer med teori, hvor den oppgitte prisen vil være uavhengig av framtidige hendelser (Crocker og Reynolds, 1993).

Usikkerheten i driftskontraktene er knyttet til vær- og klimaforhold. Det fremkom i intervjuene at ustabile værforhold har gitt utfordringer for entreprenørene. Det ble opplyst fra en av entreprenørene at de hadde hatt en stor merkostnad som følge av risiko knyttet til vær- og klima (Jf. vedlegg 3, informant F). Entreprenørene hadde forskjellige oppfatninger i forhold til forventninger om deling av risiko tilknyttet værforhold. Den ene var bevisst og aksepterte risikoen i forbindelse med værforholdene, mens den andre oppfattet høy risiko for entreprenøren som urimelig, og mente at risiko tilknyttet vær- og klima bør deles mellom partene.

I de nye kontraktene inngått fra og med 2011 har Statens vegvesen som følge av mindre fastpris kontrakter også tatt ut en del av risikoen tilknyttet driftskontraktene. Endringen har medført at risikoansvaret er blitt mindre hos entreprenøren. Statens vegvesen så det som riktig

å overta risiko, og endringen støttes av teorien til Grosman og Hart (1993) om at i et agentforhold er prinsipalen i bedre stand til å bære risikoen.

### **5.1.5. Klassisk langtidskontrakt, fastpriskontrakt og markedskontrakt**

Kontraktsformen som benyttes av Statens vegvesen til drift og vedlikehold av vegnettet kan både defineres som en markedskontrakt, klassisk langtidskontrakt og som fastpris kontrakt. Jeg finner elementer fra alle disse kontraktsformene i min undersøkelse. Den kontrakten som ble inngått i 2006 er en fastpris kontrakt hvor oppgjørsformen er basert på en fast pris. Funksjonsbeskrevne oppgaver medfører at entreprenøren i denne kontrakten har ansvaret for risikoen. I den nyeste kontrakten, inngått i 2009, har man gått noe bort fra fastpris kontrakt ved å innføre mengdeoppgjør. Mens driftskontrakten med varighet på 4 år kan ses på som en markedskontrakt.

Styrken i driftskontraktene til Statens vegvesen er at det finnes gode beskrivelser på mange av oppgavene som inngår. Det at kontraktene er detaljerte ble oppfattet som en fordel både av Statens vegvesen og av entreprenør. Der hvor det ikke er like tydelige spesifikasjoner oppstår det et tolkingsspørsmål om oppgaver som er en del av kontrakten, eller om det er tilleggsarbeid. Uenighet om tolkninger av hvor langt funksjonskravene går, fører ofte til konflikter (Jf. vedlegg 3, informant F).

Nye kontrakter som ble utlyst i 2010 med oppstart i 2011 har gått over til mer mengdebasert oppgjør og hvor Statens vegvesen tar majoriteten av risikoen. Det vil si Statens vegvesen bruker tradisjonelle langtidskontrakter og/eller markedskontrakter til drift og vedlikehold av veier.

## **5.2 Hvilke styringsmekanismer brukes til måloppnåelse i kontraktsarbeidet?**

På bakgrunn av min antakelse om at Statens vegvesen hadde store og komplekse driftskontrakter med private entreprenører, ønsket jeg å studere styringsmekanismene som brukes i oppfølgingen av driftskontraktene. Jeg ønsket også å undersøke om det var oppgaver i kontrakten det var rettet større oppmerksomhet mot enn andre oppgaver. Dette ledet til følgende forskningsspørsmål:

Hvilke styringsmekanismer brukes til måloppnåelse i kontraktsarbeidet?

### 5.2.1 Visjon og overordnede mål

Med utgangspunkt i etatens visjon ”på veg mot et bedre samfunn” er trafikksikkerhet et av hovedsatsingsområdene. Etaten vil også tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem. Dette skal sikres gjennom drift og vedlikehold av vegnettet, med andre ord oppgaver som spesifiseres i driftskontraktene. Mål for driftskontrakten og dens gjennomføring går bl.a. ut på at entreprenørene påtar seg samfunnsansvar og følgende bestemmelse er tatt inn i kontraktsdokumentene:

”Entreprenøren har gjennom kontrakten påtatt seg et samfunnsansvar for å ivareta trafikksikkerhet, framkommelighet, miljø og service overfor trafikantene, vegens naboer og samfunnet for øvrig, innenfor kontraktens ansvarsområde og krav.”

Studien viser at det er forskjellige oppfatninger hvorvidt entreprenøren er bevisst sitt samfunnsansvar i forhold til kontraktens mål. I to av områdene mente Statens vegvesen at entreprenøren er liten eller noe bevisst sitt samfunnsansvar. Begrunnelsen for påstandene var at entreprenører har helt andre rammevilkår å forholde seg til enn Statens vegvesen. For en entreprenør er det viktig å skape økonomisk lønnsomhet, som igjen har betydning for bedriftens eksistens. Det fremkom i intervju at valgte løsninger i stor grad baserer seg på kostnader, og ikke nødvendigvis på hva som gir best løsning med hensyn til ivaretagelse av samfunnsansvaret (Jf. vedlegg 3, informant C og D).

I det tredje området mente Statens vegvesen at entreprenøren var bevisst ansvaret i forhold til trafikksikkerhet og framkommelighet, mens miljøaspektet ble noe nedtonet. Årsaken til at miljøaspektet er nedtonet kan skyldes at Statens vegvesen har for lite fokus på dette i forhold til entreprenørene (jf. vedlegg 3, informant E). Begge entreprenørene mente selv at de var svært bevisst sitt samfunnsansvar, og trakk frem framkommelighet og sikkerhet som sentrale elementer i sin oppgaveutførelse.

Funnet kan relateres til teorien om at økonomiske transaksjoner kreve koordinerte styringsmekanismer for å unngå opportuniste. Kontrakten uttrykker et løfte og en forpliktelse om hvilke områder samarbeidet er rettet mot (Williamson, 1996). Som følge av overordnede krav til mål- og rammestyring, vil kontroll og oppfølging av driftskontraktene stå sentralt i styringsdialogen med entreprenørene. Innenfor to av kontraktsområdene brukes det ca. 1,5 årsverk til kontroll og oppfølging, og i ett område 0,5 årsverk, sistnevnte på grunn av manglende ressurser (jf. vedlegg 3, informant E). Det er knyttet kostnader til kontroll og

oppfølging av kontrakt. I agentteorien er slike kostnader definert som agentkostnader (Milgrom og Roberts, 1992).

Mål og arbeidsform skal i følge kontraktsbestemmelsene i D2 basere seg på å være løsningsorientert og ikke basert på formalproseder. Jeg finner at denne arbeidsformen blir vanskelig å gjennomføre på grunn av all detaljbeskrivelse og krav. Den ene entreprenøren hevdet at Statens vegvesen utarbeider en kontrakt de har et sterkt eierforhold til. Dermed blir handlingsrommet til entreprenørene begrenset med liten mulighet til å komme med innspill. Dette opplever entreprenøren som en ovenfra og ned holdning (jf. vedlegg 3 informant F). Dette funnet viser at de sentrale retningslinjene og krav fastsatt av Vegdirektoratet til driftskontraktene, gir lite rom for påvirkning fra andre aktører. Busch (2000) påpeker at offentlige organisasjoner som inngår kontrakter med private vil komme i situasjoner der hvor makt og avhengighet står sentralt. Ovennevnte funn viser at politiske myndigheter (Samferdselsdepartementet og Kommunaldepartementet) setter rammer, som Vegdirektorater innarbeider i sine retningslinjer og som byggeleder i de enkelte kontraktsområdene er forpliktet til å følge. Jf. også transaksjonskostnadsteori av Williamson, 1996.

### **5.2.2 Rapportering**

Oppfølgingen av kontraktene skjer gjennom etablerte rapporteringssystem, hvor entreprenør er pålagt å rapportere i henhold til kontraktsbestemmelsene. Det ble opplyst at det stilles store krav til hva som skal rapporteres. Rapporteringen ble fra entreprenørens side oppfattet som tilfredsstillende, men den ene entreprenøren påpekte at de kunne være sent ute med rapporteringen. I rapporteringen legger entreprenør inn arbeidsutførelse, mengdebeskrivelse og avviksrapportering. Tilbakemeldinger fra Statens vegvesen til entreprenør skjer også gjennom dette systemet, eller via e-post. Statens vegvesen var bevisst på at det som ble kommunisert til og fra entreprenør skulle dokumenteres skriftlig.

Entreprenørene står ansvarlig i forhold til utførelsen av arbeidsoppgavene i kontrakten. Det utarbeides vinter- og sommerplaner og valg av metode, utstyr og personell er det entreprenør som fastsetter. Dette kan ses i sammenheng med transaksjonskostnadsteoriens definisjon av transaksjonsspesifikk investeringer, hvor det investeres både i kompetanse og utstyr som er ment for kontraktsforholdet. Entreprenørene så det som en selvfølge at de hadde den kompetanse og utstyr som kontrakten krevde. Statens vegvesen har gjennom konkurranseutsetting av driftsoppgaver mistet mye av sin detaljerte ”vegkompetanse”. I følge

teorien blir partene i et kontraktsforhold avhengige av hverandre ved at den ene parten må gi slipp på sin selvstendighet (Williamson, 1996). I dette tilfellet har Statens vegvesen ved å miste sin vegkompetanse blitt avhengig av entreprenørenes kompetanse. Det ble fra alle tre kontraktsområdene i Statens vegvesen påpekt at entreprenørene har svært god kompetanse og forståelse for kontraktens krav samt metoder til arbeidsutførelse. Det å ha spesialutstyr tilpasset Statens vegvesen sitt behov ble også av den ene entreprenøren sett på som en fordel. Ved å eie spesialtilpasset utstyr fikk de tildelt mye tilleggsarbeid som ikke var definert i kontrakten. Dette kan til en viss grad relateres til transaksjonskostnadsteoriens definisjon av ”hold-up”. Investeringene til denne kontraktsrelasjonen kan ikke sies direkte å bære preg av ”hold-up” (Williamson, 1985), men entreprenøren var bevisst at de hadde en fordel av å eie slikt utstyr.

Begge entreprenørene gjør bruk av underentreprenører, dvs. leier inn ekstra ressurser til utførelse av kontraktsforpliktelsene. Bruk av underentreprenør er i tråd med teorien som sier at agenten både kan opptre som prinsipal og agent i store og kompliserte kontrakter (Lambert, 2001). Entreprenørene stiller samme krav til arbeidsutførelse til underentreprenørene som Statens vegvesen stiller til sine entreprenører. Kommunikasjon i forhold til kontraktssamarbeidet går mellom Statens vegvesen og entreprenør, og fra entreprenør til underentreprenør.

For å sikre at mål og resultatkrav blir oppnådd er Statens vegvesen pålagt å rapportere til overordnede myndighet. Rapporteringssystemet til Statens vegvesen er organisert slik at fylkesvegkontoret selv kan hente ut informasjon som de måtte ha behov for. I henhold til Statens vegvesen er rapporteringen svært detaljert og omfattende, og fra to av kontraktsområdene ble det hevdet at rapporteringen var mer omfattende enn det de anså som nødvendig. I følge teori er det både ressurs- og kostnadskrevenne med innhenting og rapportering av agentens handlinger (Milgrom & Roberts, 1992).

### **5.2.3 Autoritet**

Bruk av autoritet som styringsmekanisme blir i teorien av Haugland (2004), beskrevet som formalisering av regler, rutiner og etablerte kontrollprosedyrer. Jeg har gjennom studien funnet likhetstrekk med nevnte teori. Koordinering skjer med utgangspunkt i organisatoriske prinsipper, dvs. myndighet til å fatte beslutninger ligge hos Statens vegvesen. (Vedlegg 5,

informant E) Oppgavene har et stabilt arbeidsmønster og det er etablerte regler, rutiner og retningslinjer for arbeidsutførelsen [7]. Kontroll er nedfelt og formalisert gjennom etablerte prosedyrer, både i forhold til utførelse og rapportering. Bradach og Eccles (1989) omtaler markede (pris), autoritet og hierarkier som alternative styringsmekanismer. Hierarki beskrives som mekanisme med elementer som usikkerhet både til betingelser og resultatmåling. Pris vil i denne sammenheng være markedspris i forbindelse med kontraktsinngåelse i anskaffelsesprosessen. Hierarki som styringsmekanismen kan jeg ikke finne er relevant i driftskontraktene til Statens vegvesen. Pris og autoritet derimot kan ses i sammenheng som etablerte styringsmekanismer (Bradach og Eccles, 1989). Laveste pris brukes som tildelingskriterier for inngåelse av kontrakt. Dette underbygges av teori om formaliserte regler og prosedyrer og denne mekanismen står sterkt i det markedet Statens vegvesen er en del av (Haugland, 2004).

#### **5.2.4 Kontroll**

Kontrollmekanismer som brukes i oppfølgingen er resultat- og selvkontroll.

Resultatkontrollen gjennomføres i hovedsak som stikkprøvekontroller av Statens vegvesen. Statens vegvesen har et etablert system for hvordan kontroller skal gjennomføres. Veg med høy årsdøgntrafikk (ÅDT) og høy tillatt hastighet krever hyppigere kontroller enn en lavtrafikkert veg med lav hastighet. Stikkprøvekontroller er planlagte kontroller og utføres ved at Statens vegvesen kjører langs vegene og fysisk kontrollerer de prosesser som er aktuelle for årstiden. Andre kontroller kan være at trafikanter melder fra om spesielle forhold, som må kontrolleres. Avvikene fra kontrollene blir oversendt entreprenør hvor disse får en frist i forhold til utbedring, og krav til rapportering ved utført arbeid. Selvkontroll er entreprenørens kontroll av eget arbeid. Kontrollen utføres ved at entreprenør eller underentreprenør er ute og sjekker vegens tilstand. Selvkontroll baserer seg også på samme mål som Statens vegvesen sin kontroll i forhold til årsdøgntrafikk (ÅDT). Mye av kontrollen legges opp i forhold til vær, føre og årstider. Selvkontroll baserer seg også på erfaringer fra hvilke utfordringer som oppstår ved forskjellig værforhold. Entreprenørene foretar daglige inspeksjoner og kontrollen oppleves som tilfredsstillende fra entreprenørene. Eksempler som ble nevnt var kontrollmåling av snøforhold og friksjon<sup>8</sup>. Viser kontrollen avvik skal utbedring iverksettes. Alt av gjennomførte kontroller og avvik blir dokumentert og rapportert til Statens vegvesen. Avvik i områder hvor kontrakten forvaltes av underentreprenører tas av entreprenøren direkte

---

<sup>8</sup> Måling av friksjon vil si kjøretøyets veggrep, og har stor betydning for trafikksikkerheten.



opp med underentreprenør, med eventuelle pålegg om utbedringer. All selvkontroll blir registrert og dokumentert og Statens vegvesen kan få innsyn dersom de ber om det. Jeg finner at kontrollmekanismene som blir brukt samsvarer med det teorien definerer som resultat basert kontroll og selvkontroll (Eisenhart, 1985).

Med krav om dokumentasjon og rapportering har Statens vegvesen lagt en strategi som gir etaten tilgang til informasjon. Denne praksisen sammenfaller med agentteoriens strategi om prinsipalens forutsetninger å kunne observere agentens handlinger (Baron og Besanko, 1984). Statens vegvesen ga uttrykk for at kvaliteten på kontrollen kunne vært bedre, men presiserer at entreprenørene gjennomfører kontroll i henhold til krav og rapporterer avvik. I tillegg til å innhente rapportering og gjennomføre kontroll, arrangerer Statens vegvesen byggemøter en gang pr. måned. Disse møtene er formelle møter og ble ansett som et viktig element i kontraktsstyringen. Temaene på disse møtene er forhåndsdefinert i kontraktskravene.

### **5.2.5 Incentiver**

Statens vegvesen har ingen bevisst strategi for bruk av incentiver i kontraktene. Dersom entreprenørene finner løsninger som gir kostnadsbesparelser vil eventuelle gevinster tilfalle entreprenørene, også i senere kontraktsperioder. Jeg finner at kontraktene bruker incentiver i form av effektivitetsløsninger, som kan gi entreprenøren effektiviseringsgevinst. Incentiv i form av effektiviseringsgevinst finner jeg å være i tråd med "ratchet effect" i Laffont og Tirolés (1993) teori. En av entreprenørene var bevisst denne formen for gevinst incentiv og relaterte til kontraktens oppgjør i fast pris. Det fremkom ikke i undersøkelsen hvorvidt Statens vegvesen oppmuntret entreprenørene til investeringer som kan gi entreprenørene effektiviseringsgevinst.

### **5.2.6 Styringsmekanismer til måloppnåelse?**

I henhold til forskningsspørsmålet ønsket jeg å studere om det var noen oppgaver i kontrakten det var rettet større oppmerksomhet mot enn andre. Jeg spurte informantene i Statens vegvesen om det er samsvar mellom definerte måleparametere i kontrakten og den faktiske oppfølgingen. Til dette ble svaret både ja og nei. Det er ikke fastsatt spesielle måleparametere i kontrakten, men det gis en generell beskrivelse av hvordan vegens endelige tilstand skal være. Det ble hevdet fra alle områdene i Statens vegvesen at det er resultatet ute på vegen som er det viktigste, og en av informantene svarte følgende:

*”Det finnes ingen spesielle fastsatte måleparametre. Det er konkrete krav til kontrakten hvordan ting skal være, det er ikke spesielle ting som blir vektlagt mer enn andre. Det er kontraktens hovedmålsetting om trafiksikkerhet og fremkommelighet, og dette veier tyngre for oss enn estetiske forhold og miljø. Vi reagerer nok strengere på avvik knyttet til trafiksikkerhet enn til forhold som har med miljø å gjøre. Dette gjenspeiler også entreprenørens tiltakstid i forhold til å rette opp mangler. Når det gjelder friksjon om vinteren, er tiltakstiden bare en time til at det skal være strødd. Mens entreprenøren i andre tilfeller har både en og to måneders frist for utbedringer og å lukke avvik. Det er tiltakstiden i kontrakten som sier om dette er viktig eller ikke.”* (Jf. vedlegg 3, informant E).

Ovennevnte funn samsvarer med Statens vegvesen sitt hovedsatsningsområde som sier at drift og vedlikehold av vegnettet skal sikre trafiksikkerhet, samt å tilby et effektivt og tilgjengelig transportsystem. I undersøkelsen fremkom det at begge parter var svært opptatt av trafiksikkerhet og fremkommelighet, og dette målet settes ”høyt” i forhold til arbeidsutførelsen.

Styringsmekanismer i forbindelse med måloppnåelse er basert på autoritet, kontroll og pris. Autoritet blir brukt som styringsmekanisme på bakgrunn av kontraktens grunnleggende formaliseringer. Entreprenørene utfører kontroll av eget arbeid, det vil si selvkontroll. Rapporteringen blir omfattende på grunn av detaljeringsgraden i kontraktene. Statens vegvesen utfører stikkprøvekontroll av det endelige resultat på vegen. Tildelingskriteriet i kontraktene er i henhold til laveste tilbudte pris, hvor prisen bestemmes i markedet og er da en styringsmekanisme.

### **5.3 Hvilken relasjon skaper kontraktsarbeidet mellom partene?**

Temaet til min studie er kontraktsstyring i Statens vegvesen, og jeg antok at en kontraktsrelasjon gir utfordringer i forhold til samarbeid mellom partene i kontraktsforholdet. Fra et teoretisk perspektiv er kontrakten med på å regulere forholdene mellom kontraktspartene i den perioden kontrakten gjelder. Jeg antar at dette krever nær relasjon mellom Statens vegvesen og entreprenør. Det har også i media vært skrevet om uenighet mellom Statens vegvesen og entreprenør som har måttet løses av domstolene. Dette ledet meg på det tredje forskningsspørsmålet:

Hvilken relasjon skaper kontraktsarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør?

Macneil (2001) beskriver ulike normer innenfor kontraktsrelasjoner deriblant en formell norm som er relatert til sosiale normer og adferd innenfor gitte regler og prinsipper for kontraktsrelasjoner. Fra funnene relatert til forrige forskningsspørsmål, er kontraktsforholdet mellom Statens vegvesen og entreprenør en formell norm. Oppgaveløsningen baseres på regler og prosedyrer som danner grunnlag for relasjonen mellom partene. Selv om kontraktsrelasjonen bærer mye preg av å ha en formell norm, fremkom det også uformelle relasjoner mellom partene. I et av kontraktsområdene ble uformell omgang mellom partene sett på som en helt nødvendig i forhold til kontraktsforpliktelsene. Den uformelle relasjonen ble av Statens vegvesen beskrevet slik:

*”Jeg har veldig god tillit til entreprenør – de har ingen grunn til å gi meg mistillit. Jeg forventer at de utfører arbeidet i henhold til kontrakten, og dette snakket vi mye om i oppstartsmøtet. I tillegg at de gjør det i tråd med bestemmelsene i kontrakten og at de er åpne og sier i fra om forhold som jeg bør vite. Varsle meg om noe er gått galt etc., en åpen dialog hele tiden. Uformell møtearena er kaffemøtene vi tar hos hverandre og at vi kjører ut sammen og ser på spesielle forhold om det skulle være noe.”* (Vedlegg 5, informant E).

Entreprenøren beskrev samme relasjonen slik:

*”Samarbeidet mellom oss er veldig godt, vi har både en formell og uformell relasjon. Det formelle er via e-post og byggemøter. Uformell kontakt er at vi kan treffes for å ta en kopp kaffe sammen. Statens vegvesen tar også initiativ til å arrangere byggemøter før jul hvor det også legges opp til en sosial del. Dette er veldig bra og jeg tror det er viktig for å holde på en god tone mellom oss. Det er viktig å bygge relasjoner og å kunne holde på dem, dette bygger opp om tillitsforholdet mellom oss. Vi finner ofte løsninger sammen og vi har et godt miljø i vår bedrift og det samme gjelder i Statens vegvesen.”* (Vedlegg 7, informant G).

I kontraktrelasjonen har partene bygd opp et tillitsforhold som er gjensidig. Partene konkluderte begge med at tillitsforholdet har de bygget gjennom gode personlig relasjoner og gjennom at de ikke lager store saker av små detaljer. De evner å se ting i sammenheng og har opparbeidet seg en gjensidig fortrolighet. Åpen dialog, deling av informasjon og felles problemløsning står sentralt i kontraktsrelasjonen. Jeg finner her likhet med Macneil (2001) definisjon av grunnleggende normer hvor gjensidighet appellerer til holdninger basert på å gi og ta. Statens vegvesen brukte minst ressurser på kontroll og oppfølging i dette kontraktsområdet. Det kan synes som om at Statens vegvesen i dette kontraktsområdet, er

avhengig av å ha tillit til entreprenør for på denne måten å få løst oppgavene, og å sikre måloppnåelse. Tillit er sammen med ansvar tatt med i verdigrunnlaget til Statens vegvesen. Tillit er en effektiv kontrollmekanisme ved at god gjennomføring av oppgavene blir mer eller mindre selvgående (Bradach og Eccles, 1989).

Selv om ovennevnte kontraktsrelasjon fungerer veldig godt er ikke konflikter helt fraværende. Usikkerhet og konflikter behandles formelt i byggemøter. Årsak til konflikt oppstår ofte i forbindelse med at entreprenør kommer med tilleggskrav, og i forhold til tolking av funksjonskrav. Dersom konflikten ikke løses i byggemøte, lukkes saken, og entreprenør må komme med tilleggskrav som behandles ved avslutning av kontraktsforholdet. I to av kontraktsområdene ble også bruk av sanksjoner nevnt som årsak til konflikt. I kontraktskravene kan Statens vegvesen utføre sanksjoner i henhold til definerte regler. Sanksjoner betyr at entreprenøren får en bot i form av trekk i oppgjør for manglende oppgaveutførelse. Sanksjoner er brukt i alle kontraktsområdene og ble av informantene til Statens vegvesen beskrevet slik:

*”Når jeg går til det skritt og foretar sanksjoner har det ikke ført til at frontene spisses, fordi de er inneforstått med at de har utført et dårlig å arbeide.”* Jf. vedlegg 3, informant E.

*”Denne er brukt – det er ikke med på å skape god samarbeidsklime når denne brukes. Det viktigste er å få resultat ute på vegen til å bli bedre, i stedet for å skulle ta inn penger fra entreprenøren. Men det er også viktig å vise at denne muligheten ligger til grunn og at den brukes.”* Jf. vedlegg 3, informant C.

*”Når det er snakk om sanksjoner blir forholdet anspent. Vi har hatt en sak i retten hvor sanksjoner var en del av søksmålet.”* Jf. vedlegg 3, informant D.

I et annet kontraktsområde ble relasjonen mellom Statens vegvesen og entreprenør beskrevet slik av Statens vegvesen:

*”Vi har hatt en sak behandlet av domstolene, og har klart å holde samarbeidet på et greit nivå. Vi har et greit samarbeidsklime og Statens vegvesen er bevisst i forhold til å se fremover og å legge saken bak seg. Det er tilliten som er manglende – Statens vegvesen har dårlig tillit til entreprenøren. – dette sliter mest med kontrakten – byggeleder har ikke tillit og blir stadig ”bløffet” av entreprenøren. Alt er basert på tillit og når det er mye verdier inn i bildet er det lett for å ta snarveier. Byggeleder har ikke lagt skjul på at det er manglende tillit til*

entreprenør. Entreprenøren synes dette er lite tilfredsstillende men slik er forholdet og det er viktig for Statens vegvesen å være ærlige overfor entreprenøren. Eksempel er når entreprenøren skal gjøre tilleggsarbeid hvor de skriver for mange timer.” Jf. vedlegg 3, informant C.

Entreprenøren i samme kontraktsområde beskriver relasjonen slik:

*”Statens vegvesen viser liten vilje til å høre på entreprenører i forhold til uklarheter, spesielt i kontraktsmalene. Det oppfattes som en enveisdialog, får stort sett pålegg framlagt uten å bli vist tilstrekkelig respekt, en ovenfra og ned holdning. Det blir høyt konfliktnivå i slike typer kontrakter. Kontraktene har en tendens til hyppig å havne i rettssystemet. Dette er uvant fra entreprenørens side i forhold til andre typer kontrakter, for eksempel nyanlegg er det lettere å arbeide med. I kontrakten er det et formelt samarbeid. Oppfatter at Statens vegvesen har liten tillit til oss som entreprenør. Dette gjelder spesielt på time- og regningsarbeider. Statens vegvesen viser en holdning om mistillit om det er riktig det som blir presentert. Som entreprenør forventes det at Statens vegvesen som en statlig og stor byggherre viser profesjonalitet til de saker som kommer til gjennomføring, og at det vises respekt til entreprenør. Også at det er mulighet til å diskutere ting som er vanskelig. Å kunne drive en fornuftig saksbehandling på saksnivå.”* (Vedlegg 6, informant F).

I dette kontraktsområdet er tilstedeværelse av tillit fraværende. Partene samarbeider om de formelle oppgavene. All kommunikasjon foregår skriftlig, mest på e-post, fordi Statens vegvesen ønsker å ha dette skriftlig. Manglende tillit fremkommer fra begge parter og er relatert til arbeid utført på bestilling (time- og regningsarbeid). Statens vegvesen opplever at det skrives flere timer enn hva som faktisk er utført, og entreprenøren har en opplevelse av å ikke bli trodd.

Sett i forhold til agentteorien vil det i tilknytning til økonomiske forhold, oppstå utfordringer til usikkerhet og spesielt knyttet til begrepet asymmetrisk informasjon. Asymmetrisk informasjon innebærer at den ene parten i en transaksjon har informasjon, som er relevant for transaksjonen, som den andre parten ikke har (Padilla, 2002). Det vil i dette tilfellet være informasjon som entreprenøren sitter på og som Statens vegvesen ikke har tilgang til. Dermed oppstår ovennevnte situasjon ved at Statens vegvesen ikke er i stand til å vite om entreprenøren har foretatt det mest optimale arbeidsutførelse. Entreprenøren kan oppnå

økonomiske fordeler ved å utnytte informasjon overfor Statens vegvesen. I teorien er dette definert som moralsk hasard og defineres som agentens handlinger for å maksimere egen nytte på bekostning av den andre parten (Padilla, 2002).

I andre tilfeller kan entreprenøren ha informasjon som de er nødt til å forholde seg til, i forhold til valg av oppgaveløsning. Konsekvensen av en slik handling kan medføre at valgte løsning nødvendigvis ikke er den mest optimale, men en løsning som situasjonen krevde. Dvs. teoriens definisjon av ugunstig utvalg. Ugunstig utvalg betyr at agenten sitter på informasjon, som er nyttig eller relevant for prosessen med å velge sine handlinger (Padilla, 2002).

Dersom Statens vegvesen ønsker å overvåke entreprenørens handlinger må det etableres kontrollrutiner, eventuelt belønningssystemer for å hindre opportuniste. Kontrakten har i dag kostnader knyttet til 1 ½ årsverk til kontraktsoppfølging. Dette vil for Statens vegvesen være kostnadskrevende og føre til økte ressurser. Å overvåke agentens handlinger vil være ressurskrevende og det er knyttet kostnader til slike handlinger (Milgrom & Roberts, 1992).

Jeg har funnet likheter i forholdet til tillit mellom det tredje kontraktsområdet (informant D) og det kontraktsområdet jeg har redegjort for først (informant E). Uttalelse som følger:  
*”Samarbeidet er godt, vi har opparbeidet en tillit. De kan ringe til meg og selv melde fra hvorfor en spesifikk veg ikke er ivaretatt. Dette er viktig fordi da vet jeg hva årsaken er hvis det kommer henvendelser fra andre. Tilliten er viktig og den er gjensidig. Entreprenør vet at det ikke betyr sanksjon når de melder om mangler på forhånd.”* (Vedlegg 4, informant D).

Her har jeg ikke fått verifisert relasjonen mot entreprenør på grunn av avgrensning av oppgaven.

Innenfor agentteorien handler entreprenørene på vegne av Statens vegvesen, og teorien beskriver hvordan det kontraktsmessige oppdraget skal balansere mellom insentiver og risikodeling, samt straff og belønning. Kontraktsforholdet legger ikke direkte opp til insentiver, dette oppnås gjennom entreprenørenes effektivitetsløsninger. I eksisterende kontrakter er mye av risikoen lagt til entreprenørene og bruk av sanksjoner kan i denne relasjonen ses på som straff.

I alle tre områdene var samme entreprenør inne i sin andre kontraktsperiode. Dette skulle tilsi at begge parter har opparbeidet seg erfaring i forhold til samarbeid og relasjon. Jeg finner at samarbeidet fungerer godt i alle kontraktsområdene når oppgaveutførelsen er tydelig definert. Uenigheter synes å oppstå om tolking av arbeidsutførelse der hvor kontraktene har runde formuleringer. I to av områdene har uenigheter om tolking av kontraktens krav vært behandlet av domstolene. Konflikter som må løses utenfor kontraktsforholdet vil måtte bidra til å skape utfordringer for fremtidige avtaleforhold (Barker et al.,2002).

Statens vegvesen har i et kontraktsområde utfordringer med å bygge opp gjensidig tillit til entreprenør (informant C). Manglende tillit er ikke i tråd med etatens definerte verdigrunnlag som ligger til grunn i kontraktsmalene. (Vedlegg D2, Spesielle kontraktsbestemmelser).

Det ble også fra alle de tre kontraktsområdene hevdet at Statens vegvesen ikke ønsker å detaljstyre entreprenørene. Entreprenørene velger selv hvilke metoder de bruker til arbeidsutførelsen. Mange detaljer, overordnede retningslinjer og krav vil sette begrensninger på entreprenørens mulighet til valg av løsningsmetoder.

## 6 Konklusjoner

For å kunne presentere en sammenfattende konklusjon på min problemstilling har jeg nedenfor konkludert i henhold til hvert forskningsspørsmål. Jeg bruker disse konklusjonene videre for den sammenfattende konklusjonen på problemstillingen:

Hvilke utfordringer skaper oppfølging av driftskontrakter med funksjonsansvar for Statens vegvesen Region nord?

### 1. Hvilken kontraktsform benyttes til driftskontrakter?

Det inngås kontrakter med entreprenører etter en utlysning i konkurranse i henhold til reglement for offentlige anskaffelser. Statens vegvesen har så langt det har latt seg gjøre utarbeidet fullstendige kontrakter med et høyt detaljeringsnivå. Kontraktene reforhandles ikke i kontraktsperioden. Kontraktsformen er både fastpris, klassisk langtidskontrakter og markedskontrakt. Statens vegvesen går bort fra fastpris kontrakter i nye kontrakter som inngås i 2011. Entreprenør bærer en stor del av risikoen knyttet til driftskontraktene, noe som også blir endret i kontrakter som inngås i 2011. Incentiver tilknyttet kontraktene er entreprenørens eventuelle egne effektiviseringsgevinster.

### 2. Hvilke styringsmekanismer brukes til måloppnåelse i kontraktsarbeidet?

Kontraktens mål om å ivareta trafikksikkerhet og framkommelighet oppnås i kontraktssamarbeidet. Autoritet står sentralt som styringsmekanisme til måloppnåelse, og kontroll fremstår som kjernen i styringen av driftskontraktene. Detaljeringsgraden i kontraktene legger opp til omfattende kontroll, både i forhold til utførelse av entreprenørens selvkontroll og Statens vegvesen sin resultatkontroll i form av stikkprøver. Autoritet som styringsmekanisme blir svært synlig gjennom kontraktens formalisering av regler, retningslinjer og beskrevne kontrollprosedyrer. Autoritet blir også synlig gjennom Statens vegvesen sitt "eierskap" til kontrakten. Pris som tildelingskriterier til kontraktsinngåelse er også en styringsmekanisme som brukes av Statens vegvesen.

### 3. Hvilken relasjon skaper kontraktsarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør?



Det er etablerte rutiner for samarbeid til oppgaveutførelse i de undersøkte kontraktsområdene. Samarbeidet fungerer godt der det er detaljerte arbeidsbeskrivelser til oppgaveutførelse. Det oppstår utfordringer der hvor arbeidsbeskrivelsene har rundere formuleringer, som kan lede til uenighet om oppgaver som kontrakten er ment å dekke. Kontraktsarbeidet skal i henhold til Statens vegvesen baseres på tillit, men bruk av tilleggsfakturaer og sanksjoner medfører spenning i samarbeidsforholdet og kan bidra til å svekke tillitsforholdet.

Statens vegvesen sin utfordring i relasjon til sine entreprenører er å skape god tillit. Jeg finner i et av områdene at Statens vegvesen har mangel på tillit til entreprenør og mangel på tillit samsvarer ikke med etatens definerte verdigrunnlag.

## **6.1 Sammenfattende konklusjon**

Mine funn identifiserer flere utfordringer i oppfølgingen av driftskontrakter mellom Statens vegvesen og entreprenør. Den grunnleggende utfordringen ligger i en omfattende styring fra Vegdirektoratets side gjennom en detaljert formalisering av regler og prosedyrer som driftskontrakter skal følge. Formaliseringen medfører at styring og oppfølging av driftskontrakter blir svært omfattende og detaljert.

Kontraktens grunnleggende kontrollprosedyrer og formaliseringer medfører at Statens vegvesen i stor grad bruker autoritet i sin kontraktsstyring. Kontraktssamarbeidet blir i stor grad basert på regler og prosedyrer og partene har gjennom disse etablerte løsninger på oppgaveutførelsen. Der hvor oppgavene ikke er nøyaktig beskrevet oppstår uenighet om tolking av kontraktsbestemmelsene. Dette indikerer at en optimal gjennomføring av oppgavene tilknyttet driftskontraktene må skje ved bruk av detaljstyring. Statens vegvesen har som mål og arbeidsform at kontraktsarbeidet ikke skal være basert på formalproseder, men være løsningsorientert.

Bruk av pris som styringsmekanisme gjennom tildelingskriterier, trenger ikke nødvendigvis bli det mest optimale for Statens vegvesen. Det kan være at entreprenørene gir lave priser for å vinne anbud. Når kontrakten så er inngått kan en opportunistisk entreprenør bevisst prøve å få mest mulig oppdrag som tilleggsarbeid. Alternativt kan opportunisten prøve å få reforhandlet kontrakten etter en gitt periode. Dette medfører mye ”støy” for Statens vegvesen

i form av stadige uenigheter og konflikter som i verste fall må løses i domstolene. Den i utgangspunktet billigste kontrakten kan dermed bli dyr.

En god relasjon mellom partene er en forutsetning for et vellykket kontraktssamarbeid. Tillit oppstår som følge av den sosiale konteksten og er knyttet til samarbeidsforholdet mellom partene. Dette var spesielt fremtredene i et av områdene. Det kan tyde på at langvarig relasjon med en entreprenør som kjenner etatens kultur og organisasjonsforståelse sammen med god personlig relasjon, gir en vellykket samarbeidsklima. I de tilfeller hvor partene har forskjellig tolking av arbeidskravene i kontrakten, oppstår det utfordringer som kan føre til konflikter. I de områder der konflikten har endt i domstolene vil det sannsynlig bli vanskelig, eventuelt ta lang tid å bygge opp gjensidig tillit.

Driftskontraktene innebærer forvaltning av store offentlige verdier som Statens vegvesen har et ansvar å ivareta på en forsvarlig måte. Statens vegvesen har utfordringer i å sikre seg mot opportuniste som følge av informasjonsasymmetri, både i forhold til moralsk hasard og ugunstig utvalg.

## 7 Videre forskning og utvikling

I oppsummeringen av mine forskningsspørsmål har jeg redegjort for hovedfunn i forbindelse med oppfølging av driftskontrakter i Statens vegvesen Region nord. På grunn av studiens omfang kan ikke konklusjonene ses på som reliable til å gjelde alle kontraktsområdene til Statens vegvesen Region nord. For å få større generaliserbarhet ville det vært interessant å studere relasjonen mellom Statens vegvesen og entreprenør i flere kontraktsområder. Derimot vil nok formalisering og styringsmekanismer med stor sannsynlighet være like i alle kontraktsområdene fordi det er gitte maler fra Vegdirektoratet som skal gjelde uavhengig av geografi.

Det kunne vært interessant og se på relasjonene som er etablert mellom partene, og hvilke suksessfaktorer og indikatorer som finnes. Dersom mangel på tillit er til stede i flere kontraktsrelasjoner, bør Statens vegvesen undersøke hvorfor de ikke klarer å bygge tillitsforhold til entreprenørene. Dette er særlig viktig på grunn av Statens vegvesen i sitt verdigrunnlag, definerer tillit som en sentral faktor.

Opportunisme er en utfordring i alle typer offentlige kontrakter også i driftskontraktene til Statens vegvesen. Statens vegvesen bør se på systemer som kan hindre opportunisme i kontraktsrelasjonene. Statens vegvesen har som mål og arbeidsform at kontraktsarbeidet ikke skal være basert på formalprosedyring, men være løsningsorientert. I de nye kontraktene som har oppstart i 2011 har Statens vegvesen tatt majoritet av risiko. Det bør også vurderes om det kan gis større frihet og ansvar til entreprenørene i forhold til oppgaveutførelsen i kontraktene.

Ettersom den billigste kontrakten kan bli dyr, utpeker totalkostnadene ved kontraktsprosessen og arbeidsutførelse seg som et relevant område for videre studie ved hjelp av tradisjonell kost-nytte analyse. Varigheten i kontraktene bør også ses på som en relevant faktor i en slik studie. Er det en kortsiktig markedskontrakt eller en langsiktig klassisk kontrakt som er den mest optimale kontraktsformen? Pris som styringsmekanisme innenfor Statens vegvesen vil derfor kunne være et relevant studieområde for å effektivisere og forbedre tiltak for å unngå opportunisme. Bruk av pris som styringsmekanisme i driftskontraktene kan bli feil.

I en artikkel i Aftenposten 5.5.2011 ble en av de store entreprenørenes resultat for 2010 presentert. Resultatet viste at entreprenøren gikk med underskudd på oppdrag tilknyttet vegvedlikehold. Dette kan indikere at også entreprenører har utfordringer i forhold til driftskontrakter med Statens vegvesen. Dette kan også ses i lys av kritikken som er fremkommet i studien om at de små entreprenørene ikke leverer anbud på utlyste driftskontrakter. En analyse av markedet til drift og vedlikehold av veger for Statens vegvesen kan gi verdifull informasjon om forbedringer til fremtidige driftskontrakter.

## 8 Kilder

### 8.1 Litteratur

Altamirano, M.A. (2010). Innovative contracting practices in the road sector: cross-national lessons in dealing with opportunistic behaviour, Delft University of Technology, the Netherlands.

Baron, D.P. & Besanko, D. (1984). "Regulation, Asymmetric Information, and Auditing", *Journal of Economics*, Vol 15 No 4, pp. 447-470.

Bradach, J.L. & Eccles, R. (1989). Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms *Annual Review of Sociology*, Vol 15, pp. 97-118.

Bryman, A. & Bell, E. (2007). *Business research methods*, Oxford university press.

Busch, T. (1994). "Økonomisk styring ut fra et kontraktsteoretisk perspektiv", *økonomistyring og informatikk*, Høgskolen i Sør-Trøndelag, avd. for økonomisk administrativ utdanning, Vol 9 No 5, 271-292.

Busch, T. (2000). "Økonomistyring i offentlig sektor: Noen teoretiske og konseptuelle problemstillinger", *Høgskolen i Sør-Trøndelag, avd. for økonomiske administrativ utdanning*.

Coase, R. (1937). "The Nature of the Firm" *Economica*, New Series, Vol 4 No 16, pp. 386-405.

Collins, H. (2002). *Regulating contracts*, Oxford University Press, Oxford.

Crocker, K.J & Reynolds, K.J (1993). "The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement", *The RAND Journal of Economics*, Vol 24 No 1, pp. 126-146.

Eisenhardt, K.M. (1985). "Control: Organizational and Economic Approaches" *Management Science*, Vol 31 No 2, pp. 134-149.

Eisenhardt, K.M. (1989). "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, Vol 14 No 1, pp. 57-74.

Barker, G., Gibbons, R. & Murphy, K.J. (2002). "Relational contracts and the theory of the firm", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 117 No 1 pp. 39-84.

Gopal, A. & Gosain, S. (2009). "The role of Organizational Controls and Boundary Spanning in Software Development Outsourcing: Implications for Project Performance", *Information Systems Research, Articles in Advance online*, pp. 1-23.

Grossman, S. & Hart, O. (1983). "An Analysis of the Principal-Agent Problem",

Econometrica, Vol 51 No 1, pp. 7-45.

Hart, O.D. (1988). "Incomplete Contracts and the Theory of the Firm", Journal of Law, Economics & Organization, Vol 4 No 1, pp. 119-139.

Haugland, S.A. (2004). Samarbeid, allianser og nettverk, 2. utgave, Universitetsforlaget.

Hood, C. (1995). "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme", Accounting, Organization & Society, Vol 20 No U3, pp. 93-109.

Jacobsen, D.I. (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring av samfunnsvitenskaplig metode, Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Jakobsen, Erik (1999). "Transaksjonskostnader og bedrifters eksistens", Magma, Vol 2, pp. 1-6.

Knudsen, C (1997). Økonomisk metodologi, bd 2 Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Jensen, M.C & Meckling, W.H.(1976), "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure", Journal of Financial Economics, Vol 3, pp. 305-360.

Laffont, J.J & Tirole, J. (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.

Lambert, R.A. (2001). "Contracting theory and accounting", Journal of Accounting and Economics, Vol 32, pp. 3-87.

Macneil, I. (2001). The relational theory of contract, Sweet & Maxwell, London.

Mahaney, R. & Lederer, A. (2002). "Information systems project management: an agency theory interpretation", The Journal of Systems and Software, Vol 68, pp. 1-9.

Milgrom, P. & Roberts, J. (1992), Economics, Organization & Management, Prentice Hall.

Niskanen, W.A (1971). Bureaucracy and representative government, Chicago, Aldine Atherton.

Ouchi, W.G. (1979). "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms". Management Science, Vol 25 No 9, pp. 833-848.

Padilla, A. (2002). Property economics of agency problems. Economics Department, George Mason University, Virginia, US.

Sayers, P. (1997). "Competitive tendering - Management and reality: Achieving value for money", E & FN Spon, London.

Statens vegvesen (2009a) C-Kontraktsbestemmelser. Funksjonskontrakt. 2009-05-01, pp. 1-23.

Statens vegvesen (2009b) D2-Spesielle kontraktsbestemmelser. Drift-og vedlikeholds kontrakt med funksjonsansvar. 2009-05-01, pp. 1-50.

Sykuta M. E. & M. L. Cook. (2001). "A new institutional economics approach to contracts and cooperatives". American Journal of Agricultural Economics, Vol 83 No 5, pp 1-17.

Walker, B. & Davis, H. (1999). "Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities", Local Government Studies, Vol 25 No 2, pp. 16-37.

Williamson, O. E. (1985). "The economics institutions of capitalism". New York: The Free Press, New York.

Williamson, O.E. (1996). The mechanisms of governance. The Oxford University Press, Oxford.

Williamson, O.E (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead" Journal of Economic Literature, Vol 38 No 3, pp. 595-613.

Thagaard, T. (2002). Systematikk og innlevelse – en innføring av kvalitativ metode. Fagbokforlaget, Bergen.

Yin, R.K (2009). Case Study Research: design and methods, fourth edition. Sage Inc., California.

## 8.2 Nettsider:

- [1] Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Web-side:  
<http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/>. Publisert 04.06.2007; 28.04.11
- [2] St.prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003) FOR BUDSJETTERMINEN 2003. Om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap. Web-side:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/>. Publisert 11.10.2002; 28.04.11
- [3] Ot.prp. nr. 6 (2002-2003) Om lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap. Web-side:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/>. Publisert 11.10.2002. ;28.04.11
- [4] Håndbok 066 – Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Statens vegvesen.  
<http://www.vegvesen.no/attachment/69069/binary/364422> .Publisert 26.11.10; 28.04.11

- [5] Reglement for økonomistyring i Staten. Finansdepartementet. Web-side:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf) .Publisert 08.06.10; 28.04.11
- [6] Riksrevisjonens undersøkelse av drift og vedlikehold av vegnettet. Web-side:  
[http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2008-2009/Dok\\_3\\_16\\_2008\\_2009.pdf](http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2008-2009/Dok_3_16_2008_2009.pdf) .Publisert 24.09.2009;09.05.11
- [7] Håndbok 111 – Standard for drift og vedlikehold. Statens vegvesen. Web-side:  
<http://www.vegvesen.no/attachment/61430/binary/14137> Publisert 05.2003; 28.04.11
- [8] Lov om offentlige anskaffelser. Web-side:  
<http://lovdata.no/all/nl-19990716-069.html> .Publisert Avd I 1999 Nr. 16; 28.04.11
- [9] Forskrift om offentlige anskaffelser. Web-side:  
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20060407-0402.html> .Publisert I 2006 hefte 5; 28.04.11
- [10] Statens vegvesen sin hovedside på internett  
<http://www.vegvesen.no/> ;10.05.11



## **Vedlegg 1:**

### **Intervjuguide – Statens vegvesen**

#### **Generelt:**

- Størrelse på kontrakt: Hvor mange km riks- og fylkesveg er i kontrakten?
  - Verdi? Varighet? Ressurser til oppfølging av kontrakt?
- Anskaffelsesmodell:
  - Hvilken rolle har du i forbindelse med utarbeidelse av anbud?
  - Kan du påvirke innholdet i kontraktsbeskrivelsen?
  - Valg av entreprenør, tildelingskriterier – er du med i prosessen?
  - Kan kontraktene reforhandles i kontraktsperioden?

#### **Styring av driftskontrakter**

- Overordnet mål i kontrakt er at entreprenør påtar seg samfunnsansvar for å ivareta bl.a. trafiksikkerhet, framkommelighet, miljø etc. Hvor bevisst er entreprenørene til dette ansvaret?
- Kontraktene er funksjonsbeskrevet – hvordan sikre felles forståelse og oppfatning mellom Statens vegvesen og entreprenør?
- Kontraktskravene er beskrevet i kontraktsbestemmelsene; hvordan vil du beskrive detaljnivået i kravene?
- Er alle relevante forhold tatt hensyn til i kontrakten?
  - Er det vesentlige aspekter som går igjen?
  - Ev. oppdateres kontraktsvilkårene som følge av dette?
- Hvordan koordineres arbeidet i praksis – hvilken involvering har Statens vegvesen i dette arbeidet?
  - er det utarbeidet årlige drifts- og ev. vedlikeholdsplaner – hvis ja, hvem utarbeider de?
- Hvilke styringssystem brukes i oppfølgingen av driftskontrakter?
  - Byggemøter er nevnt, finnes det andre?
  - Hvor ofte gjennomføres de og hvem deltar?
- Anser du oppfølging og styring som tilfredsstillende? Hvis nei – hvorfor ikke?
- Brukes det noen form for insentiver i forhold til måloppnåelse i kontrakten?
  - Får entreprenør gevinst av eventuell effektivisering?
  - Oppgjørsform – fast pris og utført mengde?

#### **Rapportering – fra entreprenør**

- Hvilke krav har entreprenør til rapportering? (hvordan, hva rapporteres og hvor ofte)
- Oppfølging og tilbakemelding til leverandør?
- Rapportering – til overordnet nivå (fylkesvegkontoret)
- Hvilke rapporteringskrav foreligger? (Hvor ofte, hvordan og hva rapporteres)
- Anser du rapporteringen tilfredsstillende? Hvis nei – hvorfor ikke?

#### **Kontrollmekanismer**

- stikkprøvekontroller: hvordan utføres de, hvor ofte og hva kontrolleres?
- oppfølging av stikkprøvekontroll – hvordan håndteres avvik?
- Gjennomføres det andre type kontroller fra Statens vegvesen sin side?
  - Hvis ja – hva er kontrollen og hvordan gjennomføres den?
- Kjenner du til hvilken egenkontroll entreprenøren har, og hvordan vil du beskrive denne?
- Fungerer egenkontrollen i henhold til krav satt av Statens vegvesen?

- Hvordan dokumenteres utførte kontroller fra entreprenøren?
- Er det fastsatt konkrete måleparametre i kontrakten – hvilke, ev. de viktigste og hva måles?

### **Relasjon mellom Statens vegvesen og entreprenør**

- Arbeidet skal utføres med gjensidig respekt og aksept mellom partene (mål og arbeidsform i kontraktsbestemmelsene) Hvilken erfaring har du i forhold til dette?
- Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør?
  - formell/uformell
  - tillit til entreprenør
  - forventninger til entreprenør
  - hvilke møtearenaer er etablert formell/uformell
- Kan du beskrive kommunikasjon mellom Statens vegvesen og entreprenør? (Form og hyppighet)
- Hvordan sikrer dere at entreprenøren har det utstyr som kontrakten fastsetter?
- Kjenner du til om entreprenøren har måttet investere i utstyr som er spesielt rettet mot denne kontrakten, eks. maskiner etc.?
  - Hvis ja, har dette medført ekstra bindinger i forhold til kontraktsforholdet?
- Hvordan håndteres konflikter/uenighet mellom Statens vegvesen og entreprenør?
- I hvor stor grad forekommer tilleggsarbeid utover det som er definert i kontrakt? – hvem definerer tilleggsarbeid?

### **Kompetanse**

- Hvordan vil du beskrive kompetansen til Statens vegvesen i forhold til den styring og oppfølging av kontraktene?  
(Teknisk, økonomisk og juridisk)
- Hvordan vil du beskrive kompetansen til entreprenøren i forhold til kontraktsforpliktelsene?
- Er det etablert felles arena for kompetanseutvikling for Statens vegvesen og entreprenør?  
(Samkjøring)
- Har Statens vegvesen mistet noe av sin vegkompetanse i forbindelse med etablering av driftskontraktene?

### **Risiko og usikkerhet**

- Hvordan er fordeling av risiko mellom Statens vegvesen og entreprenør?
- Er det knyttet stor usikkerhet til kontraktsarbeidet?
  - asymmetrisk informasjon i forbindelse med kontraktsinngåelse – er alle forhold tilknyttet kontraktsarbeidet gjort kjent for partene?
- Hvordan håndteres usikkerhet i forbindelse med kontraktssamarbeidet?
- Hvilke sanksjonsmuligheter finnes i forhold til entreprenør?
  - Er dette blitt brukt? Hvis ja, på hvilken måte.

## **Vedlegg 2:**

### **Intervjuguide – Entreprenør**

#### **Generelt:**

- Hvor mye ressurser bruker dere på oppfølging av denne kontrakten?
  - Anskaffelsesmodell:
    - Hvordan vil du beskrive anbudsprosessen?
    - Kontraktskravene?
    - Gjøres det bruk av underentreprenør?

#### **Styring av driftskontrakter**

- Overordnet mål i kontrakt er at entreprenør påtar seg samfunnsansvar for å ivareta bl.a. trafikksikkerhet, framkommelighet, miljø etc. Hvor bevisst er entreprenør til dette ansvaret?
- Kontraktene er funksjonsbeskrevet – hvordan sikre felles forståelse og oppfatning mellom Statens vegvesen og entreprenør?
- Krav til driftskontraktene er beskrevet i kontraktsbestemmelsene; hvordan vil du beskrive detaljnivået i kravene?
- Er alle relevante forhold tatt hensyn til i kontrakten?
  - Hvordan koordineres arbeidet i praksis?
  - Er det utarbeidet årlige drifts- og vedlikeholdsplaner – hvis ja, hvem utarbeider de?
  - Hvilke handlingsrom har entreprenør?
- Hvilke styringssystem brukes i oppfølgingen av driftskontrakter i forhold til Statens vegvesen?
- Brukes det noen form for insentiver i forhold til måloppnåelse i kontrakten?
  - Får entreprenør gevinst av eventuell egen effektiviseringstiltak?
- Rapportering – fra entreprenør:
  - Hvilke krav har entreprenør til rapportering
  - hvordan er oppfølging og tilbakemelding
- Hvilke krav stiller dere til underentreprenør i forhold til styring og rapportering?

#### **Kontrollmekanismer**

- Kan du beskrive deres egenkontroll til de oppgaver som ligger inne i kontrakt med Statens vegvesen?
- Hvor ofte og hvordan gjennomføres kontrollene?
- Hvilke krav setter Statens vegvesen til dokumentasjon av egenkontroll?
- Er kontrollen tilfredsstillende i forhold til de krav kontrakten setter?
- Hvordan håndteres avvik?
- Hvordan dokumenteres utførte kontroller fra entreprenøren?
- Statens vegvesen utfører stikkprøvekontroller – blir disse kontrollene gjort kjent for dere som entreprenør?
- oppfølging av stikkprøvekontroll – hvordan håndteres avvik?
  - Blir det gitt tidsfrister og krav om dokumentasjon av utført arbeid?
- Er det fastsatt konkrete måleparametre i kontrakten – hvilke, ev. de viktigste og hva måles?
  - Hvordan følges disse opp?

## **Relasjon mellom Statens vegvesen og entreprenør**

- Arbeidet skal utføres med gjensidig respekt og aksept mellom partene (mål og arbeidsform i kontraktsbestemmelsene) Hvilken erfaring har du i forhold til dette?
- Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom Statens vegvesen og entreprenør
  - formell/uformell
  - tillit til entreprenør
  - forventninger til Statens vegvesen
- Kan du beskrive kommunikasjon mellom Statens vegvesen og entreprenør? (Form og hyppighet)
- Kontrakten krever at entreprenør stiller med materiell og utstyr – har denne kontrakten medført at du har måttet investere i utstyr ment for arbeidet i denne kontrakten?
- Hvis ja, har dette medført ekstra bindinger i forhold til kontraktsforholdet?
- Er det tilleggsarbeid utover det som er bestemt av kontrakt? – hvem definerer tilleggsarbeid?

## **Kompetanse**

- Hvordan vil du beskrive kompetansen til entreprenøren i forhold til kontraktsforpliktelsene?
- Er det etablert felles arena for kompetanseutvikling for Statens vegvesen og entreprenør?
- Tror du Statens vegvesen har mistet noe av sin vegkompetanse i forbindelse med etablering av driftskontraktene?

## **Risiko og usikkerhet**

- Hvordan er fordeling av risiko mellom Statens vegvesen og entreprenør?
- Er det knyttet stor usikkerhet til kontraktsarbeidet?
  - asymmetrisk informasjon i forbindelse med kontraktsinngåelse – er alle forhold tilknyttet kontraktsarbeidet gjort kjent for partene?
- Hvordan håndteres usikkerhet i forbindelse med kontraktssamarbeidet?
- Hvordan håndteres konflikter/uenighet mellom Statens vegvesen og entreprenør?
- Hvilke sanksjonsmuligheter har Statens vegvesen overfor dere som entreprenør?
  - Er dette blitt brukt? Hvis ja, på hvilken måte.

### **Vedlegg 3:**

#### **Oppsummering informant C**

Kontrakten består av 531 km fylkesveg, Verdi på kontrakt 170 mill.

Varighet: 2008-2011 + 1 år opsjon

Ressursbruk: Mellom 1 til 1 ½ årsverk.

Byggeleder utarbeider av tilbudsgrunnlaget og kravspesifikasjonen etter en mal utarbeidet av Vegdirektoratet. Byggeleder skriver innstilling til valg av entreprenør og denne sendes regionens anskaffelsesnemd for formell godkjenning. Tildelingskriteriet er laveste pris og i tillegg må entreprøneren må kvalifiseres etter faste punkter.

Kontrakten kan i utgangspunktet ikke reforhandles, behovene for det er svært sjelden og det blir dyrt for Statens vegvesen om en reforhandling skal finne sted.

#### **Styring av driftskontrakter:**

Det oppleves at entreprenøren er veldig lite bevisste i forhold til det å ta samfunnsansvar. De er ute etter å tjene mest mulig penger og ikke å være en samfunnsbygger.

Felles kontraktsforståelse sikres ved gjennomføring av stikkprøvekontroller og egenkontroller. Distriktet har samme entreprenør i denne perioden som i forrige periode. Arbeid i forhold til felles forståelse er når det oppstår avvik og det blir diskusjon om hvordan tolke kontrakten. Stort sett blir vi enige, men det har vært en sak i rettssystemet.

Detaljnivået er utarbeidet fra Håndbok 111, og det er denne som er grunnlaget for kravene og kontraktsbeskrivelsene. Håndboken var i utgangspunktet ment for bruk i SVV og ikke i bruk i forhold til utlysning i konkurranse. Det vil være i enkelte situasjoner vanskelig å konkretisere, slik at noe av kravene i kontraktene har litt runde formuleringer. Kravene er konkret i forhold til snødybde og friksjon og på mange områder er det utbedring som ”snart som mulig”.

Oppgavebeskrivelsene er de prosessene som ligger ved i kontraktsdokumentene og er funksjonsbeskrevet. Det hender at det oppdages at det er ting som burde endres i kontraktsvilkårene og dette blir da endret ved ny utlysning.

SVV lite involvert i dag drift, de er ikke med på å bestemme hvordan arbeidet skal gjøres. Kun opptatt av resultat ute på vegen. Det er gjennom resultat på vegen vi kontrollerer om arbeidet er godt nok gjennomført. Stikkprøvekontroll blir gjort ved å ta en kontrollstrekning som vi kjører igjennom. Ruter vi har delt kontrakten inni for deretter å kjøre et system på dette i forhold til oppfølging. På vinteren måles snødybde og friksjon, vi ser på skilt at de er reine, leskur er måket at ikke det renner vann på vegen etc. at det ikke er hull og issvuller. Etter en slik stikkprøve sendes eventuelle avvik til entreprenøren.

Får tilbakemelding på lukket – oppfølging: I utg. pkt. et krav til tiltakstid i kontrakten – de må gi tilbakem. Innen fristen. De må samtidig gjennomgå sin plan slik at ikke avviket oppstår på

nytt igjen. Til slutt er det sanksjonsmulighet. Entreprenøren utarbeider årlige drifts- og vedlikeholdsplaner, SVV er ikke involvert i denne prosessen.

Styringssystem:

Går på innmelding vegmeldinger, uønsket hendelser, forbruk av strøsand, brøytet km. timeforbruk. Masse detaljer som skal meldes inn. Enorm krav til dokumentasjon. Malen legger grunn for dokumentasjon. Dette har vært noe av kritikken fra de mindre entreprenørene i forhold til utarbeidelse av anbud, de orker ikke tenke på å regne på anbud på grunn av alle rapporterings- og dokumentasjonskravene som SVV krever.

SVV bruker elektronsik rapporteringssystemet; ELRAPP, for uttak av den dokumentasjon som de krever. Byggemøter en gang pr. måned, og det foregår mye kommunikasjon på e-post. Avvik, Hms- uønsket hendelser, krav om tillegg, uklarhet i kontrakt etc. ikke daglig drift.

Det oppleves at SVV har et godt system for oppfølging av funksjonskontrakter. Det brukes ingen form for insentiver. De får betalt for det SVV har krevd. Dersom entreprenøren finner på effektiviseringstiltak, foretar ikke SVV seg noe. Entreprenør får oppgjør i henhold til kontrakt. Eventuelle effektiviseringsgevinster utarbeidet av entreprenør går til entreprenør. Slike effektiviseringstiltak blir ikke ”tatt inn” ved utlysning av kontrakt i periode 2.

Rapportering:

Krav til entreprenør i ERAPP. Det er et stort omfang av rapportering. Kravene er beskrevet i D2. Rapportering i hht. prosess – dokumentasjon og rapportering. Under hver prosess dokumentasjon og rapportering. Kontrakten er mer utfyllende enn D2. Veldig masse krav til rapportering. Detaljert rapportering, mange skal vite veldig mye – kjekt å vite.

Intern rapportering fra byggeleder til fylkeskontoret skjer i Elrapp. Der seksjonsleder selv kan ta ut rapporter det som måtte være av behov.

Kontrollmekanismer:

Dersom det kommer meldinger fra trafikanter som oppfattes som veldig alvorlig – en sjelden gang rykker SVV ut og foretar kontroll. Også dersom SVV er ute på annet oppdrag og oppdager feil eller mangler. Disse to – ellers ingen flere kontrollmekanismer.

Egenkontroll fra entreprenøren foregår ved at det skal rapporteres hver 14. dag og dokumentasjon på egenkontroll leveres. En instruks på hvilke prosesser de skal kontrolleres – er utarbeidet i kravene. Egenkontrollen fungerer i henhold til de krav SVV setter, bortsett fra at det skjer at entreprenør ”ser mindre” enn en kontroll fra SVV.

Kontrollen blir gjennomført og i henhold til kravene, der er entreprenøren veldig bevist både i forhold til utførelse av kontroll og rapportering i ELRAPP.

Kontrollparametere i kontrakten:

Måling: krav til kontrakt, lettest å måle er snødybde og friksjon. Ellers ikke så veldig mange konkrete. I forhold til prosessene så er det noen som har konkrete måleparametre – rapportering – hvor ofte og hvor mange ganger – hva som skal stå det er ikke så konkret.

Relasjon mellom avtalepartnerere:

Samarbeidet er stort sett greit, vi har hatt en sak behandlet av domstolene, og har klart å holde samarbeidet på et greit nivå. Vi har et greit samarbeidsklima og SVV er bevisst i forhold til å se fremover og å legge saken bak seg. Det er tilliten som er manglende – SvV har dårlig tillit til entreprenøren. – dette sliter mest med kontrakten – byggeleder har ikke tillit og blir stadig ”bløffet” av entreprenøren.

Alt er basert på tillit og når det er mye verdier inn i bildet er det lett for å ta snarveier. Byggeleder har ikke lagt skjul på at det er manglende tillit til entreprenør. Entreprenøren synes dette er lite tilfredsstillende men slik er forholdet og det er viktig for SVV å være ærlige overfor entreprenøren. Eksempel er når entreprenøren skal gjøre tilleggsarbeid hvor de skriver for mange timer.

Kommunikasjon er tilfredsstillende; det er daglig kontakt, det meste på e-post. Byggeleder ønsker å ha alt skriftlig.

SVV er ikke opptatt av utstyr til entreprenør – det er opptatt av resultatet ute på vegen. Entreprenør har måttet investere i utstyr spesielt for denne kontrakten. En slik investering medfører ikke noe ekstra bindinger for kontraktsforholdet.

Konflikt løses i byggemøte. Hvis ikke – tas det ut av kontraktsforholdet og entreprenør må ta det opp når de kommer med slutfakturaen til kontrakten. Hvis de da ønsker å forfølge dette er det via rettssystemet.

Tilleggsarbeid er det mye av. Eks. stikkrenne kollapser og vann renner over da blir det tilleggsarbeid.

Endringsarbeid f. eks hvis det kommer en ny strekning gang- og sykkelveg, da kommer dette som ekstra til kontrakten. Et slikt endringsarbeid blir ikke tatt inn i kontrakten, men tas som tillegg/endring. Arbeidet blir først tatt inn i kontrakt ved ny utlysning. Det kan også forekomme at det oppgaver blir tatt ut av kontrakt, f. eks en grusveg blir asfaltert.

Kompetanse:

Entreprenørens kompetanse er god i forhold til de oppgavene kontrakten dekker. Ikke etablert felles arena for kompetansebygging. Vi har hatt skredvurdering og arbeid i skredfarlige områder har vi felles opplæring og oppdatering. SVV har mistet alt som har med detaljert kompetanse ute på vegen om hva er mest effektivt måte å utføre arbeidet på.

Risiko og usikkerhet

Entreprenøren står for en stor del av risikoen i dagens kontrakt. I nye kontraktsutlysninger går det på at Statens vegvesen skal ta mye av risikoen selv. Det har vist seg at entreprenøren har tapt penger i forhold til risiko, og det har vist seg at risikoen er for stor for entreprenørene.

Usikkerheten vil i kontrakten være været – utover det er det lite usikkerhet. Ved utlysning av kontraktene har Statens vegvesen er kontraktsbeskrivelsene så detaljerte at de ikke har noe usikkerhet.

Sanksjonsbestemmelse i kontraktdokumentene, denne er brukt – det er ikke med på å skape god samarbeidsklima når denne brukes. Det viktigste er å få resultat ute på vegen til å bli bedre, i stedet for å skulle ta inn penger fra leverandøren. Men det er også viktig å vise at denne muligheten ligger til grunn og at den brukes.



## **Vedlegg 4:**

### **Oppsummering informant D**

Kontrakten består av 78 km riksveg, 190 km fylkesveg, 23 km gang- og sykkelveg

Varighet: 2009-2015

Ressurser på kontrakt er ca. 1 ½ årsverk.

Anskaffelsesmodell:

Byggeleder med i prosessen på utarbeidelse av konkurransegrunnlag anbudene. Prosessen starter i april – lyst ut i oktober. Jeg lager innstillingen til regionale anskaffelsesnemnda.

Du kan ta med spesielle lokale forhold, ellers må vi forholde oss til malene. Du beskriver den jobben du skal ha gjort og hvilket vegnett og hva er spesielt med dette vegnettet. Hvilke etterslep etc. som er kontraktsspesifikk. Desto mer detaljer det er jo enklere er det for entreprenøren og prise dette, og enklere for oss å håndheve kontrakter etter hvert.

Tildelingskriterier er pris. Kontrakten kan i utgangspunktet ikke reforhandles, dvs. du har muligheten å føye til eller trekke fra inntil 15 %, men utover det kan vi ikke påvirke. Når kontrakten er skrevet er den låst. Du kan alltid forhandle med leverandør dersom bevilgningene er knappe og hvor det må skjæres ned på oppgaver. Leverandør skal ha kompensasjon dersom oppgaver faller bort. Dette skjer svært sjelden og slike reforhandlinger vil bli svært kostbart for SVV.

### **Styring av kontrakter**

Entreprenør er til en viss grad bevisst sitt samfunnsansvar. De vet hva som står i kontrakten og hvilket ansvar de har påtatt seg.

Funksjonsbeskrivelse:

For å sikre felles forståelse er første steg på tilbudskonferansen hvor SVV har en gjennomgang av hva som ligger bak kontraktsbestemmelsene, hvor vi setter fokus på områder som er ekstra viktige. Deretter oppstartsmøte søker vi å presisere hva kontrakten innebærer. Ellers er det den daglige kontakten, hvor spesielle forhold tas underveis hvor partene finner ut løsninger i fellesskap.

Kontraktskravene:

Detaljnivået varierer veldig, enkelte prosesser dvs. prosessene som er skrevet i E-kapitlet hvor mengdebeskrivelsen ligger, er det fryktelig detaljert. Noen andre områder spesielt sommerdrift, er det mer uklart. Denne jobben skulle dere vært ferdig med tidligere, men er ikke det.

I forhold til om alle relevante forhold er tatt med i kontrakten oppdages det hele tiden forhold som burde vært tatt med. Dette fordi det er så omfattende, at man klarer ikke å fange opp alt. Det som eventuelt blir oppdaget blir endret i neste kontraktsutlysning. Hvis du f. eks har glemt å ta med det et stykke veg må du ta dette som tilleggsarbeide i tilknytning kontrakten.

I 90 % av tilfellene har vi klart å få med relevante forhold. Det er ikke vesentlige ting som mangler.

Koordinering av arbeidet skjer bare fra entreprenør, det er ingen påvirkning fra SVV. Dette fordi SVV har bestilt et produkt, en funksjon med frister, da er det opp til entreprenøren å finne ut når de skal være ferdige. Valg av metode, utstyr og bemanning er den entreprenøren som fastsetter. SVV ønsker ikke å detaljstyre entreprenør driften – dette er en funksjon med en funksjonsbeskrivelse.

Styringssystem:

For å kunne styre kontraktprosessen for å sikre oss det produkt vi har bestilt, har vi pålagt entreprenøren rapporteringsrutiner. Alt av inspeksjoner, avvik, tilstand på vegnett, HMS rapporteres i vår database ELRAPP. Et annet system er PLANIA som er rapportering på det som har med tunneler å gjøre. I tillegg må de rapportere bemanningsplan, slik at SVV til enhver tid har oversikt på hvem som er på jobb.

Dette brukes aktivt av SVV i forhold til kontroll i ettertid, for eksempel ved stort snøfall – kan de se hvilken bemanning entreprenøren har satt inn. Oppfølgingen er til dels oppfyllende fordi byggeleder får det som det bes om, kvaliteten på rapportering fra entreprenør er av forskjellig kvalitet. Entreprenør forholder seg til frister og rapporterer på det som er krevd av Statens vegvesen.

#### Insentiver:

Ingen form for belønning overfor entreprenør. SVV har entreprenør som har skrevet en kontrakt til en gitt sum penger, og har påtatt seg forpliktelser og fortjeneste i form av denne. Byggelder sitt syn er at det blir feil om entreprenøren i tillegg skal få en ekstra fortjeneste.

#### Rapportering:

Rapportering fra entreprenør er svært detaljert, og overdimensjonert. Dersom de bare har vært ute og kjørt – skal dette rapporteres. På grunn av de detaljkravene i forhold til entreprenørens rapportering har SVV en god kontroll med entreprenørens aktivitet i forhold til kontraktsforpliktelsene. Oppfølging og tilbakemelding til entreprenør går også via ELRAPP.

Rapportering til overordnet nivå – rapportene blir hentet ut fra ELRAPP, og viser full oversikt over hvilke og hvor mange avvik jeg som byggeleder har på min kontrakt. Rapporteringen anses som tilfredsstillende. Det virker som om systemet har lagt opp til at det er mye ”kjekt å ha, og kjekt å vite noe om”.

#### Kontrollmekanismer:

Rapporteringen er bl.a. bygd opp i forhold til de overordnede krav. F. eks. en veg med høy årsdøgntrafikk (ÅDT) og høy tillatt hastighet, krever hyppigere kontroller enn en lavtrafikkert veg og med lavere hastighet. Systemet er bygd opp om prosessene forteller hvilke prosesser skal kontrolleres når på året og på bakgrunn av dette utarbeides årlige kontrollplaner.

Oppfølging av stikkprøve blir lagt inn i ELRAPP hvor entreprenøren blir bedt om å komme med en tilbakemelding på eventuelle avvik innenfor en gitt tidsfrist. Kravene til responderingstid til entreprenør varierer ut fra f. eks hvilket nivå vegen er klassifisert i. (Jf. ÅDT) Andre kontroller gjennomføres ved at vi selv kjører ut og registrerer tilstanden.

#### Egenkontroll:

De har presentert en kontrollplan som forteller hvor mange ganger de skal være ute på vegen og hvor mange prosesser de skal kontrolleres vet vi ikke. Kvaliteten på kontrollene er ikke så god som vi kunne ønske. Kontrollene dokumenteres i ELRAPP.

#### Måleparametre i kontrakten:

Målene er et godt framkommelig vegnett. Vi skal ha et vegnett som er trygt, framkommelighet og et minimum av stengte veger. Alle prosessene i kontraktene er like viktig for å nå de overordnede målene i kontrakten.

#### Relasjon:

Vi har respekt for hverandre og en forståelse for den andre sin part i kontrakten. Vi har samme entreprenør i periode 2. Samarbeidet er godt, vi har opparbeidet en tillit. De kan ringe til meg og selv

melde fra hvorfor en spesifikk veg ikke er ivaretatt. Dette er viktig at jeg vet hva årsaken er hvis det kommer henvendelser fra andre. Tilliten er viktig og den er gjensidig. Entreprenør vet at det ikke betyr sanksjon når de melder om mangler på forhånd.

Vi har en uformell tone i det daglige og det er situasjoner der vi har uoverensstemmelse. Når dette skjer er vi veldig oppmerksom på å få det i formelle former med dokumentasjon. Formelle møter er byggemøter, uformell er at vi drar til hverandre.

Utstyr:

Kontrakten fastsetter ikke noe annet enn hva entreprenøren i sine ressursplaner har tenkt å bruke på oppdraget. Vi stiller krav om minimum en stor veghøvel pr. kontraktsområde. Dette på grunn av tidligere erfaringer. Entreprenør må forklare hvordan oppgaven tenkes løst og beskrive hvilket utstyr som trengs.

Før arbeidet starter gjennomgås kvalitetsplanen sammen med entreprenør, det kan oppstå tilfeller hvor SVV må korrigere i forhold til bruk av utstyr. For eksempel dersom entreprenør har satt opp en bil til brøyting på en rode, og SVV vet at dette er for lite. Det er resultatet på veggen som viser om han gjør jobben godt nok i forhold til det utstyr han har.

I og med at entreprenøren er inne i periode 2 på samme kontrakt har de også opparbeidet seg erfaringer både i forhold til hva de trenger av utstyr og kompetanse. Dette har ikke gitt noen bindinger til kontraktsforholdet. Tilleggsarbeid forekommer til en viss grad, dersom det er små utbedringsjobber tilfaller disse entreprenøren.

### **Kompetanse**

Entreprenøren har profesjonell kompetanse. De har like solid opplæring på kontraktsforståelse og standard som SVV.

Det som gjør at det oppleves annerledes er at entreprenøren har rimelig drøye økonomikrav å forholde seg til.

For nye kontrakter blir det arrangert vinterkurs. I tillegg HMS-opplæring der vi har et veldig godt opplegg for et sikkerhetskurs for entreprenørene om hva du må gjøre for å forbedre din sikkerhet når du er ute. SVV har mistet vegkompetanse ut av etaten. Mesta tok med seg vegkompetansen. SVV har fått inn mye nytt i forhold til drift- og vedlikehold.

### **Risiko og usikkerhet**

Risikofordeling lå i starten på entreprenøren, nå er dette dreid over til at SVV sitter med majoriteten av risikoen. Dette er tilfellet i dag i min kontrakt at SVV sitter med risikoen, og det føles riktig.

Drift og vedlikehold er jo en "ferskvare", og det vil alltid være forbundet med usikkerhet i forbindelse med vær. Vi ser det i forhold med ustabile vintere. I forbindelse med regning på tilleggsarbeid, hender det ofte at jeg stiller kritiske spørsmål til tidsforbruk, og hvor timer ofte strykes.

Sanksjoner:

Entreprenøren gjentatte ganger har fått mulighet til å forbedre seg og ikke gjør det så skal det sanksjoneres. Dette er økonomiske sanksjoner hvor det minste beløp er 10.000 og det høyeste er 200.000 for hver bom. Når det er snakk om sanksjoner blir forholdet anspent. Vi har hatt en sak i retten hvor sanksjoner var en del av søksmålet. Erfaringsmessig vet vi at dersom beløpet blir stort nok, havner dette i retten. Sanksjoner er brukt.

## **Vedlegg 5:**

### **Oppsummering informant E**

Størrelse på kontrakt: 588 km veg, Verdi: 136 mill. 2006 kr., Oppstart: 1.9.2006, 6 år + opsjon. Oppfølging: ½ årsverk, kun av byggeleder

Anskaffelsesmodell:

Byggeleder utarbeider hele tilbudsgrunnlaget på nasjonale krav med regionale tilpasninger, og utfører hele prosen frem til valg av entreprenør. Byggeleder kan ikke påvirke innholdet i kontraktsbeskrivelsen. Tildelingskriteriene ligger fast og er pris, men også evne til gjennomførbarhet og noen flere underpunkter. Kontraktene kan ikke reforhandles.

Styring av kontrakter:

Entreprenør er veldig bevisst på det som handler om fremkommelighet og også trafikksikkerhet. Miljøaspektet er noe nedtonet, og det tror jeg skyldes at vi fra byggherresiden ikke har fokus nok på dette.

For å sikre felles forståelse for funksjonen er dette godt beskrevet i E-kapitlet i kontraktsdokumentene. Hele kontraktsperioden starter med et oppstartsmøte hvor dette kapitlet gjennomgås veldig nøye. Spesielt hva som er tillegg og hva som ligger inne i funksjonen. En slik prosess vedvarer gjennom hele kontraktsperioden ved at det tas opp i byggemøter og mellom byggemøter.

Detaljene i kontraktskravene er bra, men det er noen mangler, knyttet til tiltakstider og tidsfrister for når ting skal være gjort. Et eksempel kan være ”grønt”-prosessen der det skal gjennomføres maskinell kantklipping. I denne jobben er det ingen ferdigstillelsesdato, slik at dersom dette ikke er gjort før seint på høsten eller før snøen legger seg – får jeg ikke kontrollert om dette er gjort. Det er noen slike mangler i denne kontrakten, men med ny revidert håndbok er dette forbedret.

Kontrakten er ganske uttømmende og alle forhold er tatt med. Men det er heller gjenganger på mangler, så det er heller ting som gjelder entreprenørens manglende utførelse på selve jobben. Gjerne det som er tildelt til underentreprenører, der disse kanskje ikke har helt forståelse for sin jobb.

I kontraktsarbeidet er det svært varierende hvor mye SVV involveres, i daglig drift er vi sterkt inne. Vedlikeholdsoppdrag og periodisk drift som er justert på deler av måneder i året går dette automatisk og vi sjekker bare utførelse. Byggeleder vil ha alt skriftlig og dokumentert.

Styringssystemet er i hovedsak byggemøtene og det som skjer operativt mellom byggemøtene, og disse gjennomføres annen hver måned. Dersom det er spesielle forhold, som f. eks ekstremvær er jeg mer inne å styre entreprenør. Det er SVV som sitter med beslutningsmyndighet knyttet til vegnettet og det er SVV som må stenge ev. åpne veger.

Anser ikke denne styringen som tilfredsstillende på grunn av manglende ressurser, og da spesielt at jeg mangler kontrollingeniør. Da kunne kontrollen blitt langt mye bedre enn hva tilfellet er i dag.

Det har ikke vært praktisert bruk av insentiver. Vi skal ikke betale entreprenøren ekstra for den jobben de allerede får betalt for i kontrakten. Oppgjørsformen i denne kontrakten er kun basert på fast pris.

#### Rapportering

Entreprenør skal rapportere i henhold til D2-kapitlet i kontraktsbestemmelsene. Dette går på utført arbeid, hendelser, skader, snøskred, uønskede hendelser, brøytet km, strøsand, hms etc. Tilbakemelding på forhold i rapporteringen som jeg ikke er fornøyd med tas opp med entreprenør enten i byggemøte eller via e-post. Alt skriftlig og så snart som mulig slik at entreprenør kan korrigere så snart som mulig.

Byggeleders rapportering i forhold til stikkprøvekontroll til overordnet nivå går automatisk i ELRAPP. Økonomi rapporteres og spesielle hendelser knyttet til kontrakten. Kravene til rapportering er kun stikkprøvekontrollene og økonomi. Rapporteringen anses som både og – de får informasjon nok til det de trenger å vite.

#### Kontroll:

Stikkprøvekontrollen er planlagte kontroller i et system, og utføres ved at vi kjører på vegnettet og kontrollerer de prosessene som er aktuelle for det tidspunkt for året. Da hovedprosessene på vinter- og sommerdrift. Ideelt sett burde vi vært og kontrollert en gang pr. uke, men med store avstander er dette ikke mulig.

Oppfølgingen skjer ved at eventuelle avvik oversendes til leverandøren hvor jeg ber om kommentarer til avvikene. Saken blir tatt opp i byggemøte og med bakgrunn i deres forklaringer beslutter byggeleder om det er en mangel ved kontraktsarbeidet eller ikke.

Av andre kontroller kan være av ekstraordinære forhold som for eksempel vær, eller at vi får meldinger fra trafikanter om ting som må kontrolleres. I tillegg gjennomføres administrative kontroller ved å gå inn i deres kvalitetssystem, rapporteringer og hms- systemer osv.

Entreprenørens egenkontroll blir tatt opp på hvert byggemøte og de må fremlegge all dokumentasjon på sin utførte kontroll. Denne gjennomgås i forhold til hvilke veger, prosser, resultat og avvik som de fant og at disse er lukket. De er flinke å kontrollere og rapportere. Jeg tror det er fordi jeg har gitt tilbakemelding om at jeg ikke kommer til å sanksjonere på de avvik som de selv rapporterer. Det som er viktig her er at jeg som byggeleder kan se at de har kontroll med de oppgaver som er pålagt gjennom kontrakten. Resultatene fra entreprenørens egenkontroll blir sammenholdt med vår stikkprøvekontroll, de bør helst ha funnet de vi har funnet. Ellers må de forklarer eventuelle avvik. Dokumenterer skriftlig, dokumentasjonen er veldig bra.

Det finnes ingen spesielle fastsatte måleparametre. Det er konkrete krav til kontrakten hvordan ting skal være, det er ikke spesielle ting som blir vektlagt mer enn andre. Det er kontraktens hovedmålsetting om trafikksikkerhet og fremkommelighet, og dette veier tyngre for oss enn estetiske forhold og miljø. Hvis det for eksempel har vært tagget på et veiskilt er ikke det så viktig enn om skiltet ligget nede. Vi reagerer nok strengere på avvik knyttet til trafikksikkerhet enn til forhold som har med miljø å gjøre. Dette gjenspeiler også til entreprenørens tiltakstid i forhold til å rette opp mangler. Når det gjelder friksjon om vinteren, er tiltakstiden bare en time til at det skal være strødd. Mens det i andre tilfeller har både en og to måneders frist for utbedringer og lukke avvik. Det er tiltakstiden i kontrakten som sier om dette er viktig eller ikke.

### Relasjoner

Her veldig god erfaring med full respekt og tillit begge veier. Dette fungerer veldig godt i vårt samarbeid. Hvorfor dette fungerer så godt tror jeg har med personlig kjemi, hvilken person du er eller. Samarbeidet mellom oss er både formelt og uformelt. Formelle skjer i byggemøter og på forhold som har gått galt mellom byggemøter, brudd på hms, etc. tas opp formelt. Veldig uformelt i den operative driften. Jeg kan gå over til dem å ta en kopp kaffe og de kan komme hit.

Jeg har veldig god tillit til entreprenør – de har ingen grunn til å gi meg mistillit. Jeg forventer at de utfører arbeidet i henhold til kontrakten, og dette snakket vi mye om i oppstartsmøtet. I tillegg at de gjør det i tråd med bestemmelsene i kontrakten og at de er åpne og sier i fra om forhold som jeg bør vite. Varsle meg om noe er gått galt etc., en åpen dialog hele tiden. Uformell møtearena er kaffemøtene vi tar hos hverandre og at vi kjører ut sammen og ser på spesielle forhold om det skulle være noe.

Kommunikasjon mellom oss er åpen, lett og positiv. Entreprenøren er veldig positiv til krav og beslutninger vi kommer med. I forhold til utstyr lever de en vinterplan, en slik plan tar vi til etterretning i og med at det er en funksjonsbeskrivelse er det de som skal dimensjonerer utstyret. Utstyr for oss er ikke viktig for oss, det er de som har ansvaret. Entreprenøren har investert i en del utstyr etter kontrakten oppstartet. Det har ikke medført ekstra bindinger i kontraktsforholdet.

Konflikter og uenighet behandles veldig formelt. Vi tar det i byggemøter, og dersom vi ikke blir enige der, lukker jeg saken og de må fremme eventuelle tilleggskrav dersom det gjelder økonomi.

Bruk av tilleggsarbeid har vært langt større enn det som kontrakten tilsier. Årsaker er akutte situasjoner som snøskred og flom. På grunn av tidspress er det ikke mulighet til å gå til andre entreprenører og slike oppgaver går til entreprenør i kontraktsforholdet.

### Kompetanse

Kompetanse til entreprenøren er god, de har forståelse for kontraktens krav, metoder og utførelse av arbeidet samt kvalitet. De er slik sammensatt at de er et veldig godt team.

Felles kompetanseutvikling er det egentlig ikke, bortsett fra fagseminar om snøskred. SVV har nok mista vegkompetanse.

### Risiko

Det er entreprenøren som har risikoen i denne funksjonsbeskrevne kontrakten til fastpris. De må ta høyde for ekstremvintere. Det er særlig der kostnadene er høye. I de nye kontraktene er risikoen mer fordelt. Det er ikke noe usikkerhet knyttet til vår kontrakt. Åpenhet i kontraktssamarbeidet. Vet at det i andre områder er det en del usikkerhet.

Sanksjonsmuligheten er hjemlet i D2-kapitlet. Der står det av kan trekke inntil 200.000. Internt har SVV laget et system SOPP hvor det står opplistet alle prosesser og typer av mangler hvor det er satt opp et vektallssystem i forhold til beregning av sanksjonsbeløp. Vi har brukt sanksjoner og ligger vel sånn midt på treet i forhold til bruk av sanksjoner. Når jeg går til det skritt og foretar sanksjoner har det ikke ført til at frontene spisses, fordi de er inneforstått med at de har utført et dårlig å arbeide. Entreprenøren har mulighet til å få vurdert trekket av en annen instans. Vi har et regionalt forum for byggherre hvor entreprenør kan be om en ny vurdering. Forumet består av representanter fra SVV og entreprenøren kan stille i dette møte å forklare situasjonen som har ført til trekket. Dette forumet kan kun gi en anbefaling tilbake til byggeleder. Det er byggeleder som bestemmer til slutt.

## **Vedlegg 6:**

### **Oppsummering informant F**

Anbudsprosessen:

Tidsbruken på å regne på et anbud er greit, SVV har tilstrekkelig frist til entreprenører for levering av anbud. Dokumentasjonen som ligger vedlagt er svært detaljerte og det er umulig å sette seg inn i alt.

Det er ca. 75 % av kontrakten hvor det brukes underentreprenør. Hovedentreprenør har en egen rode i kontrakten.

Entreprenøren er svært bevist i forhold til sitt samfunnsansvar som er satt som overordnet mål i kontrakten. Dersom entreprenør ikke utfører sitt ansvar vil det være et mediefokus i forhold til entreprenør. Vi strekker oss langt i forhold til framkommelighet, da innenfor det som er forsvarlig i forhold til egen sikkerhet. Entreprenør har stort fokus på dette og det samme gjelder for de underentreprenørene.

Sikring av felles forståelse av funksjonsbeskrevne oppgaver gjøres det lite av, både i bransjen generelt og gjennom SVV. SVV utarbeider en kontrakt som de har et sterkt eierforhold til, med lite påvirkning fra bransjen. Det er ikke åpnet for mulighet for innspill fra entreprenør. Hvordan sikre forståelse er det forskjell fra kontrakt til kontrakt og det gjennomføres stort sett gjennom den daglige dialogen.

Kravene til driftskontraktene er gitt som funksjonskrav og noe er konkret til de enkelte arbeidsoppgavene. Eks. snøbrøyting har gitte krav før iverksettelse av tiltak. Slike beskrivelser er greit for entreprenør for å kunne ivareta god nok kapasitet på det arbeidet som skal gjøres. Med en stor kontrakt som denne er det vanskelig å få oversikt over alle forhold kontrakten dekker. Det er risiko for at ting blir oversett og ikke kommer frem til entreprenør. Dette er faren med at entreprenør ikke klarer å skrive godt nok. I forhold til funksjonsansvar er det uklart hvor grensesnittet går i forhold til hva som skal defineres som tilleggsarbeid. Dette medfører ofte til konflikter, partene har ikke felles forståelse hvor langt funksjonskravene går. Slike hendelser gir erfaringsgrunnlag og over tid vil entreprenøren ha bedre grunnlag i forhold til dette.

Entreprenør utarbeider vedlikeholdsplaner både for vinter- og sommerdrift med tidsplan. Planene oversendes til SVV for gjennomsyn. Handlingsrommet til entreprenør er svært begrenset spesielt når det gjelder vinterdrift, der er det en del krav om når oppgaver skal være utført. Det handlingsrom som entreprenør står fritt til er hvordan gjennomføringen skal gjøres.

Til oppfølging av driftskontraktene brukes styringssystemet ELRAPP som er utarbeidet av SVV. Entreprenør rapporterer og legger inn avviksforklaringer. Tilbakemeldinger fra SVV på for eksempel kontroller blir også rapport i dette systemet. På tilbakemeldinger fra SVV som gjelder avvik på gjennomførte stikkprøvekontroller videresendes disse til underentreprenøren som har ansvaret for dette området. Ellers bruker entreprenør egne styringsverktøy til andre oppfølginger i andre typer kontrakter, for eksempel tunellregistrering og produksjonsstyringsverktøy som er rettet mot produksjonsprosesser.



Entreprenøren bruker de samme kravene til kontraktsutførelse som SVV stiller til de som hovedentreprenør. All kommunikasjon går gjennom hovedentreprenøren og SVV.

Rapporteringen til SVV anser entreprenøren som tilfredsstillende. Det rapporteres om månedlig forbruk av strøsand, antall brøyter km., på sommerdrift hvor stort høvelforbruk, kantklipping etc. I tillegg gjennomføres byggemøter. Oppfølging fra bygemøtene er greit med umiddelbar og profesjonell tilbakemeldinger.

Egenkontrollen rapporteres og dokumenterer alt entreprenør har gjort. Det tas en gjennomgang av hele vegen 3 ganger i løpet av døgnet, (vinter). En brøyterode varierer fra 4 til 5 mil og hver underentreprenør har ansvar for å følge opp sin rode. De skal sjekke og dokumentere snøforhold og måle friksjon med vurdering om igangsetting av brøyting og strøing. Underentreprenør gir tilbakemelding til hovedentreprenør på en sjekklister om hva de har sett på sjekkrunden. Punktene som rapporteres samles opp for videre rapportering til SVV. Avvik som vi oppdager, tar vi opp med underentreprenør og pålegger utbedring av disse. Grove avvik rapporterer vi videre til SVV. Vi skal ha dokumentasjon av kontroll på egenkontroll og SVV kan få se denne dersom de ber om det.

På rapportering fra SVV hvor de selv har vært ute på stikkprøvekontroll får vi tilbakemelding om å lukke avviket og har vi en frist på 3 dager til å rapportere tilbake på hva som er gjort. Det er måleparametre på samtlige arbeidsoppgaver i kontrakten. Disse er prosessbeskrevet som en arbeidsaktivitet med beskrivelse hva som skal gjøres.

Kontrakten har ingen form for insentiver.

### **Relasjon**

SVV viser liten vilje til å høre på entreprenører i forhold til uklarheter, spesielt i kontraktsmalene. Det oppfattes som en enveisdialog, får stort sett pålegg framlagt uten å bli vist tilstrekkelig respekt, en ovenfra og ned holdning. Det blir høyt konfliktnivå i slike typer kontrakter. Kontraktene har en tendens til hyppig å havne i rettssystemet. Dette er uvant fra entreprenørens side i forhold til andre typer kontrakter, for eksempel nyanlegg er det lettere å arbeide med. I kontrakten er det et formelt samarbeid. Oppfatter at SVV har liten tillit til oss som entreprenør. Dette gjelder spesielt på time- og regningsarbeider. SVV viser en holdning om mistillit om det er riktig det som blir presentert.

Som entreprenør forventes det at SVV som en statlig og stor byggherre viser profesjonalitet til de saker som kommer til gjennomføring, og at det vises respekt til entreprenør. Også at det er mulighet til å diskutere ting som er vanskelig. Å kunne drive en fornuftig saksbehandling på saksnivå.

Entreprenør må skaffe utstyr som er ment for å kunne gjennomføre de oppgavene som inngår i kontrakten. Dette er ikke ukjent for oss som entreprenør, at det må stilles med utstyr i henhold til kontraktsbestemmelsene.

Det er SVV som definerer tilleggsarbeid. Det oppleves lite tilleggsarbeid, kan være noe på vinterstid i forbindelse med skred og flom. Ved uforutsette forhold kan det forekomme tilleggsarbeid.

### **Kompetanse**

Entreprenøren har bra kompetanse i forhold til de oppgaver vi skal løse. Ved oppstart av disse kontraktene var markedet nytt og dette var også helt nytt for oss som entreprenør. Vi har gjennom denne perioden fått opparbeidet erfaringsgrunnlag til å utføre oppgavene på en god måte.

Det er ikke etablert felles arena for kompetanseutvikling som entreprenøren kjenner til. SVV har mistet praktisk driftskompetanse i vegnettet etter utsetting av driftsoppgaver. De har fått opparbeide seg formell kontraktskompetanse.

### **Risiko**

100 % av risikoen i kontraktene er på entreprenør som følge av at oppgavene er funksjonsbeskrevet.

Dersom ekstremvær åpnes det for mulighet til å ha mindre risiko, men det skal svært mye til. Selv i fjor vinter med frost og teleproblematikk, barfrost og oversvømmelser viste SVV liten vilje til å diskutere problematikken. Entreprenør fikk en stor merkostnad for å klare å holde en forsvarlig drift. Entreprenør mener dette er helt urimelig, det bør være risikofordeling til vær og føre. Det er ingen som kan forutsi dette, verken SVV eller entreprenør og det bør være en vilje til å diskutere dette med SVV. Ved neste kontraktsrunde har vi opparbeidet mer erfaring som betyr at prisen vil måtte øke som følge av risiko.

I forhold til usikkerhet vet entreprenør hva som må regnes inn for å ha en normal drift. Det er ikke holdt tilbake informasjon fra SVV sin side i forbindelse med oppgaver i kontrakten. Usikkerhet i kontraktssamarbeidet tas i de vanlige fora, i byggemøter. Hvis ikke enighet i byggemøter går de videre opp i systemet.

Det samme gjelder for konflikter, de tas opp i etablert møtefora og håndteres der. Hvis ikke det lar seg løse løftes de opp hvor entreprenør kan påklage til SVV. Det er et organ opprettet i SVV som skal behandle tvister, med bare representanter fra SVV. Som entreprenør har vi aldri fått omgjørelse av vedtak i dette organet. Ytterste konsekvens er rettssystemet.

SVV har sanksjonsmulighet overfor entreprenøren i forhold til å kunne trekke ved manglende kvalitet og til manglende oppfyllelse av kontrakt. Dette gjøres etter faste satser. I vår kontrakt har vi ikke hatt så mye av dette. Vi fikk en sanksjon i fjor som vi synes er urimelig. Sanksjoner er en kilde til konflikt i et kontraktsforhold.

## **Vedlegg 7:**

### **Oppsummering informant G**

Anbudsprosessen:

Prosessen går stort sett greit, litt korte tidsfrister. Det er omfattende kontraktsbeskriver i form av funksjoner, så du må vite hva du gjør. Det er ikke det samme som og skal inngå en ordinær byggekontrakt.

Kontraktskravene er også stort sett greie, allmenne kontraktskrav og det er mange kontraktskrav.

Styring:

Entreprenøren er meget bevisst sitt samfunnsansvar og beskriver ansvar og sikkerhet som svært viktig å overholde. Spesielt i områder som er skredutsatt og ved fjelloverganger, dette gjelder både vegfarende og våre egne folk. Her aksepteres ingen form for slurv i dette arbeidet. HMS er vi mye innom – egen trafikkisikkerhet.

Felles forståelse tas først i oppstartsmøter hvor kontrakten gjennomgås samt kontraktsbestemmelser og funksjonsbeskrivelser. Deretter kommer formelle byggemøter og at vi har daglig dialog. Dette er den eneste måten å gjøre det på, du må vite hva du skal gjøre av oppgaver i en funksjonskontrakt. Byggemøtene er et veldig godt fora – det som haster tar vi på telefon hver dag.

Mye går uformelt mellom SVV og oss som entreprenør. Før oppstart av kontrakten sendes det plan over hva som skal gjøres, samt en hms-plan. Dette fordi SVV skal være sikker på at vi hadde det vi trengte.

Veldig mange detaljer og oversiktlig. Ved tvil tas en telefon til SVV. Vi har en gammel type kontrakt – dagens er mer detaljert. Fordel at det er detaljert. Vi har noen spørsmål om tolkninger i kontrakten og disse tas fortløpende.

Alle forhold er tatt med i kontrakten og det er ingen eller veldig lite som ikke er tatt med. Det utarbeides planer som justeres hvert år eller underveis i prosessen. Disse planene utarbeides av entreprenør, SVV er ikke med i selve planprosessen, de er kun inne og godkjenner det.

Dette sendes inn sammen med anbud og blir utarbeidet av driftsleder. Vinterplan justeres fra år til år – årsplan justeres.

Det er ikke lagt opp til at entreprenør har noe handlingsrom, det skjer i så fall i liten grad. Alt blir utarbeidet etter hva byggherre vil ha. Innenfor dette kontraktsområdet jeg har det ganske fritt – men må være innenfor kontraktskravene. Jeg har dialog med byggherren og han viser forståelse med de forslag jeg kommer med, f. eks til forbedringer.

Av styringssystem som brukes til oppfølging er byggemøter og daglig mailutveksling. Dette er formelt og mye tas gjennom daglige samtaler da uformelt.

#### Insentiv:

Det er ikke lagt opp til insentiver i kontrakten. Dersom vi finner effektiviseringstiltak, får vi den eventuelle gevinsten fordi kostnadene kan bli lavere. Dette fordi kontrakten består av en fast sum.

#### Rapportering:

Det rapporteres månedlig på brøytet km og strøing, hms, arbeidstimer og uønskede hendelser. Daglige hendelser tas fortløpende dette gjelder også uønskede hendelser. Andre ting som ikke er av viktig karakter tas i byggemøter. ELRAPP brukes kun på aviksbehandling og gjennomført vernerunder (HMS).

Oppfølging fra SVV oppleves som god tilbakemelding. Det hender at vi er for sent ute med rapportering, og da får vi tilbakemelding om dette.

#### Underentreprenør:

Vi stiller samme rapporteringskrav til våre underentreprenører som vi har overfor SVV. Punktlighet og kvalitet er viktig. Rapporteringen fra underentreprenør samles og vi lager en felles rapportering til SVV.

#### Egenkontroll:

Denne utføres ved at vi har 3 vegmestere som er ute hele tiden og sjekker vegens tilstand. Vi har faste rutiner på kontroll. Disse kontrollene er lagt inn i inspeksjonsplan. Inspeksjonsplanen er bygd opp etter prosesser og mye av kontrollen legges også opp i forhold til vær, føre og årstider. Mye av kontrollene er erfaringsbasert, vi kjenner området og vet stort sett hvor og hvilke utfordringer som oppstår. Det foregår også daglige inspeksjoner. Kontrollen utføres etter krav fra SVV.

Jeg mener at kontrollen er tilfredsstillende, dette bekreftes også ved at SVV er fornøyde med de kontrollene som utføres.

Avvik håndteres ved at vi får melding fra SVV som de har registrert i sin kontroll. Vi blir bedt om å undersøke hva har skjedd og om vi selv har registrert de samme avvikene. Denne meldingen kommer litt seint fra SVV, gjerne etter at fristen for avvik registrert til vår responderingstid er utgått. Dette er bevist fra SVV sin side fordi det er vi som entreprenør som har ”vegmester” oppgavene og skal fylle de. Dialogen rundt disse avvikene går ofte på om vi har de samme avvikene, om det er forskjeller. Slike avviksrapporter tar vi direkte med våre underentreprenører og sender avviksforklaring tilbake til SVV.

Avvikene registreres i et eget system hos oss som er oppbygd rundt prosessene i kontrakten. Her legger vi inn inspeksjonsplan, funn og avvikene. Deretter lages det en rapport, og gjerne dokumentert med bilder som oversendes SVV. Disse rapportene blir gjennomgått på byggemøtene. SVV er mest opptatt av om vi har vært ute på kontroll på alle vegene innenfor kontraktsområdet.

#### Måleparametere:

Det er ikke spesifikke måleparametre i kontrakten som er viktig. Alle prosessene som inngår i kontrakten er viktig i forhold til utførelse og oppfølging. Trafikksikkerhet er det overordnede målet. HMS og kvalitet, og uønskede hendelser har stor fokus og oppfølging.

Relasjon:

Mål og arbeidsform i kontraktsbestemmelsene om gjensidig respekt og aksept mellom partene oppleves som meget bra. Det er et veldig godt forhold mellom oss og SVV hvor det er gjensidig tillit og god oppreden. Jeg vet at det er mange av andre kontrakter vi har som ikke har den samme gode tonen. Tror det kan ha med tillit å gjøre. Vi lager ikke problemer av små ting, tar de opp fortløpende. Vi tar tingene profesjonelt.

Våre forventninger til SVV er også innfridd. Samarbeidet mellom oss er veldig godt, vi har både en formell og uformell relasjon. Det formelle er via E-post og byggemøter. Uformell kontakt er at vi kan treffes for å ta en kopp kaffe sammen. SVV tar også initiativ til å arrangere byggemøter før jul hvor det også legges opp til en sosial del. Dette er veldig bra og jeg tror det er viktig for å holde på en god tone mellom oss. Det er viktig å bygge relasjoner og kunne hold på dem, dette bygger opp om tillitsforholdet mellom oss. Vi finner ofte løsninger sammen og vi har et godt miljø i vår bedrift og det samme gjelder i SVV. Vet at dette ikke er tilfelle i alle kontraktsrelasjonene med SVV.

Vi har i forbindelse med kontrakten måttet investere i en god del spesialutstyr som stikkemaskiner, kantklipper, etc. Investeringer gir ikke ekstra bindinger i selve kontrakten, men resulterer at vi får en del tilleggsarbeid, nettopp fordi vi har det utstyr som kreves for å få jobben gjort.

Det er ganske mye tilleggsarbeid. Det er SVV som definerer og bestemmer om tillegg.

Kompetanse:

Mener at vi har en meget god kompetanse. Høgskoleingeniør, tekniker og fagarbeidere.

Ingen spesielle arenaer for felles kompetanseutvikling. Det er kurs om skred og tunneler hvor vi deltar sammen. Hvis SVV finner ut at det er kurs som vi bør delta på får vi melding om dette. I forbindelse med etablering av driftskontrakter har SVV har mistet noe av sin praktiske vegkompetanse. De har derimot forsterket sin teoretiske kompetanse i forhold til hvordan det skal driftes.

Risiko:

Risikoen ligger hos oss da vi har en funksjonsbeskrevet kontrakt og hvor vi får betalt en fast pris. Det betyr at vi må ta høyde for ekstremvær og arbeid i forbindelse med mindre ras.

Arbeid i forbindelse med større ras dekkes av SVV.

Idet er ikke knyttet noe usikkerhet til kontraktsarbeidet, både entreprenør og SVV har oversikt over felles informasjon. SVV er flinkere på selve kontrakten, derfor spør jeg heller når jeg er i tvil. Hvis vi finner noe får SVV beskjed om forholdene.

Jeg tror at mange i kontraktsrelasjoner pirker over småting, og det skaper dårlig stemning, dette har aldri vært tilfelle hos oss. Det oppleves som gjensidig.

Det er ingen kontrakter som er vanntett – entreprenør leter etter huller hvor de skal ha noe ekstra. Jeg får vite om dette fordi jeg er en del av bransjen.

Håndtering av usikkerhet skjer i dialog. Hvis vi er usikker på hvordan et forhold skal rettes i drar vi ut sammen og ser på det og kommer til felles løsning.

Konflikt og usikkerhet tas først i dialog. Konflikt starter med bøter og disse går til en nemnd og blir avgjort der. Det hender at det er mindre fakturaer vi ikke blir enige om, og disse blir tatt når vi skal avslutte kontrakten. Vi kommer stort sett i mål. Vi har fått bøter og regler for bot blir sett i forhold til hvor trafikkfarlig forseelsen eller mangelen er. I forhold til skilt beregnet arvorlighetsgrad 4 x kr. 5000, som betyr en bot på 20.000 ved mangel på vegskilt. Andre ting som vi får bot på er friksjon og brøyting.