
Saksnr: 2021/40761-1
Saksbehandlar: Eli Marita Vik Næss

Saksgang

Utval	Utv. saksnr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		06.10.2021

Val av kontraktsform driftskontrakt 4610 Nordfjord 2023 - 2028

Forslag til vedtak:

Driftskontrakt 4610 Nordfjord vert lyst ut som byggherrestyrt kontrakt med delt funksjonsansvar mellom byggherre og entreprenør.

Samandrag

Kontraktsform for utlysing av ny kontrakt i Nordfjord må avklarast. Det er greidd ut to ulike alternativ for utlysing av byggherrestyrt kontrakt i staden for dagens funksjonskontrakt.

Vi ønskjer å prøve ut ny kontraktsform ved utlysing av ny driftskontrakt for Nordfjord. Vi tilrår å lyse ut byggherrestyrt kontrakt etter alternativ 1 der risiko vert meir delt mellom byggherre og entreprenør enn i dag.

Vi tilrår dette for å få bedre konkurranse om kontraktane og for å få ei meir kostnadseffektiv drift enn ved dagens funksjonskontrakt der entreprenøren har ein større risiko.

Dina Johanne Lefdal
avdelingsdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

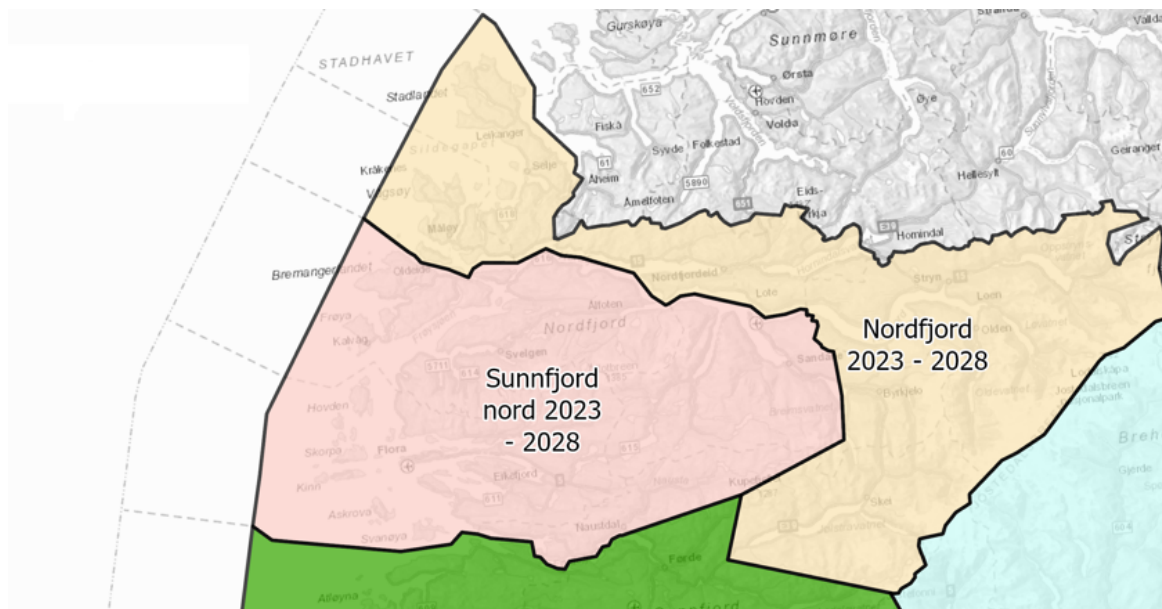
Det er ei forventning frå politikarane i Vestland fylkeskommune om nytinking for å finne kostnadseffektive løysingar, og for å få mindre og mellomstore entreprenørar inn på marknaden for driftskontraktar. Vi har på bakgrunn av kostnadsauke og politiske signal sett på alternative modellar med byggherrestyrt driftskontrakt for utlysing av driftskontrakt 4610 Nordfjord.

Dagens driftskontrakt 1407 Nordfjord gjeld fram til 31. august 2023. Ny kontrakt må derfor ut på anbod, og konkurransegrunnlaget bør vere klart i slutten av 2022. Driftskontrakt 4610 Nordfjord vil gjelde for perioden 1. september 2023 - 30. august 2028 med eitt års opsjon.

Vi ynskjer å lyse denne kontrakten ut som byggherrestyrt kontrakt for å få med små- og mellomstore entreprenørar, få ned summen av faste kostnader i kontrakten, og prøve å stagnere den prisveksten vi ser i driftskontraktar som har vore lyse ut til no. Denne prisveksten er noko andre fylke og Statens vegvesen også har erfart, jf. eiga referatsak om dette.

Kontrakten 4610 Nordfjord 2023-2028 vil omfatte kommunane Kinn, Stad, Stryn og Gloppen. Den omfattar drift- og vedlikehaldsoppgåver på fylkesveggar og fylkes gang- og sykkelveggar med tilhøyrande sideareal, utstyr og installasjonar. Vegnettet for Nordfjordkontrakten vert om lag 477 km fylkesveg og ca. 12 km gang- og sykkelveg.

Driftskontrakt 1404 Ytre Sunnfjord går også ut på same tid og blir i samband med ny utlysing kalla Sunnfjord nord. Det kan derfor vere aktuelt å lyse den også ut som byggherrestyrt kontrakt, eller ha ein felles byggherrestyrt kontrakt for begge områda. Dette er to kontraktar med felles kontraktgrense som vist på figur 1. Vi har ikkje tatt stilling til dette, men ser at andre fylker no lyser ut byggherrestyrte kontraktar som t.d. Vestfold og Telemark fylkeskommune. Dette gjer dei for å prøve å stagnere prisveksten i driftskontraktar, og for å få meir vegvedlikehald ut av tildelte midlar. Sunnfjord nord-kontrakten vil få ca. 453 km fylkesveg og 8 km gang- og sykkelveg. Sidan vi ikkje har konkludert på dette, gjeld denne saka i fyrste omgang berre Nordfjord. Dersom vi slår saman begge kontraktane må vi i hovudsak doble eiga bemanning i forhold til det som vert skissert i dette skrevet for Nordfjord.



Figur 1: Kart over driftskontraktsområda

Vedtakskompetanse

Denne saka skal avgjerast av Hovudutval for samferdsel og mobilitet, i samsvar med Reglement for folkevalde organ og delegering av oktober 2020.

Vurderingar og verknader

Ulike kontraktsformer

Funksjonskontrakt

For drift og vedlikehald av veg har det tradisjonelt vore brukt funksjonskontraktar bygt på Norsk standard 8406. I denne kontraktsforma har det vore ein grunnlagsdel med skildring der entreprenør prisar alle prosessar med fast pris (rundsum), i tillegg til at ein del av kontrakten er prisa på mengde. I denne kontraktsforma ligg mesteparten av risikoen på entreprenør, berre ein liten del på byggherre.

Byggherren er ein kontaktperson (kontrollør), medan entreprenøren utfører alt som skal gjerast i samsvar med kontrakten. Kontrakten er delt opp i ein funksjonsdel og ein liten mengdedel. Arbeidsoppgåver som reinsk av kummer, drift av drenering, reinhald av veg og utstyr, drift av grøntanlegg, inspeksjon og beredskap og ein stor del av vinterdrifta inngår i funksjonsdelen og prisa som rundsum (RS) i kontrakt.

I mengdedelen inngår tingingsarbeid som grøfting, fjerning av torvkantar, utskifting av stikkrenner, utskifting av skilt og rekkverk mm. Her inngår også bestillingar etter timepris for eksempel på opprydding etter skred og flaum.

Dei fleste kontraktane av denne typen har ein varigheit på 5 år, med opsjon på 1 år. Nye fylkesvegkontraktar vert lyste ut med varigheit på 5 år og gjensidig opsjon på 3 år og 1 år med opsjon. I funksjonskontraktane er det i hovudsak dei store riksentreprenørane som har mogelegheit til å bere risikoen, og som gjev tilbod i konkurransane som har vert lyste ut. I ein funksjonskontrakt er det viktig å ha ein riktig risikobalanse i forholdet mellom einingspris og fastpris for å sikre at entreprenørane har eit insitament til å gjere jobben effektivt. Erfaringar med dagens drift- og vedlikehaldskontraktar viser at fastprisen har auka mykje dei siste åra på grunn av at entreprenøren prisar risikoen høgt.

Risikoen for entreprenøren ved ein slik modell er i hovudsak knytt til beredskap og vinterarbeid. I denne kontraktsforma vert beredskapen prisa som fast pris. Det kan vera store kostnader for entreprenør spesielt i område som Nordfjord med mange skred og flaumhendingar. Vi ser no at denne prosessen vert prisa høgt for å sikre seg økonomisk. Når det gjeld vinterkostnad set byggherre minsteprisen på variable mengder som brøyting, høvling, salting og sanding i konkurransegrunnlaget. Denne prisen er betydeleg mindre enn sjølvkost, og det resterande må leggest til fast pris for vinterkostnad. Dette vert gjort for at ikkje entreprenøren skal ha eit større forbruk enn nødvendig.

Byggherrestyrt kontrakt

I forarbeidet med denne kontraktsmodellen har vi kontakta andre fylkeskommunar som har erfaringar frå byggherrestyrte kontraktar. Her har vi fått nyttige innspel og danna oss eit godt bilete av driftsmåte og behov. Det vert ikkje lagt skjul på at det ved byggherrestyrte kontraktar har blitt oppnådd betre konkurranse i marknaden og fleire lokale tilbydarar.

Bransjeorganisasjonen MEF er svært positive til mindre kontraktar slik som den vi no foreslår. Det må utarbeidast ny kontraktsmal for byggherrestyrt kontrakt, noko som vil krevje ein del arbeid. Vi ynskjer å samarbeide med andre fylkeskommunar for å få mest mogleg likskap i kontraktane, men samstundes tilpassa våre lokale behov.

I byggherrestyrte kontraktar inngår byggherren fleire avtalar/kontraktar, for eksempel på vinter-, sommar-, brøytetikker og kantslått. Dette medfører at fleire mindre- og mellomstore entreprenørar kan konkurrere om kontraktane som vert lyste ut, i tillegg til dei store riksentreprenørane.

Det er viktig å framheve at i ein byggherrestyrt driftskontrakt er det vegeigar som følgjer opp vegnettet, i staden for at entreprenøren bemannar opp for vegtilsyn. Fordelen med at vegeigar har vegoppsyn er at tildelte midlar kan styrast i større grad etter behov, ikkje betalast ut på rundsum, og at kunnskapen blir hos byggherre når kontrakten vert avslutta.

I ei byggherrestyrt kontrakt har byggherren ansvaret for beredskap. Det betyr at entreprenøren ikkje skal prise risiko for vérhendingar. Rundsummen utgjør ca. 55 - 60 prosent av kostnadane i ei

funksjonskontrakt, men dersom byggherren tek større del av beredskap og kontroll vil dette redusere kostnadane på rundsum betrakteleg.

Avtale med kommunar

Når det gjeld samarbeid med kommunane om vintervedlikehald, har vi som mål at dette kan gjerast langt meir effektivt enn i dag. Ofte ligg der kommunale vegstubbar til fylkesvegane som må driftast av kommunen sin driftsentreprenør. Vi ser derfor på mogelegheita for avtalar med kommunane for drift av fylkesvegar der dette er beste løysing. Dei kommunane vi har diskutert dette med er svært positive til eit slikt samarbeid. Dette gjer vi uavhengig av valt kontraktsmodell.

Marknad og oppdeling av driftskontrakt 4610 Nordfjord

Erfaring har vist at det er mange små- og mellomstore entreprenørar som vil vere med på drift av vegnettet i Nordfjord. Vår oppfatning er at det ikkje skal vere problem med god konkurranse på desse kontraktane.

Vi ser for oss ein modell som vist under oppdelt i tre ansvarsområde for vegvaktarar.



Alternative kontraktsformer for 4610 Nordfjord

Alternativ 1 - Byggherrestyrt med delt funksjonsansvar

I denne kontraktsmodellen har byggherre og entreprenør delt funksjonsansvar. Det vil seie at byggherren har funksjonsansvar på alt utanom vinterdrift, og eventuelt grøntareal, der entreprenøren har dette ansvaret. I ei funksjonskontrakt set byggherre prisen på mengde i konkurransegrunnlaget for vintervedlikehold pr. km, tonn, minutt, time, men den dekker ikkje heile kostnaden for entreprenøren, og det resterande vert lagt til rundsum på beredskap. Vi foreslår her at entreprenøren prisar mengdeprisane sjølv, noko som igjen vil medføre ein reduksjon av låste midlar i rundsum. Byggherren sine vegvaktarar følger i større grad opp ute på vegen for å sikre at ikkje arbeid vert gjort unødvendig, og at forholda er innanfor krava.

Ein slik modell vil medføre tettare oppfølging frå byggherren enn i ein ordinær funksjonskontrakt. Det betyr at det vil vere behov for meir bemanning for å følge opp. Vi tenkjer her tre entreprenørar på vinter, ein på kvart ansvarsområde som har eit funksjonsansvar når det gjeld vinterdrift. Det vil seie at desse entreprenørane styrer sjølv vinterdrifta ut i frå krav i kontrakt, eventuelt med hjelp av underentreprenørar.

I tillegg ser vi for oss å ha kontraktar på brøytestikker, sommarvedlikehald og rammeavtale på bestillingsarbeid inkl. opprydding etter skred og flaum.

Ved ein slik modell treng vi meir bemanning. Vi har i dag byggeleiar på plass, men vi treng i tillegg ein byggherrestøtte og tre vegvaktarar. For å få mest mogeleg nytte av vegvaktarane ser vi det

som ein stor fordel at dei er tilsette i fylkeskommunen, men vi kan vurdere eiga kontrakt for vegvaktarar inkl. vaktordning om ikkje full oppbemanning er ynskjeleg.

Skal vi ha eigne vegvaktarar må vi og gå til innkjøp av eigne bilar og utstyr til dei. Tre vegvaktarar inkl. bil, utstyr og vaktordning vil medføre ein kostnad på ca. 4 mill. kr pr. år. I tillegg kjem ei byggherrestøtte som vil medføre ein kostnad på 0,8 mill. pr. år. Dette er kostnader som vi raskt tener inn på betre kontroll av vegnettet, styring av tiltak der det trengs og i tillegg vil ha stor nytte av på grunn av at kunnskapen blir hos vegeigar. Vi anslår at dette kan gje ei samla innsparing på i storleiken 2,5 mill. pr. år. Vi legg då til grunn reduksjon i rund sum på 30 %, samstundes som administrative kostnader vil auke som følgje av auke i bemanning og køyreteøy. I tillegg vil vegeigar ha full kontroll på vegnettet til ein kvar tid med eigne vegvaktarar.

Vi ser for oss denne oppdeling av mindre kontraktar.

- Vinter - tre hovudkontraktar, kan vere aktuelt med to til tre mindre rodekontraktar i tillegg.
- Drift av brøytetikker - ein kontrakt
- Sommarvedlikehald - ein kontrakt
- Eventuelt vegvaktar og vakt - ein kontrakt
- Rammeavtale på maskiner og utstyr med einingspris til tilleggsarbeid samt opprydding etter skred og flaum

Alternativ 2 - Byggherrestyrt med alt ansvar

Ved ein slik kontraktsmodell har byggherre all styring og risiko. Det betyr at byggherren må bemanne opp til å takle styrt utkalling, og spesielt på vinter må mannskap vere på vegen til ei kvar tid for å følgje med på forholda. Det vil sei at på vinter må vegvaktar patruljere vegnettet etter ein turnus for sjekk av friksjon, strøtiltak, høvling og behov for brøyting, samt kalle ut der det trengs tiltak. Vi ser for oss 40 kontraktar på vinter. I tillegg ser vi for oss å ha kontrakt på brøytetikker, sommarvedlikehald, og rammeavtale på bestillingsarbeid inkl. opprydding etter skred og flaum. Ved ein slik modell treng vi ein del meir bemanning. Vi har i dag byggjeleiar på plass, men vi treng i tillegg ein byggherrestøtte, ein kontrollingeniør og seks vegvaktarar.

Vi kan vurdere eiga kontrakt for vegvaktarar inkl. vaktordning om ikkje full oppbemanning er ynskjeleg. Dette kan og vere ei god løysing på grunn av at behovet er størst på vinteren når vegane skal patruljerast 24/7.

Skal vi ha eigne vegvaktarar må vi og gå til innkjøp av eigna bilar og utstyr til dei. 6 vegvaktarar inkl. bil, utstyr og vaktordning vil medføre ein kostnad på ca. 8 mill. pr. år.

Vi ser for oss denne oppdelinga av mindre kontraktar.

- Vinter - 40 kontraktar
- Drift av brøytetikker - ein kontrakt
- Sommarvedlikehald - ein kontrakt
- Eventuelt vegvaktarar inkl. vakt - ein kontrakt
- Rammeavtale på maskiner og utstyr på einingspris.

Alternativ 3 - Funksjonskontraktmodellen

Funksjonskontraktmodellen har vore den mest nytta til no. I ein slik modell stiller vegeigar krav til entreprenøren som igjen skal prise vinterberedskap, sommarvedlikehald, brøytetikker osv. som rundsum i kontrakt. Risikoen er derfor størst for entreprenøren, og vi ser at denne risikoen vert prisa høgare i dagens kontraktar. Vi ser og at det er berre dei store riksentreprenørane som kan takle ein slik risiko.

Vegeigar si oppgåve er i stor grad å vere ute på vegen for å kontrollere at arbeid vert utført etter krav i kontrakt. Ein slik kontraktsmodell kan og skape konflikter på grunn av at kontrakt kan tolkast ulikt av partane.

Dette er ein kontraktsmodell der ca. 60 prosent av kontraktssummen er låst til rundsum og vert utbetalt månadleg etter betalingsplan.

Økonomi

I dagens driftskontrakt 1407 Nordfjord ser vi at ca. 60 prosent av kontraktssummen er låst opp i rundsum prosessar. Vi ser for oss at desse låste midlane kan reduserast til 30 prosent for alternativ 1, og 20 prosent for alternativ 2.

Dagens driftskontrakt 1407 Nordfjord vart lyst ut etter Statens vegvesen sin mal for funksjonskontraktar og vart inngått i 2019 med ein pris på ca. 173 mill.kr og driftsperiode på fire år 2019 - 2023. I denne kontrakten er det totalt 630,4 km veg derav 419,7 km fylkesveg og 12 km fylkeskommunal g/s-veg. Av dette er ca. 100 mill.kr prisa inn som rundsum som vert utbetalt etter betalingsplan kvart driftsår fordelt på riksveg og fylkesveg.

På grunn av stort vedlikehaldsbehov på vegnettet i Nordfjord ser vi ikkje at kostnad pr. km. veg kan reduserast, men vi kan få utført meir vedlikehald for same kostnad ved ein slik modell. Vidare får vi styrt midlane bedre mot der tiltaka trengs mest, i motsetning til å binde det opp i rundsum. Vi ventar vesentleg auke i kontraktssummen på denne kontrakten dersom vi vel å lyse han ut som ordinær driftskontrakt etter ordinær mal. Dette med bakgrunn i låg pris på dagens kontrakt kombinert med auka prisar i mottekne tilbod i nyare kontraktar.

Det vart lagt fram ei referatsak til møtet i fylkesutvalet 21. september om prisutvikling på driftskontraktar. Den saka er også lagt fram som referatsak til dette møtet i hovudutval for samferdsel og mobilitet, i tillegg til omtale o arbeidsdokument 3/21 i budsjettprosessen.

Vurdering

Vi ynskjer å lyse ut 4610 Nordfjord som byggherrestyrt driftskontrakt etter alternativ 1 der risiko vert meir delt mellom byggherre og entreprenør. Dette for å få ei brei deltaking blant mindre og mellomstore entreprenørar i konkurransen, samt redusert kostnad til drift, der byggherre tek ein større del av risikoen. Kostnadane til vegdrift i nye driftskontraktar har hatt ein stor auke, og vi trur at denne modellen vil gje lågare kostnadsauke. Det som er like viktig er effekten me vil få med at:

- Vi som byggherre får betre oversikt, då inspeksjonar blir lagt til oss
- Byggherren rår over kva arbeid som skal utførast då det blir teke ut av fast del av kontrakten og blir bestilt av byggherre.
- Byggherre har mykje meir kontroll på utgiftene for å tilpasse dei til årlege løyvingar
- Vi får meir effektiv drift som gjer at me får utført meir for dei pengane me brukar
- Vi ventar at byggherrestyrt kontrakt med delt funksjonsansvar vil vere med å stagnere den høge prisauken vi har hatt siste åra

Bakdelen er at byggherren må ha ein større bemanning for å følgje opp ein slik kontraktsmodell samanlikna med dagens kontraktar. Vi har derfor konkludert med at alternativ 1 er ei betre løysing for oss enn alternativ 2 for å få erfaring med byggherrestyrte driftskontraktar.

Med dette alternativet har entreprenøren funksjonsansvar på vinterdrifta og eventuelt drift av grøntareal. Entreprenøren prisar inn einingsprisar på mengde, km, timar og tonn, samt beredskap på vinter. Generell beredskap, kontroll og dokumentasjon har vegeigar kontroll på ved ein slik modell.

Fordelen er at vi får styrt midlane betre der behovet er størst, utført meir vegvedlikehald for tildelte midlar, vi får betre kontrollar og dokumentasjon, samt at kunnskapen vert hos vegeigar. Dette er også erfaringane hjå andre fylkeskommunar som har eller vurderer byggherrestyrte driftskontraktar.

Konklusjon

Vi ønskjer å prøve ut ny kontraktsform ved utlysing av ny driftskontrakt for Nordfjord. Vi tilrår å lyse ut byggherrestyrt kontrakt etter alternativ 1 der risiko vert meir delt mellom byggherre og entreprenør enn i dag, og der byggherre tek mindre risiko enn ved alternativ 2.

Vi gjer dette for å få større konkurranse ved utlysing og for å få ei meir kostnadseffektiv drift.