



Statens vegvesen

Hordaland fylkeskommune –
Samferdsleavdelinga
Postboks 7900
5020 BERGEN

Behandlende enhet:
Region vest

Saksbehandler/telefon:
Hege Løvteit / 55516404

Vår referanse:
15/256907-1

Deres referanse:

Vår dato:
21.12.2015

Masfjordsambandet – vurdering av konkurranseprega dialog som anbudsform

Me viser til tidlegare kontakt i saka. Vedlagt ligg notat med vår vurdering av konkurranseprega dialog som anbudsform for Masfjordsambandet.

Vegavdeling Hordaland
Med hilsen

Olav Finne
Avdelingsdirektør

Sindre Lillebø
Seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.



Statens vegvesen

Notat

Til: Hordaland Fylkeskommune
Frå: Statens vegvesen Region vest
Kopi til:

Sakshandsamar/telefon:
Hege Løvteit / 55 51 64 04
Vår dato: 21.12.2015
Vår referanse:

Vurdering av bruk av konkurranseprega dialog som anbudsform for Masfjordsambandet

1 Bakgrunn

Hordaland fylkeskommune har bede Statens vegvesen om å omtale og tilrå metode for innhenting av skisser til ulike brukonsept for fjordkryssing over Masfjorden. Det vart og etterspurt ei vurdering av anbuds konkurranse i form av prosedyre «konkurranseprega dialog».

2 Tidlegare arbeid i saka

Det har i lang tid vore jobba med planar for Masfjordsambandet. I juni 2012 presenterte Masfjorden kommune ein forprosjektrapport for bru over Masfjorden utarbeidd av Sivilingeniør Helge Hopen AS. Rapporten kom som eit innspel til Regional Transportplan for Hordaland 2014–23.

I forprosjektrapporten vert ulemper med dagens ferjesamband oppsummert. Vidare vert to løysingar for bruer over fjorden presentert (hengebru og flytebru) og prisestimert (med referansetal frå andre bruprojekt). Tilkomstveggar til påkoplingspunkta for brua vert også presentert og prisestimert. Det er i rapporten gjort ein analyse av forventa trafikktalet, og med bakgrunn i dette, samt forventa inntening gjennom bompengar, er det presentert kostnader som må løyvast gjennom fylkeskommunale vegmidlar for at brua kan realiserast.

Med bakgrunn i forprosjektrapporten gjekk Masfjorden kommune i gang med planarbeid for Masfjordsambandet. I februar 2015 vedtok kommunen planprogram for reguleringsplan for bru over Masfjorden. I tillegg til dei to tidlegare brutypene som Vegdirektoratet hadde vurdert, vart det i planprogrammet presentert ei flytebru med skipssluse. I planprogrammet vert denne løysinga for fjordkryssing samanstilt med prinsipp som er nytta i offshoreinstallasjonar. Det er også éin leverandør som har skissert løysinga i planprogrammet.

I Fylkestinget 9.12.2014, sak PS74/14 vart det fremja og vedteke eit verbalframlegg: «Fylkestinget er positivt til et forsøk med en konseptutlysning for Masfjordbrua, dvs. en anbudsutlysning basert på en ren funksjonsbeskrivelse. Prosjektet vil kunne realiseres under

forutsetning av at fylkeskommunal egenandel ikke overskrider fergeavløsning og momskompensasjon i forbindelse med prosjektet. Fylkestinget ber om en sak vedrørende dette i 1.kv. 2015.»

Frå Fylkesvegrådet 19.2.2015 er det referert: «..vart ein samde om Hordaland fylkeskommune lagar ei bestilling til Statens vegvesen for å få fram underlag for å svara ut verbalforslaget om Masfjordbrua. Me vil derfor be Statens vegvesen beskriva eit opplegg for å innhenta skisser på ulike brukonsept, gjerne ein anbodskonkurranse i form av prosedyra «Konkurranseprega dialog», slik som for fjordkryssingane på E39 jfr.»

3 Konkurranseprega dialog

Ved offentlege anskaffingar skal forskrift om offentlege anskaffingar (FOA) leggest til grunn. Konkurranseprega dialog (KPD) er eit unntak frå hovudregelen om at anskaffingar etter del III skal skje i open eller avgrensa form. FOA gir i §4–2c) og vidare i §14–2 dei føresetnadene som må vere oppfylt for at KPD kan nyttast:

«FOA §14–2 Konkurransepreget dialog:

(1) Oppdragsgiver kan benytte konkurransepreget dialog ved tildeling av særlig komplekse kontrakter.

(2) En kontrakt er særlig kompleks når oppdragsgiver ikke er i stand til:

- a. i samsvar med §17.3 (krav til ytelser og bruk av tekniske spesifikasjoner) tredje ledd objektivt å presisere de tekniske vilkår, som kan oppfylle deres behov og formål, eller
- b. objektivt å presisere de rettslige og finansielle forhold i forbindelse med et prosjekt.»

4 Statens vegvesens vurdering av KPD for å avklare prosjekt generelt

Statens vegvesen har, trass i stor prosjektportefølje, tidlegare berre brukt KPD på eitt utbyggingsprosjekt og på eitt utgreiingsoppdrag. Me har lang og brei erfaring med bruk av tradisjonelle anbodskonkurransar, og vurderer dette som den beste måten å engasjere entreprenør ved ordinære prosjekt. Det låge talet på gjennomførte KPD gjer at me har avgrensa erfaring med slike anbodskonkurransar.

Vår erfaring er at leverandørar i ein KPD forventar at dei i seinare fasar av prosjektet skal ha eksklusiv tilgang til bygging av tiltaket. Me vurderer difor at det er ein klar fordel at rammene rundt prosjektet er fastlagd før ein KPD startast opp, slik at når KPD vert avslutta kan ein gå rett vidare til byggefase, med éin vald leverandør. Me meiner difor det er ein klar fordel at det før ein slik konkurranse finst godkjent reguleringsplan for tiltaket, og at finansiering er avklara.

5 Statens vegvesens vurdering av KPD for å avklare Masfjordbrua

5.1 Forskrift om offentlige anskaffingar, KPD og Masfjordsambandet

Statens vegvesen nytter FOA i vurderinga om dette prosjektet oppfyller dei føresetnadene som må vere til stades for bruk av KPD. Etter vårt syn er alle dei tre brutypene i planprogrammet kjend teknologi, og heller ikkje særleg komplekse. Med tradisjonell planlegging etter plan- og bygningslova og ordinær handsaming av finansiering av prosjektet før det vert lyst på anbod vil det heller ikkje vere tvil om dei rettslege og finansielle forholda knytt til prosjektet.

Med bakgrunn i formålet for FOA §14-2 vurderer Statens vegvesen det som lite truleg at det er grunnlag til å nytte KPD i anskaffing av kontrakt for Masfjordbrua.

5.2 Korleis kan KPD brukast til å avklare val av brutype over Masfjorden?

Om ein likevel ynskjer å gjennomføre ein KPD for Masfjordsambandet, meiner me at det er to måtar å gjennomføre konkurransen på:

- KPD for å avklare brutype med kostnader på reguleringsplannivå; før gjennomføring av reguleringsplan med konsekvensutgreiing (forprosjektnivå)
- KPD for å avklare brutype, og der konkurranse bind leverandøren til vidare arbeid med prosjektering, bygging og eventuell drift

5.2.1 KPD på forprosjektnivå

KPD gjennomførast på eit forprosjektnivå, der deltakarane inviterast til å utarbeide forprosjekt for ein brutype, og synleggjere kostnader for bygging / drift av brutypen. Som føresetnad for konkurransen må det ligge til grunn at konkurransen vert avslutta når forprosjektet er levert, og at leverandørar av det valde konseptet ikkje vil få fordelar i vidare konkurransar om prosjektering, bygging og eventuell drift av brua. Vidare må alt materiell som er levert i konkurransen vere til fri disposisjon for oppdragsgjevar.

Konkurransen kan gå i regi av Masfjorden kommunen, men må følgjast tett opp av brumiljøet i Statens vegvesen Region vest og Vegdirektoratet for å sikre naudsynt brufagleg kvalitet på arbeidet.

Det er ein fordel å avslutte konkurransen før reguleringsplan, sidan utfallet av reguleringsplanen samt finansiering av prosjektet er uavklart. Ein bind seg dermed ikkje til kostnader framover for eit prosjekt som mogleg ikkje vert realisert.

Når konkurransen går over ei avgrensa tidsperiode vil også kostnadane knytt til gjennomføringa verte avgrensa.

Ulempa med KPD som vert avslutta i tidleg fase utan vidare bindingar for leverandørane er at resultata og prisar frå konkurransen er leverandøravhengige, utan at leverandørar er knytt opp til prisane i seinare fasar av arbeidet med brua. Konkurransesituasjonen vil kunne påverke prisane. Dette saman med at prisane ikkje er bindande gjer at dei heller ikkje er samanliknbare. Det vil vanskeleggjere val av konsept. I verste fall kan konkurransen gi val av eit konsept på feil prisgrunnlag, til ein leverandør som ikkje sidan må stå til ansvar for inngitt pris.

5.2.2 KPD som bind leverandørar til prosjektering, bygging og eventuelt drift
Eit alternativ til å gjennomføre KPD på forprosjektnivå vert da å gjennomføre ein konkurranse for val av konsept, der leverandøren også bind seg til vidare arbeid med prosjektering, bygging og eventuell drift.

For å sikre at tilbydarane har naudsynt kompetanse må det for denne konkurranseforma gjennomførast ei prekvalifisering av deltakarane i forkant av konkurransen.

Ein føresetnad for deltaking i konkurransen er at tilbydarane må oppgi bindande prisar for vidare fasar i prosjektet. Bindinga må venteleg vere på minst 2–5 år, slik at naudsynt planprosess vert ferdigstilt før bygging

I ein slik konkurranse vurderer me det som mest hensiktsmessig at byggherren for gjennomføring står som oppdragsgjevar for konkurransen. For eit fjordkryssingsprosjekt er det naturleg at den som har ansvaret for den tyngste delen av gjennomføringa (prosjektering og bygging), og som også sit på fagkompetansen, er oppdragsgjevar.

Fordelen med ei slik konkurransegjennomføring er at ein på eit tidleg stadium i planprosjektet vil få prissette konsept der prisane er bindande fram til ferdigstilling av prosjektet. Sidan prisane er bindande er dei og samanliknbare.

Ulempa er at sidan både planstatus og finansiering ikkje er avklara på førehand vil konkurransen gå over ein lang tidsperiode. Truleg vil det gå lang tid frå prisane er ingitt tidleg i planfasen, til endeleg vedtak på plan og deretter til tiltaket er finansiert og prosjektering og bygging kan starte. Perioden for gjennomføring kan dermed strekkje seg over fleire år. For å sikre brei nok deltaking til ein slik konkurranse må ein rekne med at alle deltakarar må honorerast for arbeidet sitt, og kostnaden for gjennomføring av konkurransen vil venteleg verte høg.

5.2.3 Forundersøkingar og estimerte kostnader for gjennomføring av KPD
Uansett val av KPD-type vil det i forkant av konkurransen vere naudsynt å gjennomføre tekniske undersøkingar av området, som vind-, bølge- og straumtilhøva i Masfjorden, samt kartleggje botntilhøva og geotekniske og geologiske tilhøve. For å sikre eit tilstrekkeleg grunnlag bør det samlast data i ein periode på om lag 2 år. Kostnadsoverslaget på datainnsamlinga er 1–2 mill. kr.

I etterkant av undersøkingane må det settast av tid og ressursar for å utarbeide eit konkurransegrunnlag for konkurransen. Utarbeiding av eit slik konkurransegrunnlag vil truleg strekkje seg over 2–6 månader, og vil krevje ein innsats frå fleire fag, spesielt bruteknisk og juridisk. Kostnaden for utarbeiding av eit konkurransegrunnlag er vanskeleg å anslå sidan det vil vere stor variasjon mellom dei to presenterte måtane å gjennomføre KPD på. Omhandlar konkurransen prosjektering, bygging og eventuell drift må det også gjennomførast ein prekvalifisering som venteleg vil ta ca 6 månader.

Totalt vil det gå minimum 2 år med for innsamling av data og utarbeiding av konkurransegrunnlag før konkurransen kan lysast ut.

I tillegg til kostnadene knytt til forundersøkingar, utarbeiding av konkurransegrunnlag samt oppfølging av deltakarane, vil den største delen av kostnaden for gjennomføring av konkurransen vere knytt til honorering av deltakarane. Som nemnt over er det store forskjellar på venta honorarkostnader til dei to ulike formane for konkurransegjennomføring.

6 Alternativ metodikk til KPD: forprosjekt

Me vurderer det beste alternativet til KPD for Masfjordsambandet er å gjennomføre eit forprosjekt for å vurdere fordelar, ulemper og kostnader av ulike brutypar. Gjennom planprogrammet for Masfjordbrua har Masfjorden kommune slik me ser det eit godt utgangspunkt for ein slik tilnærming. Kommunen har sjølv vurdert fjordkryssinga som så lite kontroversiell og kompleks at dei legg til grunn at ein kan gå rett på reguleringsplan (områdeplan) for brua.

6.1 Forprosjekt: omtale av opplegg og budsjett for gjennomføring.

For å avklare kostnadene for dei ulike alternativa til vidare bruk i planlegginga bør det gjennomførast eit forprosjekt. Sidan dei tre foreslåtte løysingane for fjordkryssinga er kjend teknologi vil eit forprosjekt kunne gi realistiske kostnader som er leverandøruavhengige. Eit forprosjekt vil truleg gå over 4–8 månader. Erfaringsmessig vil kostnaden ligge på 1–2 mill. kr.

Eit forprosjekt kan gjennomførast i kommunal regi som ein del av planarbeidet for sambandet. Det vil være behov for kontakt med brumiljøet i Statens vegvesen Region vest og Vegdirektoratet, men i eit mindre omfang enn ved gjennomføring av ein KPD.

I forkant av eit forprosjekt kan ein gjennomføre dei same undersøkingane knytt til vind-, bølge- og straumtilhøve, geologi og geoteknikk, men det er ikkje naudsynt at desse dataene ligg klare før forprosjektet vert starta. Når dei skal gjennomførast vil vere ei avveging sett mot tid og kostnader. Undersøkingane i seg sjølv vil, når dei skal gjennomførast, vere like tid- og kostnadskrevjande som for KPD.

7 Eventuell finansiering av Masfjordsambandet

Med tal på forventa bompengar frå forprosjektet utarbeidd av Sivilingeniør Helge Hopen AS, samt forventa ferjeavløysingsmidlar for sambandet kan ein sjå for seg grunnlag for låneopptak for investeringa på vel 500–600 mill. kr. Investeringskostnaden på brua er tidlegare rekna til 800–850 mill. kr., truleg er dette talet høgare. Merk at det er store usikkerheiter knytt til desse tala.

Sjølv om det ligg moglegheiter for finansiering av investeringa i bompengar og ferjeavløysingsmidlar vil det framleis ikkje vere tilstrekkeleg til å dekke den totale investeringskostnaden. Dette gapet må då dekkast inn gjennom ordinære fylkesvegmidlar.

8 Tilråding

Ein KPD for prosjektering, bygging og eventuell drift vil gi sikker informasjon om kostnader knytt til ulike brutypar. Det er likevel ein kostbar og tidkrevjande prosess. Statens vegvesen vurderer ikkje Masfjordsambandet som eit prosjekt av så usikker eller kompleks karakter at det gir grunnlag for å bruke KPD for å avklare brutype. Derimot vurderer me det som eit ordinært fjordkryssingsprosjekt som kan byggast gjennom kjend teknologi.

Det er usikkert om og når prosjektet kan finansierast. Sambandet er ikkje prioritert for gjennomføring i RTP 2013–24. Det er heller ikkje sett av midlar til fylkeskommunal planlegging. Me finn ikkje å tilrå at det vert sett i gang konkurranseprega dialog før det er avklara i RTP at dette er eit prosjekt fylkeskommunen ynskjer å gjennomføre.

I staden vil me tilrå at det vert gjennomført eit forprosjekt for val av brutype, for å få eit betre grunnlag for å vurdere prosjektet ved rullering av RTP.