



Rapport 2019/10 |



Kartlegging av konkurransekostnader i utvalgte plan- og designkonkurranser om prosjektoppdrag i byggenæringen

Ingeborg Rasmussen og Oscar Haavardsholm

Dokumentdetaljer

Tittel	Kartlegging av konkurransekostnader i utvalgte plan- og designkonkurranser om prosjektoppdrag i byggenæringen
Rapportnummer	2019/10
ISBN	978-82-8126-406-9
Forfattere	Ingeborg Rasmussen og Oscar Haavardsholm
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Norske arkitekters landsforbund (NAL), Arkitektenes fagforbund (AFAG), Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF), Arkitektbedriftene i Norge (AiN) og Bygg21
Dato for ferdigstilling	22.mars 2019
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Plan- og designkonkurranser, arkitekttjenester, konkurransekostnader, ingeniørtjenester, transaksjonskostnader, bygg, anlegg, eiendom

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vista Analyse har på oppdrag for Norske arkitekters landsforbund (NAL), Arkitektenes Fagforbund (Afag), Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF), Arkitektbedriftene i Norge (AiN) og Bygg 21, gjennomført en kartlegging av konkurransekostnader i fem utvalgte prosjekter.

Prosjektene er valgt av en styringsgruppe nedsatt av oppdragsgiver. Ved utvelgelsen av de fem prosjektene er det lagt vekt på å sikre en viss representativitet og spredning i prosjektenes type og størrelse.

Vi benytter anledningen til å takke alle som har stilt seg til disposisjon for intervjuer og på andre måter har bidratt med kunnskap og nyttig informasjon inn i prosjektet. Vi takker prosjektets styringsgruppe for et godt samarbeid, gode diskusjoner og nyttige innspill. En spesiell takk til Katrine Hamre Sørli (NAL) for god hjelp i kartleggingsarbeidet. Styringsgruppen for øvrig har bestått av; Gisle Nataas (NAL), Per Christian Opsahl (AFAG), Ari Soilammi (RIF), Egil Skavang (Arkitektbedriftene), Sverre Tiltnes (Bygg 21) og Kari Bucher (NAL).

Ingeborg Rasmussen har vært prosjektleder. Oscar Haavardsholm har vært prosjektmedarbeider med ansvar for datainnhenting og – analyser. Haakon Vennemo har stått for kvalitetssikringen.

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

1	Innledning	15
1.1	Nærmere om plan- og designkonkurranser	15
1.2	Konkurranse- og transaksjonskostnader	16
1.3	Organisering av rapporten	16
2	Konkurranser – formål og typer	17
2.1	Grunnleggende prinsipper og hensikt i offentlige anskaffelser	17
2.2	Flere mulige anskaffelsesformer	18
2.3	Oppsummering; konkurransedyktig næringsliv og verdi for samfunnet	23
3	De fem konkurransene.....	24
3.1	Prosjektene varierer i størrelse og type	24
3.2	Kistefosdammen barnehage	25
3.3	Livsvitenskapsbygget	29
3.4	Nydalsveien 32b	32
3.5	Regjeringskvartalet	34
3.6	Urban +	38
3.7	Generelle betraktninger fra innkjøpere og tilbydere	39
4	Resultater fra kostnadsanalysen.....	43
4.1	Beregning av konkurransekostnader	43
4.2	Tilbydernes samlede konkurransekostnader	45
4.3	Tilbydernes gjennomsnittlige kostnader per konkurranse	48
4.4	Hvorfor deltar bedriftene i kostnadskrevende konkurranser?	52
4.5	Hva vet vi om byggherrens (kjøpers) kostnader?	54
4.6	Resultatene sammenliknet med undersøkelse i Danmark	55
5	Analyse og konklusjoner	57
5.1	Plan- og designkonkurranser skiller seg fra andre konkurranser	57
5.2	Hva sier teorien?	57
5.3	Kartleggingsfunnene sett i lys av et teoretisk rammeverk	60
5.4	Funn og resultater fra andre undersøkelser	63
5.5	Konklusjon og anbefaling	64
	Referanser	66

Figurer

Figur 2.1	Grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser	18
Figur 3.1	Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Kistefosdammen barnehage ..	28
Figur 3.2	Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Livsvitenskapsbygget	31
Figur 3.3	Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Nydalsveien 32b	33
Figur 3.4	Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Regjeringskvartalet	36
Figur 3.5	Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Urban +	39
Figur 4.1	Tilbydernes samlede konkurransekostnader for de fem utvalgte konkurransene (rød søyle representerer negative tall).....	46
Figur 4.2	Honorarets andel av konkurransekostnadene (beregnet gjennomsnitt)	47
Figur 4.3	Tilbydernes samlede økonomiske tap målt i udekkede i produksjonskostnader fordelt på de fem utvalgte konkurransene.....	48
Figur 4.4	Konkurransedeltagernes gjennomsnittlige lønnskostnader, honorar og udekkede lønnskostnader (tap).....	49
Figur 4.5	Konkurransedeltagernes gjennomsnittlige produksjonskostnader, honorar og udekket produksjonskostnad (tap)	50
Figur 4.6	Løsningsforslagenes gjennomsnittlige markedsverdi (sum udekket og dekket)	51
Figur 4.7	Samlet deltagertap per konkurranse.....	52
Figur 4.8	Kostnadsdekning i fire danske og fem norske prosjekt (gjennomsnitt).....	56

Tabeller

Tabell 3.1:	Oppsummerende presentasjon av de fem konkurransene	25
Tabell 4.1	Kostnadskategorier og faktorer	44
Tabell 4.2	Inngangsverdier for beregnede kostnader / markedsverdi	45

Sammendrag og konklusjoner

Plan- og designkonkurranser er en anskaffelsesform der oppdragsgiver gjennom en konkurranse inviterer konkurransedeltagere til å levere et planleggings- eller prosjekteringsarbeid, inkludert en design. Anskaffelsesformen kan være verdifremmende ved at flere løsninger utarbeides og vurderes i tidligfasen. Dette gir oppdragsgiver et godt grunnlag for å kunne gjøre gode valg som er til nytte for oppdragsgiver selv, leverandørene og samfunnet for øvrig. Ved at leverandørene får muligheter til å utfolde seg, bidrar også konkurranseformen til innovasjon og utvikling i byggenæringen.

Utfordringen med konkurranseformen er at det er ressurskrevende å utarbeide konkrete løsninger. Med et stadig økende krav til detaljerte løsningsbeskrivelser pådrar tilbyderne seg unødvendig store kostnader ved deltagelse i denne type konkurranser. Erfaringene viser at detaljeringen har begrenset nytte selv for det vinnende forslaget. Prosjektene må ofte justeres eller redesignes i senere faser. Detaljeringen fra konkurransefasen viser seg å ha svært begrenset verdi for det videre prosjektet. Det brukes dermed store ressurser på å detaljere, beregne og dokumentere løsninger som aldri kommer til anvendelse. Deltagerhonoraret dekker i gjennomsnitt 25 prosent av deltagerens produksjonskostnader. Tilbyderne påføres dermed store kostnader uten at nytten av detaljeringsskravene synes å kunne forsvare kostnadene.

Høye konkurransekostnader

Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening gjennomførte i 2016 en analyse av ressursbruken i forbindelse med fire prosjektkonkurranser (tilsvarende plan- og designkonkurranser) om offentlig byggeprosjekter. Resultatene viser at konkurransehonoraret dekket 15 prosent av deltagerens produksjonskostnader, og 20 prosent av de marginale kostnadene målt som lønnskostnader.

Vi har kartlagt konkurransekostnadene ved følgende fem plan- og designkonkurranser:

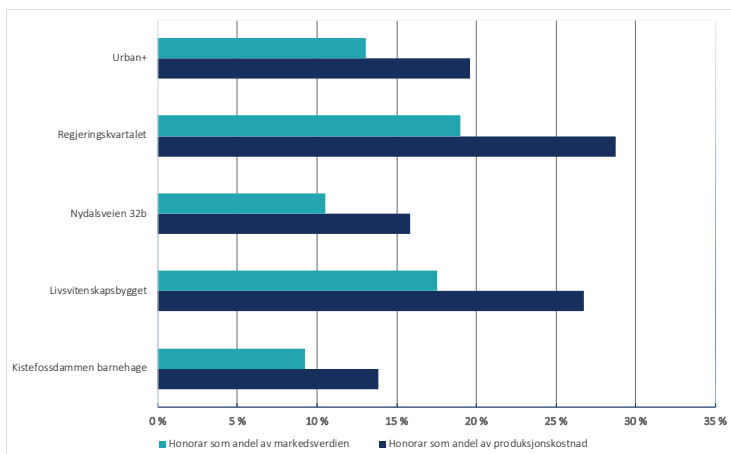
- Kistefosdammen barnehage (Asker kommune)
- Livsvitenskapsbygget (Statsbygg)
- Nydalsveien 32B (Avantor)
- Regjeringskvartalet (Statsbygg)
- Urban+ (Entra)

Vi finner tilsvarende kostnader i de undersøkte prosjektene som i den danske undersøkelsen. Samlet for de fem konkurransene dekker honoraret:

- 25 prosent av de faktiske produksjonskostnadene
- 16 prosent av markedsverdien målt i salgspris for ressursinnsatsen

Figur S.1. viser dekningsgraden per konkurranse målt i forhold til selskapenes produksjonskostnad og markedsverdi av ressursinnsatsen.

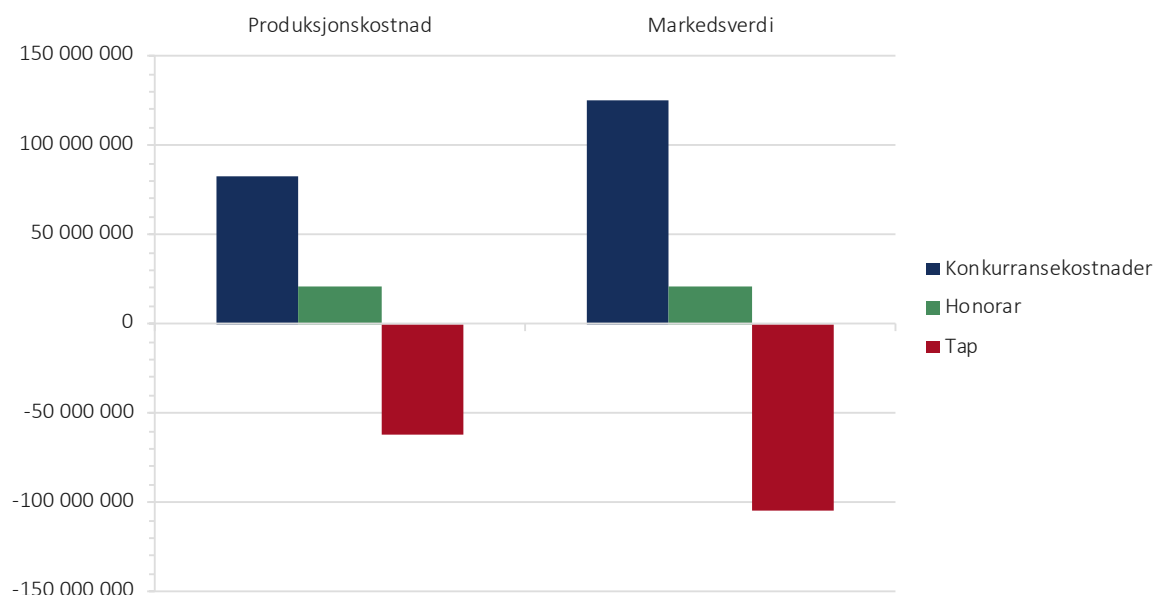
Figur S.1. Konkurransehonorerets prosentvise dekningsgrad i fem konkurranser



Konkurransedeltagernes samlede kostnader i de fem konkurransene målt i lønnskostnader summerer seg til i underkant av 50 millioner kroner. Med 20,5 millioner kroner i samlet konkurransehonorar, gir dette et tap i form av udekkede lønnskostnader på 29 millioner kroner. Dersom vi ser på konkurransedeltagernes faktiske produksjonskostnader, summerer disse seg til 83 millioner kroner. Trekker vi fra konkurransehonoret, blir deltagerens nettokostnader på 62 millioner kroner.

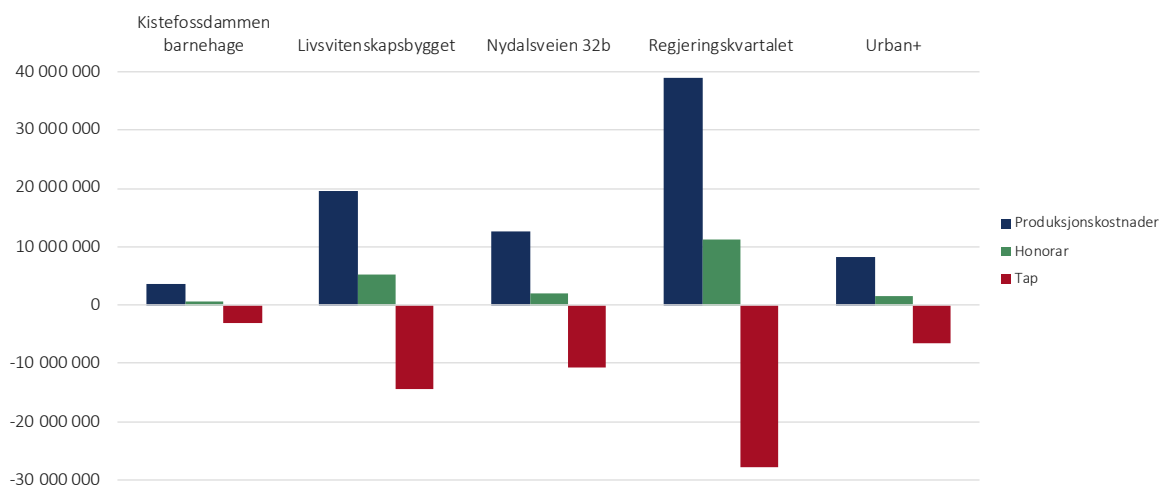
I Figur S.2 viser vi tilbydernes samlede konkurransekostnader, honorar og tap målt i produksjonskostnader og markedsverdi i de fem konkurransene.

Figur S.2 Tilbydernes samlede konkurransekostnader i de fem utvalgte prosjektene



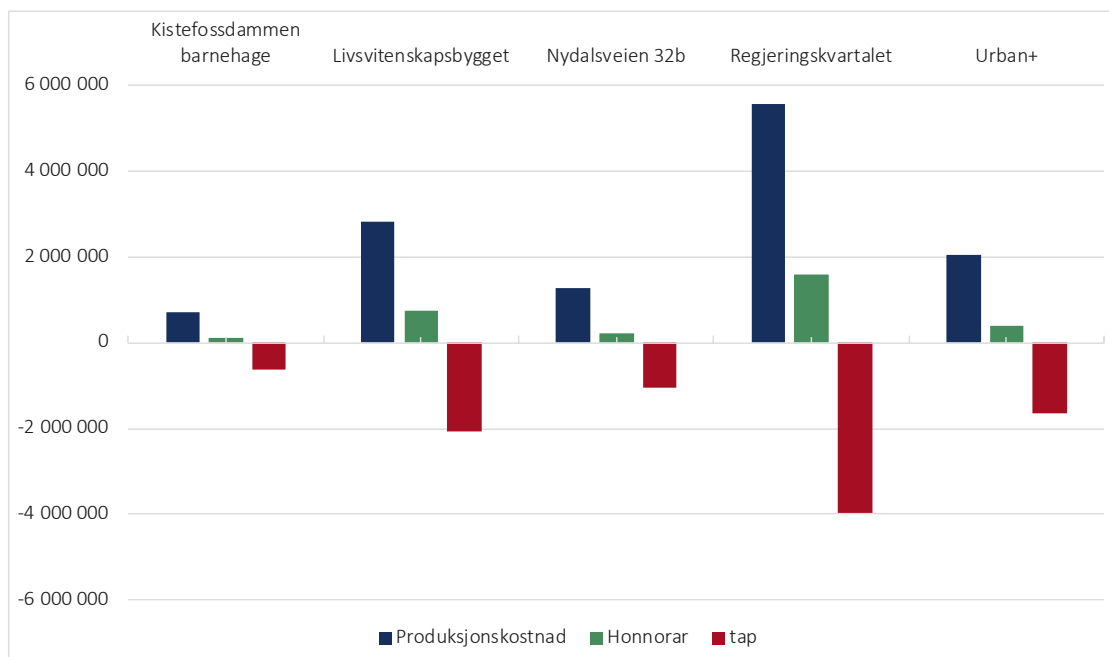
Konkurransedeltagernes konkurransekostnader målt i produksjonskostnader fordelt på de fem konkurransene er vist i Figur S.3 Prosjektene størrelse reflekteres i ressursinnsatsen og størrelsen på honoraret.

Figur S.3 Konkurransekostnadene fordelt på de fem konkurransene.



Antall deltagere varierer på tvers av konkurransene, fra fire til 10 team. I Figur S.4 viser vi den gjennomsnittlige ressursbruken per team målt i produksjonskostnad, honorar og tap (vi har her lagt tapet som en negativ verdi. Tapet i de øvrige figurene er også negativt selv om det ikke er tatt hensyn til fortegn i figurene over).

Figur S.4 Gjennomsnittlig ressursbruk per konkurranseteam (produksjonskostnader) og tap



Ifølge våre beregninger basert på innhentet informasjon, har de sju deltagerne i konkurransen om Regjeringskvartalet hatt en gjennomsnittlig udekket produksjonskostnad på 4 millioner kroner. Selv den minste konkurransen, Kistefosdammen barnehage, har i gjennomsnitt krevd produksjonskostnader på over 700 000 kroner, med over 600 000 kroner som udekkede kostnader som resultat per deltager. Dette er kostnader som nødvendigvis må dekkes inn gjennom andre aktiviteter dersom bedriftene skal kunne eksistere over tid.

Markedsverdien av løsningsforslagene varierer fra nær 1 million kroner for Kistefosdammen barnehage til over 8 millioner kroner for utarbeidelse av løsningsforslagene på nytt Regjeringskvartal. Konkurransehonoraret i konkurransen om Regjeringskvartalet gir det største dekningsbidraget, samtidig som hver enkelt tilbyder også bærer de desidert største kostnadene i denne konkurransen. Arkitektene er den faggruppen som har den høyeste belastningen og dermed også bærer den største andelen av konkurransekostnadene der flere fag er involvert.

Unødvendige krav til detaljering og beregninger gir sløsing med ressursene

Med unntak av Kistefosdammen barnehage oppfattes detaljeringskravene som unødvendige detaljert i de undersøkte konkurransene. Det vises til at kravene som stilles i en del konkurranser i praksis krever bortimot ferdige forprosjekt. Dette framstår som dårlig ressursbruk, spesielt i de tilfellene der prosjektene aldri kommer til realisering. Det oppfattes også som unødvendig ressursbruk i de tilfellene der prosjektet justeres og tilpasses i senere faser med påfølgende endringer i detaljene. Dette sies å være hovedregelen, med det resultat at selv ikke vinnerens «detaljeringsarbeid» fra konkurransefasen har verdi for det videre arbeidet. I tilfeller der prosjekter må redesignes i senere faser, er det lite å kapitalisere på fra konkurransefasen, og dermed også vanskeligere å dekke inn kostnadene for konkurransefasen i gjennomføringen av prosjektet.

To trinns konkurranse med flere vinnere – belte og buksesele?

Tilbudssiden er kritiske til konkurranser i flere trinn der det tilslutt kåres flere vinnere som det forhandles simultant med før det bestemmes hvem som skal tildeles kontrakt. Det pekes på at dette er ressurskrevende for både oppdragsgiver og for tilbudssiden. Det er i første rekke Statsbygg som bruker muligheten til å kåre flere vinnere. Ved å forhandle med flere vinnere kan valg av leverandør tas på et mer informert grunnlag, noe som kan redusere projektrisikoen betydelig (Vista Analyse, 2015). Det gir også muligheter til å bytte ut deler av tilbudet og forhandle ned tilbydernes honorar i gjennomføringsfasen. Fra tilbydernes side oppfattes forhandlinger med flere vinnere kun som en øvelse for å presse ned prisen. Det stilles også spørsmål ved krav om detaljerte løsningsbeskrivelser i den første delen av konkurransen når «alt» uansett skal forhandles i siste fase. Krav om detaljering og dokumentasjon i den første delen av konkurransen er begrunnet i projektrisiko, og forhandling med flere vinnere har også risikoreduksjon som et sentralt formål. Et sentralt spørsmål er da om det er behov for både dokumentasjon og detaljerte løsningsforslag i den første delen av konkurransen, og forhandlinger med flere vinnere for å redusere projektrisikoen i slutfasen? Flere tar til orde for at juryen neppe trenger detaljerte løsningsbeskrivelser og beregninger for å kunne kåre en vinner, og at detaljeringskravene i den første delen av konkurransen derfor ikke kan forsvare ressursbruken.

Dokumentasjonskravene og detaljeringen i den første fasen etter prekvalifisering bør forenkles betydelig og begrenses til et skissenivå som er tilstrekkelig til at juryen kan kåre vinnere basert på den arkitektoniske løsningen. Detaljerte løsningsforslag kan således utarbeides som en del av forhandlingene, og også betales deretter.

Kritisk til om nytten ved BIM forsvare kostnadene i plan- og designkonkurranser

Det stilles spørsmål ved om krav til BIM i plan- og designkonkurranser forsvare merkostnadene. Det reises tvil om betydning av BIM for å velge den beste løsningen og kåre en vinner. Kritikerne argumenterer for at BIM og detaljerte kostnadsberegninger hører hjemme i forprosjekt, og at

tilpasninger til en kostnadsramme uansett må gjøres som en del av forprosjektet. Det vises til konkurranser der det forutsettes tilrettelegging for bruk av BIM i senere faser, men der dette ikke stilles som krav til konkurransebidraget i plan- og designkonkurransen. Dette var en løsning som ble valgt i Kistefosdammen barnehage. Det observeres også prosjekter der byggherre har vurdert krav om BIM som unødvendig og arbeidskrevende i konkurransefasen.

Begrenset rasjonelle eller rasjonelle i en gitt markedsituasjon?

For å forstå bedriftenes ønske om å delta og melde seg på prekvalifiseringen er det nødvendig å se etter andre gevinster enn de direkte kortsiktige forventede gevinstene. Vi har identifisert følgende forklaringer som hyppig går igjen som svar på hvorfor arkitektbedrifter ønsker å delta i plan- og designkonkurranser:

- Kompetansebygging og relasjonsbygging som gir gevinster og positiv spillover i andre prosjekter. Dette ser særlig ut til å være en relevant begrunnelse i prosjekter der det kreves tverrfaglig samarbeid eller andre former for samarbeid på tvers av ulike selskaper. Innsats og kostnader ved å etablere relasjoner i en konkurranse kan bygges videre på i senere konkurranser og således bidra til å redusere kostnadene ved neste korsvei. Har man først investert i et samarbeid, kan det ligge en ekstra motivasjon i å foredle samarbeidet for å øke vannersannsynlighet i den neste konkurransen. Kompetanse- og relasjonsbygging som konkurransedeltagelse gir, kan komme til nytte i andre pågående prosjekter eller på andre måter genere nye attraktive prosjekter.
- Konkurransedeltagelse er en fin måte å profilere seg på – vise at man er framoverlent og attraktiv for unge talenter. Det profilerer bedriften på en god måte og gjør rekrutteringsarbeidet enklere.
- Det er mye oppmerksomhet internt knyttet til å prekvalifiseres til denne typen konkurranse. Det bidrar til intern motivasjon, er identitetsbyggende og gir kompetanseheving.
- Med mange hender som skal sysselsettes kan det oppleves som et press å kaste seg over konkurranser på de store prosjektene. «Man tror alltid at man kan vinne og må derfor gå for konkurransen». Det er ikke lønnsomhet i selve konkurransene (selv ikke ved seier), men deltagelse begrunnes i alle de andre gevinstene.
- Det stilles krav om erfaring og referanser for å få offentlige oppdrag. Offentlige oppdrag representerer en stor del av markedet (om lag 50 prosent) og fungerer ofte i motkonjunktur i forhold til det private markedet. Det er derfor rasjonelt å ha offentlige oppdragsgivere i kundeporteføljen.

Listen over viser at det er rasjonelle grunner til å delta i konkurranser, på tross av at leverandørene bærer store konkurransekostnader. Dette tilsier at konkurransformen fortsatt bør brukes, men at det bør gjøres tiltak for å redusere konkurransekostnadene.

Konklusjon og anbefaling

Vi konkluderer med at transaksjonskostnader er uunngåelig, og også kan være utfordrende i andre bransjer og innkjøps kategorier. Plan- og designkonkurranser skiller seg fra andre konkurranser, og har også svært høye konkurransekostnader målt både i absolutte størrelser og i forhold til kontraktsverdi.

Konkurransekostnadene i plan- og designkonkurranser er betydelig høyere enn i andre store offentlige anskaffelser. Høye krav til detaljering av løsningsforslag driver kostnadene. Erfaringene viser at dette ofte må omarbeides i senere faser. Det brukes store ressurser på å detaljere løsningsbeskrivelser og dokumentere løsninger som aldri vil bli realisert. Dette generer sløsing med ressurser.

Offentlige byggherrer har i oppgave å framskaffe *kostnadseffektive og funksjonelle* lokaler til virksomheten som skal benytte lokalene. Offentlige byggherrer skal som regel også ivareta en rekke andre hensyn i byggeprosjekter; signaleffekt, etiske verdier og kvaliteter som eksempelvis kan løfte et område, skape identitet eller på andre måter gi verdier utover de direkte funksjonene selve bygget skal tilby. Kartleggingen bekrefter at byggherre gjennomgående mener at de får levert gode løsninger som kan vurderes i en tidligfase og som tilfører et prosjekt verdier gjennom en plan- og designkonkurranse. Så langt vi har klart å kartlegge i vår undersøkelse, er oppdragsgiver fornøyd med konkurransen og mener at verdien de får gjennom å utfordre markedet, forsvarer kostnadene.

Det pekes også på at plan- og designkonkurranser kan redusere risikoen i gjennomføringsfasen samtidig som det bidrar til at den best mulige løsningen for byggherre og samfunn realiseres. Dette er i tråd med formålet i offentlige anskaffelser om å bidra til økt verdiskapning i samfunnet, men gjennomføringen av konkurransene sikrer ikke en mest mulig effektiv ressursbruk hvis våre undersøkte konkurranser er representative. Ressurssløsingen ligger i første rekke i at det utarbeides og detaljeres løsninger som ikke kommer til anvendelse og der det reises tvil om nytten av store deler av detaljeringen og dokumentasjonen. Risikoreduserende tiltak i form av dokumentasjon og detaljering av et stort antall løsninger som ikke skal realiseres framstår som ressursløsning. For oppdragsgiver kan det isolert sett være rasjonelt, men sett i samfunnsøkonomisk perspektiv er dette ikke hensiktsmessig. Når kostnadene veltes over på leverandørene kan det også ha negative markedsvirkninger utover den direkte ressursløsningen.

Det framstår også som urimelig at markedet brukes til å utvikle innovative miljø- og klimaløsninger som svarer på byggherrens ambisjoner, uten at utviklingskostnadene og en større del av risikoen dekkes av oppdragsgiver. Leverandørene har ambisjoner og vil utvikle løsninger som eksempelvis svarer på FutureBuilt's ambisjoner. Vi stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å legge store utviklingskostnader der det stilles krav om å dokumentere effekter av nye løsninger på leverandørene. Skisser og overordnede innovative arkitektoniske og tekniske løsninger bør kunne utarbeides av markedet, men oppdragsgiver bør bære kostnadene ved å vurdere gjennomførbarhet og forventede miljø- og klimakonsekvenser. Dette vil redusere den samlede dokumentasjonen, kostnads- og konsekvensberegningene, og oppdragsgiver dekker en større del av kostnadene for egne ambisjoner.

Det samme gjelder for store offentlige prosjekter i regi av Statsbygg. Kravene til detaljering bør reduseres, og da spesielt i konkurranser der det kåres flere vinnere. I den første delen av konkurransen bør detaljeringskravet reduseres til et minimum av det som er nødvendig for at juryen skal kunne velge ut det beste arkitektoniske og tekniske løsningskonseptet. I siste trinn av konkurransen bør kostnadene ved risikoreduserende detaljerings- og dokumentasjonskrav dekkes av oppdragsgiver. Det bør også vurderes om BIM først bør komme som krav i siste fase, eller utsettes til leverandør er valgt.

Vi ser tendenser til «overlevering» i de fem konkurransene vi har kartlagt. Dette tilsier at leverandørsiden også bør disiplineres til å holde innsatsen på et rimelig nivå. Dette krever at

leverandørene stoler på at juryen kun forholder seg til oppgitte kriterier, at kriteriene er klare og entydige, og det etterspørres et overordnet arkitektonisk og teknisk konsept. Leverandørene har et ansvar for å spørre om avklaringer dersom konkurranseprogrammet oppfattes som uklart.

Vi anbefaler:

- At innkjøper reduserer detaljerings- og dokumentasjonskravene. Det bør strebes etter å utforme et konkurranseprogram som etterspør overordnet konsept. Det bør ikke etterspørres mer enn det som er nødvendig for at en jury skal kunne kåre det beste konseptet på et overordnet nivå.
- Det bør gjennomføres innledende dialog med markedet før konkurranser utlyses. Dialog om konkurransen i forkant av utlysningen kan redusere konkurransekostnadene og bidra til klargjøring.
- Plan- og designkonkurranser kan redusere risikoen gjennom å bidra til at det «beste» konseptet blir valgt ved at flere mulige løsninger vurderes i tidligfasen. Andre risikoreducerende tiltak som krever detaljerte konsekvens- og kostnadsberegninger bør ikke legges til konkurransen eller veltes over på leverandørene. Oppdragsgiver bør bære kostnadene ved denne type beregninger.

1 Innledning

Norske arkitekters landsforbund (NAL), Arkitektenes fagforbund (AFAG), Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF), Arkitektbedriftene i Norge (AiN) og Bygg 21 har engasjert Vista Analyse til å kartlegge konkurransekostnader knyttet til plan- og designkonkurranser i byggenæringen. Prosjektet tar for seg fem prosjekter av ulik størrelse og type.

Kartleggingen bygger på den danske rapporten «Transaktionsomkostninger ved projektkonkurranser» som ble publisert av Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening i 2016. Vi har langt på vei rekonstruert en tilsvarende undersøkelse for Norge, men med et noe utvidet analyseperspektiv. Hensikten med å legge opp til en sammenfallende undersøkelse som er gjort i Danmark, har vært å kunne sammenlikne våre resultater med funn fra den danske undersøkelsen (Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening, 2016).

Formålet med kartleggingen er å synliggjøre og skape debatt om eventuelle utfordringer, effektivitetstap og fordelingsspørsmål knyttet til plan- og designkonkurranser. Utredningen skal også kunne gi et faglig grunnlag for å kunne vurdere endringer dersom resultatene fra arbeidet viser at det er utilsiktede virkninger av dagens praksis/regelverk som strider mot formålet i regelverket for offentlige anskaffelser, eller på andre måter bidrar til en ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

1.1 Nærmere om plan- og designkonkurranser

Det som omtales som prosjektkonkurranser i den danske rapporten, er synonymt med det vi omtaler som plan- og designkonkurranser i denne rapporten. Betegnelsen er hentet fra lov om offentlig anskaffelser (FOA) og viser til en anskaffelsesprosedyre som gjør det mulig for oppdragsgiveren å få utarbeidet et planleggings- eller prosjekteringsarbeid, inkludert en design, gjennom en konkurranse der en jury kårer en eller flere vinnere. Dersom det kåres mer enn en vinner, krever regelverket at det forhandles parallelt med samtlige vinnere. Vanligvis ligger det en intensjon om å tildele vinneren et senere oppdrag der løsningsforslaget skal videreføres. Deltagelse i plan- og designkonkurranser i Norge er så godt som alltid honorert.

Et viktig skille mellom en plan- og designkonkurranse og en anbudskonkurranse om planleggings- eller prosjekteringsarbeid, er at den førstnevnte skal utarbeide et konkret løsningsforslag. I en anbudskonkurranse tildeles oppdrag på grunnlag av en samlet vurdering av tilbudt pris, kompetanse, erfaring, gjennomføringsevne og liknende. I en plan- og designkonkurranse velges det beste prosjektet, og firmaet som har utarbeidet forslaget følger da med i gjennomføringen av prosjektet. Fra oppdragsgivers ståsted får man på et tidlig tidspunkt flere løsninger å velge mellom gjennom en plan- og designkonkurranse enn gjennom en anbudskonkurranse. Oppdragsgiver får et antall konkrete løsningsforslag som er vurdert av en jury. Dette gir et godt grunnlag for den videre prosjekterings- og gjennomføringsprosessen. En godt gjennomført plan- og designkonkurranse kan redusere risikoen i gjennomføringsfasen og også være verdifremmende.

1.2 Konkurranse- og transaksjonskostnader

Alle former for økonomisk konkurranse er dynamiske prosess og foregår i et marked. Dersom det er fullkommen konkurranse i alle markeder, er det også effektiv ressursutnyttelse slik dette defineres innenfor samfunnsøkonomien. I praksis er ingen markeder fullkomne i den forstand at alle forutsetningene for fullkommen konkurranse er oppfylt. Vi snakker da om ulike former for markedssvikt. Markedssvikt kan forstås som en situasjon der markedskreftene ikke gir den best mulige bruken av ressurser i markedet. Konkurranseloven er et viktig virkemiddel for å sikre en best mulig konkurranse i alle markeder. Formålet med loven er å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I tillegg er lov om offentlige anskaffelser sentral for offentlig sektors innkjøp av tjenester. Denne loven med tilhørende forskrifter har til hensikt å bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser (se kapittel 2 for en gjennomgang av lov om offentlig anskaffelser).

Coase (1937) innførte begrepet *transaksjonskostnader*. Med dette menes kostnader ved å benytte seg av et marked. Transaksjonskostnader er en indirekte kostnad som kommer i tillegg til selve produksjonskostnaden. Transaksjonskostnader kan deles i flere kategorier; søke- og informasjonskostnader, forhandlingskostnader, evalueringskostnader og kontrollkostnader. De to første kategoriene retter seg mot konkurransefasen (inkludert søkekostnader før konkurransen starter, utlysning, utarbeiding av tilbud etc), mens de to siste kategoriene handler om oppfølging etter en handel er gjennomført. Vi definerer *konkurransekostnader* som de to første kategoriene av transaksjonskostnader, dvs den delen av transaksjonskostnadene som påløper i forbindelse med gjennomføringen av en konkurranse, forhandlinger og fram til enighet om kontraktsvilkår.

Konkurransekostnader defineres som de to første kategoriene av transaksjonskostnader, dvs den delen av transaksjonskostnadene som påløper i forbindelse med gjennomføringen av en konkurranse, forhandlinger og fram til kontraktinngåelse.

I faglitteraturen omtales konkurransekostnader ofte som **ex-ante transaksjonskostnader**. Ex-ante transaksjonskostnader inkluderer søk og informasjonskostnader, kostnader ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag, tilbud, dialog, forhandlinger og prosessen fram til enighet om kontrakt (Soliño & Gago de Santos, 2010)

1.3 Organisering av rapporten

Vi starter med å gå gjennom sentrale momenter i lov om offentlige anskaffelser før vi går gjennom de fem prosjektene (kapittel 3). Kostnadsanalysen presenteres i kapittel 4, mens vi i kapittel 5 vurderer resultatene innenfor et samfunnsøkonomisk rammeverk. Vedlegg A inneholder Spørreskjema og intervjuguider.

2 Konkurranser – formål og typer

Nær samtlige av de store konkurransene er offentlige i den forstand at det er staten eller en annen offentlig aktør som står bak. Disse konkurransene reguleres av lov om offentlige anskaffelser. Private utbyggere/byggherrer benytter åpne Plan- og designkonkurranser i begrenset grad. Private innkjøpere er ikke underlagt lov om offentlige anskaffelser og står dermed friere mht hvordan en anskaffelsesprosess kan gjennomføres. Disse markedsaktørene bruker ulike konkurranseformer i kombinasjon med direkte anskaffelser, henter leverandører fra etablerte nettverk eller utfordrer markedet gjennom eksempelvis åpne eller begrensede plan og designkonkurranser. To av prosjektene som studeres i dette prosjektet er i denne kategorien.

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig, og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Offentlig sektor kjøper inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for om lag 520 milliarder kroner årlig. Dette tilsier at det er viktig for samfunnet at midlene brukes effektivt slik at den samlede verdiskapingen per offentlig krone blir størst mulig.

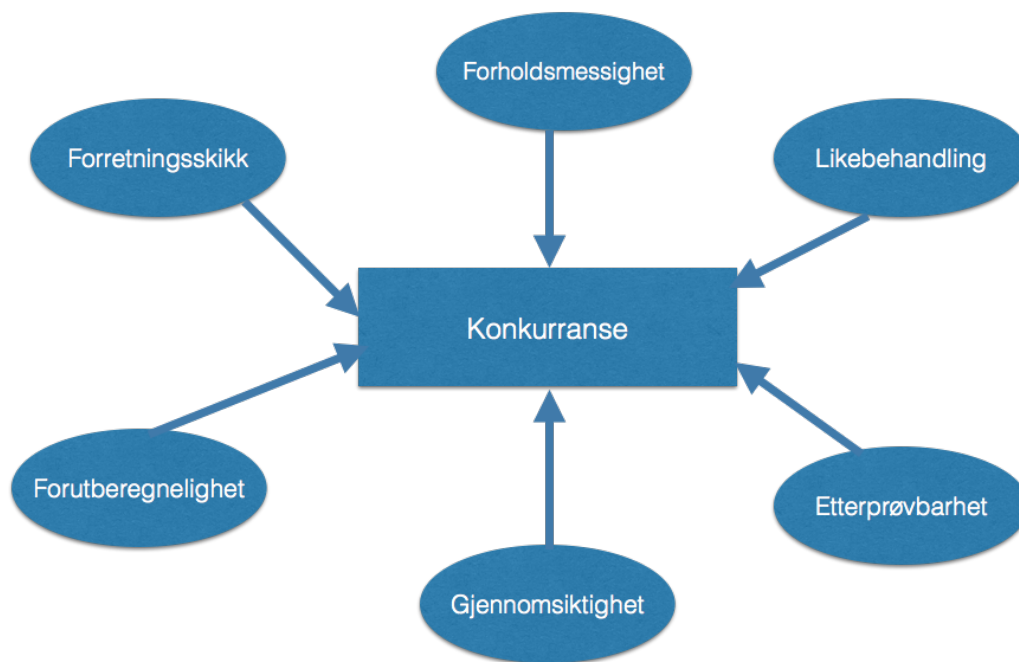
Videre i dette kapitlet går vi kort gjennom prinsippene i offentlige anskaffelser og med hovedvekt på plan- og designkonkurranser og de mest nærliggende alternativene til denne konkurranseformen. Formålet med kapitlet er å gi et grunnlag for å kunne vurdere eventuelle endringer i reglement og/eller praktisering, og å gi et bakteppe for å kunne vurdere resultatene av utredningens undersøkelser i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Kapitlet bygger på Vista Analyse (2015).

2.1 Grunnleggende prinsipper og hensikt i offentlige anskaffelser

Alle offentlige innkjøpere er underlagt lov om offentlig anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016a). Offentlige byggherrer kan velge mellom ulike konkurranseformer ved innkjøp av plan- og designoppdrag, tidligfaseutredninger, prosjektering og gjennomføring av utbyggings- og rehabiliteringsprosjekter. Felles for offentlige byggherrer er som hovedregel at de har i oppgave å framskaffe *kostnadseffektive og funksjonelle* lokaler til virksomheten som skal benytte lokalene. I dette ligger også lokaler med signaleffekt, etiske verdier og kvaliteter som eksempelvis kan løfte et område, skape identitet eller på andre måter gi verdier utover de direkte funksjonene selve bygget skal tilby.

Hensikten med konkurranse i anskaffelsesprosessen er nettopp å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige og bidra til *økt verdiskaping i samfunnet*.

Lov om offentlig anskaffelser bygger på noen grunnleggende prinsipper som også gjelder for plan- og designkonkurranser, og som det må forventes at offentlige innkjøpere forholder seg til. Prinsippene er illustrert i Figur 2.1.



Figur 2.1 Grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser

Forholdsmessighet betyr at konkurransen må gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen. Kravene til hvordan konkurransen gjennomføres øker med verdien av anskaffelsen. I vurderingen av forholdsmessighet må også kravene til leverandørene ikke være større enn det som er rimelig og nødvendig i forhold til anskaffelsen.

God forretningsskikk innebærer at innkjøper opptre profesjonelt, saklig og forsvarlig i anskaffelsesprosessen og at anskaffelsen skjer på en økonomisk og ressurseffektiv måte. Leverandørene må kunne stole på at alle tilbydere får en likeverdig behandling og at de utlyste kriterier følges i utvelgelsesprosessen.

Likebehandling og ikke-diskriminering innebærer blant annet at ingen leverandører blir diskriminert eller behandlet ulikt i forhold til andre leverandører. Dette stiller krav til all informasjon som blir gitt, når informasjon blir gitt, krav til leverandører og ytelser som utelukker leverandører og at det fastsettes en tydelig frist for å levere tilbud.

Forutsigbarhet stiller krav til hvordan konkurransen vil bli gjennomført, hvilke kriterier leverandør vil velges utfra og hvordan kriteriene vektlegges.

Gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet sikrer at det i ettertid er mulig å gå inn i hvordan en anskaffelsesprosess er gjennomført. Kravene til dokumentasjon vil variere med anbudets størrelse.

2.2 Flere mulige anskaffelsesformer

Offentlige byggherrer anskaffer plan- og designkonkurranser i forbindelse med programmeringsoppdrag, mulighetsstudier, planoppdrag, byggeoppdrag og utredningsoppdrag. Ved kjøp av arkitekttjenester og andre prosjekteringstjenester gir regelverket muligheter til å velge mellom ulike anskaffelses- og kontraktsformer iht. terskelverdier og tilhørende prosedyrer. Valgene vil kunne ha stor betydning for prosjektets måloppnåelse og handler fra byggherrens side om hvordan få «riktig» leverandør (anskaffelsesform) som gjør det de skal (kontraktsform).

De mest relevante konkurranseformene for å anskaffe arkitekt- og prosjekteringstjenester i byggenæringen er:

- Parallelloppdrag
- Plan- og designkonkurranse
- Anbudskonkurranser

Hver anskaffelsesform har sine fordeler og ulemper, og disse avhenger av en rekke prosjektspesifikke faktorer. Det er dermed ikke én anskaffelsesform som er egnet for alle prosjekter. Derimot er det en del forutsetninger som må være til stede for at valget skal være i tråd med gjeldende regelverk, og det er også en del forutsetninger som bør være oppfylt for at valget skal være hensiktsmessig.

Anskaffelse av plan- og designkonkurranser er regulert i Lov om offentlige anskaffelser, og mer direkte i Forskrift om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016b). Verdien av anskaffelsen bestemmer hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse.

EØS-terskelverdiene for offentlige anskaffelser er¹:

- 1,3 millioner kroner ekskl. mva. for statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser
- 2 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser
- 51 millioner kroner ekskl. mva. for alle offentlige oppdragsgiveres bygge- og anleggskontrakter.

Forsyningsforskriften gjennomfører direktiv 2014/25/EU om fremgangsmåtene ved inngåelse av kontrakter innenfor vann- og energiforsyning, transport samt posttjenester i norsk rett. Bestemmelsene i forsyningsforskriften er gjennomgående mer fleksible enn for anskaffelsesforskriften, og det er ikke gitt like omfattende prosedyreregler. EØS-terskelverdiene er også høyere for anskaffelser under denne forskriften. Innkjøp i kategori b. over har en terskelverdi på 4,1 millioner kroner, mens bygge- og anleggskontrakter (punkt c) har samme terskelverdi som for anskaffelsesforskriften.

Gjeldende nasjonal terskelverdi er på 1,3 millioner kroner ekskl. mva. Litt forenklet sagt går det som skiller terskelverdiene fra hverandre i hovedsak ut på krav til hvor konkurransen kunngjøres. Anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdiene er regulert av EUs regelverk og må kunngjøres via TED (utlysning i EØS-området). Regelverket regulerer også når, og om det er tillatt med forhandlinger samt hvordan disse eventuelt skal foregå.

Plan- og designkonkurranser er regulert i forskriftens del V. Kapittel 31.

2.2.1 Anbudskonkurranser

Anbudskonkurranse er tradisjonelt den mest benyttede anskaffelsesformen ved anskaffelse av prosjekteringstjenester. Regelverket for gjennomføring av anbudskonkurranser er omfattende, se nærmere beskrivelse i forskriften (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016b).

¹ Informasjon hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4385fca210a430ca1d7b4035dbb2c48/nyhetssak-nye-terskelverdier-i-norske-kroner-2018-2019.pdf>

Ved innkjøp av bygg- og anleggsarbeider ved en anbudskonkurranse konkurreres det først og fremst på kompetanse hos de tilbudte ressursene (ingeniører, arkitekter mv), oppgaveforståelse og pris (honorar etter medgått tid eller fastpris).

I en anbudskonkurranse er det ikke tillatt å endre tilbudene gjennom forhandlinger, verken når det gjelder honorar, tilbudt personell eller andre forutsetninger som kan ha betydning for konkurranseforholdet. Det er kun adgang til nødvendige avklaringer og presiseringer. Prosedyren forutsetter dermed et grundig bearbeidet konkurransegrunnlag for at oppdragsgiver skal få sammenlignbare tilbud som skal kunne aksepteres uten forhandlinger. Dette er særlig viktig hvis det skal gis en fastpris, mens det er mindre viktig dersom det går på timer.

Det er opp til oppdragsgiver om evalueringen av tilbudene gjøres av én person eller av en gruppe. Det er vanlig å trekke inn ulike fagressurser for å evaluere et tilbud, for eksempel rådgivende ingeniører, arkitekter og bygningsøkonomer. Forskriften stiller ingen krav på dette området.

Det er mulig å åpne for at løsningsforslag skal kunne tillegges vekt også i anbudskonkurranser, ved å gjennomføre anskaffelsen som en totalentreprise eller samspillsentreprise med løsningsforslag. Da er det riktignok kontraktsformen som bestemmer muligheten for løsningsforslag og ikke selve anbudskonkurransen.

2.2.2 Plan- og designkonkurranser

Plan- og designkonkurranser innebærer at oppdragsgiver gjennom en konkurranse inviterer konkurransedeltagere til å levere et planleggings- eller prosjekteringsarbeid, inkludert en design, som deretter evalueres av en jury, jf. forskriftens § § 31-1. Prosedyren åpner for å la løsningsdesignet eller andre hensyn ha overveiende betydning, ved at løsningsforslag evalueres opp mot forhåndsbestemte kriterier. Videre åpner prosedyren for at oppdragsgiver i utformingen av vurderingskriteriene framhever særlige forhold, blant annet ved arkitekturen, tekniske miljø- og klimaløsninger etc. som vil bli vektlagt i vurderingen av løsningsforslagene.

Prosjektets gjennomførbarhet og totaløkonomi kan tillegges vekt ved at det fastsettes som et eget bedømmelseskriterium i plan- og designkonkurransen. Tilbyder kan gi et anslag på prosjekt-kostnadene, eller oppdragsgiver kan selv beregne disse ut fra opplysninger i tilbudet.

Forskjellen mellom en totalentreprise med løsningsforslag kontra plan- og designkonkurranse blir da at prosjektkostnadene er kjent i en totalentreprise, mens disse bare er anslått i en plan- og designkonkurranse. I en anbudskonkurranse med en prosjekteringsgruppe på timer vil innkjøper ikke vite noe om løsningsforslaget prosjektgruppen kommer opp med før de begynner prosjekteringen, mens timeprisen er kjent. Plan- og designkonkurransen vil derfor si noe mer (dog et anslag) om prosjektkostnaden i dette tilfellet, mens timeprisen til de prosjekterende først fremkommer ved forhandlingene etter plan- og designkonkurransen.

Prosedyren åpner for forhandlinger i etterkant uten forutgående kunngjøring. Alle vinnerne i plan- og designkonkurransen skal inviteres til å delta i forhandlingene. Slik kan oppdragsgiver forhandle om løsningsforslaget, sammensetningen av prosjektteamet, honoraret og andre trekk ved tilbudet som kan påvirke konkurranseresultatet. Reguleringen av plan- og designkonkurranser er lite detaljert. Anskaffelsesformen er regulert gjennom forskriftens kap. 31, del V, men for øvrig gjelder bare del I, Almennelige bestemmelser, dvs. de grunnleggende reglene i anskaffelsesregelverket om

likebehandling, gjennomsiktighet mv. Reguleringen i kap. 31 er likevel forholdsvis detaljert når det gjelder juryens sammensetning og arbeid, jf. eget avsnitt om dette.

Åpen eller begrenset konkurranse

Både plan- og designkonkurranser og anbudskonkurranser kan være åpne eller begrensede. En åpen konkurranse innebærer at enhver kan delta, mens begrensede konkurranser innledes med en prekvalifiseringsrunde slik at det bare er de som er kvalifisert og utvalgt, som får delta i selve konkurransen. Ved et begrenset antall leverandører skal oppdragsgiver fastsette klare og ikke-diskriminerende utvelgelseskriterier, og antallet leverandører som inviteres til å delta, må være stort nok til å sikre reell konkurranse.

Plan- og designkonkurranse for kun arkitekter eller for rådgivergrupper

Oppdragsgiver kan velge å avholde plan- og designkonkurransen kun for arkitekter eller for større rådgivergrupper bestående av for eksempel bygg-, vvs- og elektroingeniør i tillegg til arkitekt. Dersom konkurransen avholdes kun for arkitekt, har ikke arkitekten anledning til selv å plukke ut sin rådgivergruppe, jf. anskaffelsesforskriftens presiseringer om at det må være konkurranse på alle innkjøp av tjenester. Oppdragsgiver må da avholde en egen konkurranse også for de øvrige rådgiverne.

Én eller flere vinnere

Det er mulig å utpeke flere vinnere av en plan- og designkonkurranse, slik at flere kan forhandle om tjenestekontrakten.. Dersom det utpekes flere vinnere, skal samtlige bli invitert til å delta i etterfølgende forhandlinger. Regelverket åpner ikke for å gjennomføre sekvensielle forhandlinger. Dersom det kåres flere vinnere, enten de rangeres eller ikke rangeres, så må man forhandle parallelt med alle. Uten parallelle forhandlinger brytes kravet til likestilte forhandlinger. Det er som nevnt ikke anledning til å gjennomføre forhandlinger etter anbudskonkurranser. I en plan- og designkonkurranse er det hjemmel til en påfølgende konkurranse med forhandlinger uavhengig av honorarstørrelsen. Regelverket åpner for at vinnerne av plan- og designkonkurransen ikke rangeres. Ved rangering av vinnerne, kan kunngjøringen av rangeringen utsettes til etter at kontrakten er tildelt. Dette gjelder også det øvrige innholdet i juryens rapport.

Nærmere om juryen

Juryens sammensetning og arbeid er blant de punktene der reguleringen er forholdsvis detaljert. Juryen skal være uavhengig av konkurransedeltakerne. Regelverket står derimot ikke i veien for at oppdragsgiver er representert. Dersom det kreves en særskilt yrkesmessig kvalifikasjon for å delta i konkurransen, skal minst en tredel av juryen være i besittelse av samme eller tilsvarende kvalifikasjon. Regelverket slår fast at juryen i sin vurdering kun skal legge vekt på de kriteriene som ble oppgitt i kunngjøringen, og legger vekt på at deltakernes anonymitet skal sikres inntil juryens uttalelse foreligger. Det er opp til oppdragsgiver å avgjøre om juryens avgjørelse skal være bindende eller innstillende, men dersom det utpekes flere vinnere, skal samtlige bli invitert til å delta i etterfølgende forhandlinger.

Honorering

Det er opp til oppdragsgiver om det skal gis honorar til deltakerne i en plan- og designkonkurranse og i ev. etterfølgende forhandlinger. Det kan også gis et honorar til den eller de som vinner konkurransen, evt. kombinert med innkjøp. I en begrenset konkurranse vil det typisk bli gitt honorar

til de som kvalifiseres til å delta i plan- og designkonkurransen. I en åpen konkurranse kan det gis honorar til en eller flere av vinnerne. Premien kan fastsettes på forhånd, eller juryen kan vurdere hvordan en gitt sum penger bør fordeles på premie og innkjøp. Juryen kan også fremheve enkelte bidrag ved hederlig omtale.

2.2.2.1 Konkurransen med forhandling

Konkurransen med forhandling åpner for at oppdragsgiver kan forhandle med leverandørene om alle aspekter av tilbudet. Prosedyren kan benyttes etter plan- og designkonkurranser i henhold til forskriften. Forhandlingene skal gjennomføres i samsvar med de alminnelige bestemmelsene i forskriften, herunder kravene til likebehandling og god forretningsskikk, samt reglene om taushetsplikt. Oppdragsgiver skal særlig sørge for at det ikke gis opplysninger om innholdet i de øvrige tilbud eller som kan stille noen tilbydere bedre enn andre.

Gjennomføringen av forhandlingene

Forhandlingene kan forløpe i flere faser hvor antallet tilbud som det forhandles om reduseres på bakgrunn av tildelingskriteriene. Oppdragsgiver har ikke adgang til å gjøre vesentlig endringer i de opprinnelige kontraktvilkårene, og det er dermed disse som blir avgjørende for hva det kan forhandles om.

Konkurranses grunnlaget bør opplyse om hvordan forhandlingene tenkes gjennomført, med tentativ tidsplan. Hensynet til likebehandling av konkurransedeltakerne er viktig. Dette tilsier bl.a. at alle konkurransedeltakerne skal levere sine tilbud til samme frist, at møtene gjennomføres på samme måte for alle, at spørsmål fra deltakerne besvares slik at alle deltakerne har lik informasjon om prosjektet og at ingen av deltakerne skal få informasjon om de andres tilbud underveis i forhandlingene.

2.2.3 Parallelloppdrag

Parallelloppdrag er en utredningsform som ofte brukes til å utrede komplekse problemstillinger. Gjennom for eksempel en åpen anbudskonkurranse kan man utlyse parallelloppdrag vedrørende hovedgrep og hovedprinsipper for et oppdrag. Som det ligger i navnet ønsker man flere forslag som parallelt kan vurderes, jobbes med og tas med videre inn i prosjektet. Resultatet av anbudskonkurransen blir dermed at flere konsulentteam leverer forslag til oppdragsgiver. Parallelloppdrag er ikke en plan- og designkonkurranse, men en åpen, honorert idéutviklingsprosess (Statsbygg 2014a, 2014b). Det skal ikke kåres noen vinner etter avsluttet prosess, men det jaktes på de beste ideene som honoreres for sitt bidrag i prosessen. Parallelloppdrag brukes derfor ofte for å gi byggherren en god start i komplekse byggeprosjekter.

Til tross for at det i parallelloppdrag ikke kåres noen vinner og at teamene ikke blir rangert etter selve prosessen, er det likevel mulig at man i evalueringen av parallelloppdragene (teamenes løsningsforslag) kommer med en anbefaling til videre arbeid og prosess.

2.3 Oppsummering; konkurransedyktig næringsliv og verdi for samfunnet

Anbudskonkurranser er som regel mindre tid- og ressurskrevende, og ofte enklere å styre for oppdragsgiver enn plan- og designkonkurranser. På den andre siden kan det argumenteres for at plan og designkonkurranser kan bringe fram løsningsalternativer som vil gi mer funksjonelle bygg og kan være kostnadsbesparende på sikt. En konkurranseform som fremmer gode løsninger ved å legge stor vekt på plan og design, bør dermed benyttes der løsningen kan utgjøre en vesentlig forskjell for prosjektet på sikt. Dette vil typisk være komplekse prosjekter, dvs. der det er vanskelig for oppdragsgiver å lage en fullgod, detaljert kravspesifikasjon tidlig i prosessen, og der det kan være viktig å åpne for bearbeiding av ulike løsningsforslag mv. gjennom forhandlinger i etterkant. Det at byggherre får muligheter til å velge mellom flere løsningsalternativer i en tidlig fase som er vurdert av en fagjury kan være både verdiøkende og risikoreduserende. Plan- og designkonkurranser vil også ha fortrinn der utformingen eller plasseringen av bygget ikke er opplagt, slik at det kan være nyttig å få utarbeidet flere løsningsforslag (Vista Analyse, 2015).

Utfordringen er at konkurranseformen kan være ressurskrevende og at tilbyderne kan belastes med utilbørlige konkurransekostnader. Dette er tema for undersøkelsene og analysene i påfølgende kapitler.

3 De fem konkurransene

I dette kapitlet presenteres de fem kartlagte prosjektkonkurransene. Vi gir en kort omtale av hvert av prosjektene før vi redegjør for ressursbruken og hvordan vi har estimert konkurransedeltagernes timeinnsats i det enkelte prosjekt. Informasjon om prosjektene er hentet inn gjennom en kartleggingsundersøkelse der deltagende konkurransedeltagere er bedt om å svare på et spørreskjema (jf vedlegg B1 og B2). Deretter er et utvalg konkurransedeltagere fra både vinnende og tapende team intervjuet. Vi har intervjuet representanter fra samtlige konkurranser. Konkurransedokumenter og omtale av prosjektene er hentet inn for å supplere informasjonen som er gitt fra tilbydere og konkurransedeltagerne. Hovedfunnene fra undersøkelsene refereres under den enkelte konkurranse. I intervjuene med tilbydere og innkjøpere i de fem konkurransene er det også kommet fram generelle betraktninger og erfaringer fra andre konkurranser. Vi har funnet det relevant å inkludere disse innspillene i kartleggingen. Resultatene fra dette kapitlet danner inngangsdata for de kvalitative og kvantitative analysene i de påfølgende kapitlene.

3.1 Prosjektene varierer i størrelse og type

De fem prosjektene som inngår i kartleggingen er oppsummert i Tabell 3.1. Prosjektene varierer i størrelse og kompleksitet, og det er også lagt vekt på at både private- og offentlige innkjøpere skal være representert. To av prosjektene er i regi av Statsbygg, og er i kategorien store statlige prosjekter. Vi har også ett offentlig kommunalt prosjekt fra Asker og to prosjekter i regi av private byggherrer, Entra og Avantor. Prosjektenes størrelse variere fra en barnehage til regjeringskvartalet. Videre dekker utvalget både nybygg og rehabiliteringsprosjekt.






Tre av prosjektene er såkalte FutureBuilt-prosjekter. FutureBuilt er *en innovasjonsarena, og forbildeprosjektene skal strekke seg godt forbi dagens praksis i byggenæringen. FutureBuilt kan ses på som en metode hvor ambisjonene er så høye at de er på grensen til å kunne nås, men likevel realistiske nok til å være interessante for utbyggere og kommuner*². FutureBuilt har bidratt med kompetanse i utarbeidelsen av de tre studerte konkurransene i denne kategorien. Et sentralt formål med FutureBuilt er at prosjektene skal utforske og ta i bruk nye arbeidsmåter, konsepter, teknologier og produkter. Prosjektet FutureBuilt drives av kommunene Oslo, Bærum, Asker og Drammen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Husbanken, Enova, Direktoratet for byggkvalitet, Grønn Byggallianse og Norske arkitekters landsforbund. Ifølge omtalen av prosjektet skal *FutureBuilt stimulere til nyskaping og endret praksis og være en læringsarena for utbyggere, arkitekter, rådgivere, entreprenører, kommuner og brukere*. Relevant i denne sammenheng er også at prosjektene som går inn i FutureBuilt forplikter seg til å oppfylle et sett med kvalitetskriterier, samt å dokumentere at disse kvalitetene oppnås. Nybygg må oppfylle minimum nær null-, null- eller plussenerginiivå, mens energikravene til rehabiliteringsprosjekter er noe mer fleksible. Det opplyses at klimagasskravene etterprøves med Statsbyggs klimagassregnskap³ eller BREEAM NOR.

Prosjektene er valgt ut av styringsgruppen for utredningen.

² <https://www.futurebuilt.no>

³ Statsbyggs klimagassregnskap er lagt ned og erstattet med et kommersielt produkt som er kompatibelt med BREEAM NOR.

Tabell 3.1: Oppsummerende presentasjon av de fem konkurransene

Prosjekt	Info	Beskrivelse fra konkurransegrunnlaget
	<p>Kistefosdammen barnehage Størrelse: 1.448 m² Byggherre: Asker kommune Premiering: 100.000 Periode: 2014-2015 Antall team: 5</p>	<p>Barnehagen er et forbildeprosjekt i FutureBuilt og oppfylle kriterier for pluss-hus.</p>
	<p>Livsvitenskapsbygget Størrelse: 66.700 m² Byggherre: Statsbygg Premiering: 750.000 Periode: 2014-2015 Antall team: 7</p>	<p>Et nytt forsknings- og undervisningsbygg for livsvitenskap, kjemi og farmasi ved Universitetet i Oslo (UiO)</p>
	<p>Nydalen 32b Størrelse: 6.000 m² (dagens) Byggherre: Avantor Premiering: 200.000 Periode: 2016 Antall team: 10</p>	<p>Forslag til hvordan det historiske gamle industribygget i Nydalsveien 32B kan bevares, samtidig som det bygges nye boliger i, på eller ved bygget. Prosjektet skal fylle FutureBuilt krav til rehabiliteringsprosjekt</p>
	<p>Regjeringskvartalet Størrelse: 140.000 – 200.000 m² Byggherre: Statsbygg Premiering: 1 – 2 mill. kr Periode: (2014-2016) 2017 Antall team: 7</p>	<p>Forslag til utforming av nytt regjeringskvartal. En del av en lenger prosess med forslag og vurdering av ulike hensyn til byplanlegging, trafikk, miljø og sikkerhet.</p>
	<p>Urban + Størrelse: Byggherre: Entra Premiering: 400 000 kr Periode: 2014-2015 Antall team: 4</p>	<p>Et nytt og miljøvennlig kontorbygg på Lilletorget midt i Oslo. Skal møte alle FutureBuilds krav til pluss-energibygg, og oppnå klassifiseringen BREEAM NOR Outstanding.</p>

Kilde: Dokumentasjon fra konkurransene (Konkurranseprogram/grunnlag, kvalitetsprogram, NAK, juryrapport)

3.2 Kistefosdammen barnehage

Asker kommune i samarbeid med FutureBuilt, arrangerte en begrenset plan-og designkonkurranse for Kistefosdammen barnehage i Heggedal. Asker kommune har høye miljøambisjoner, og stilte

også høye krav til barnehagen. Barnehagen skulle bygges som et forbildeprosjekt i FutureBuilt og oppfylle kriterier for plusshus. Dette innebærer blant annet at prosjektet skulle redusere klimagassutslippene for energibruk, transport og materialbruk.

I anskaffelsen ble det etterspurt innovative, fremragende miljøansvar, og reduserte klimagassutslipp. Barnehagen skulle ha en «nøktern standard», men tilstrekkelig god kvalitet til å oppnå lave livsløpskostnader. Kommunen ønsket et arkitektonisk godt barnehageprosjekt med innovative og integrerte løsninger.

Konkurransprogrammet inneholdt følgende evalueringskriterier (i uprioritert rekkefølge) (Norske arkitekters landsforbund, 2015a):

- Tomt, utomhusareal og økologi
- Energi og miljømål
- Bygningsmessige kvaliteter og funksjonalitet Helse, inneklima - materialvalg
- Økonomi og arealer

Fem selskaper ble prekvalifisert for deltagelse i konkurransen. Det ble stilt krav om erfaring fra tre tilsvarende prosjekter for å kunne bli prekvalifisert. Dette innebærer at det i utgangspunktet kun var etablerte selskaper som kunne prekvalifiseres. For å åpne for nyetablerte og selskaper uten tilsvarende prosjekter, ble det i utlysningen tatt forbehold om en mulig «wildcard»- plass for relevante tilbydere, uten den angitte erfaringen. Det var 36 deltagere i prekvalifiseringen.

Utvelgelseskriteriene i prekvalifiseringsfasen var; formelle krav, krav til kompetanse og erfaring, oppdragsforståelse med tanke på å oppfylle barnehagens program og realisering av miljøambisjonene. I den endelige konkurransen deltok fem utvalgte kandidater. Hver av de fem utvalgte kandidatene ble honorert med kroner 100.000 + mva. for sin deltagelse.

Et godt og innovativt prosjekt for kommunen

Blant fordelene som framheves ved den valgte konkurranseformen fra innkjøpssiden, er blant annet at den gir et ferdig skisseprosjekt der alle nødvendige fag er inkludert. Med fem løsningsforslag å velge mellom, etter en prekvalifisering med 36 deltagere, fikk kommunen også et godt grunnlag å velge fra. Dette gav kommunene en høy grad av sikkerhet for at valgte løsning tilfredsstilte de fastsatte kriteriene og dermed også kunne bidra til å realisere kommunens mål. Det erkjennes at konkurranseformen er krevende. På den andre siden pekes det på at markedet utfordres på en annen måte enn ved totalentrepriser, og at prosjektets innovative karakter krevde samarbeid mellom flere fag og nye løsninger som kommunen i utgangspunktet ikke hadde erfaring fra, og som heller ikke ble vurdert egnet for en «mengdebeskrivelse». Konkurransen resulterte i et godt, og innovativt prosjekt for kommunen.

Barnehagen åpnet i mai 2017 og var i full drift fra august samme år. Den er bygd som et Plusshus, og skal produsere mer energi enn den bruker. Det er solceller på taket, og andre løsninger som gir god miljøgevinst. Barnehagen har seks avdelinger. For nærmere beskrivelse av barnehagen, se <https://www.asker.kommune.no/barnehage/barnehagene/kistefosdammen-barnehage/>

3.2.1 Ressursbruk og deltageres vurderinger

Asker kommune har ikke registrert tidsbruk og kostnader på prosjektet på en måte som gjør det mulig å beregne kommunens ressursbruk i anskaffelsesfasen. Oslo Economics (2017) har i en utredning om grønne anskaffelser vurdert transaksjonskostnadene for et utvalg prosjekter, herunder Kistefosdammen barnehage. De vurderer prosjektets transaksjonskostnader i forhold til hva de ville vært dersom prosjektet hadde vært gjennomført som en ordinær totalentreprise. Oslo Economics (2017) anslår innkjøpers merkostnader ved miljøanskaffelsen til 1,43 millioner kroner, hvorav mesteparten knyttes til arkitektkonkurransen. Kostnaden inkluderer konkurransehonoraret på 500 000 kroner. Anslaget inkluderer flere kostnadskategorier enn det som kan knyttes til selve plan- og designkonkurransen. På den andre siden refererer anslaget til *merkostnader* ved at den angitte konkurranse er sammenliknet med antatte kostnader ved andre anskaffelsesformer. På bakgrunn av tilgjengelig informasjon har vi lagt til grunn 1,5 millioner kroner (inkludert 500 000 kroner i konkurransehonorar) som et *nedre* anslag på byggherres kostnader ved konkurranse.

Prekvalifisering med 36 deltagere

Vi har også innhentet informasjon om timebruken til prekvalifisering og selve konkurranse fra tre team. Informasjonen fra teamene viser variasjoner mht fordeling av timeinnsats mellom prekvalifiseringsfasen og konkurransefasen. Deler av variasjonen på tvers av teamene kan tilskrives erfaring og opparbeidelse av relevant dokumentasjon fra andre prosjekter/konkurranser, tilgjengelige ressurser og hvorvidt konkurranse krevde etablering av nye samarbeidsrelasjoner med andre faggrupper. Timeinnsatsen vil også variere med erfaring og bakgrunn til de som utarbeider prekvalifiseringsgrunnlaget, behov for oversettelse mv. Dette er forhold som også har betydning for tilbydernes kostnader og konkurransekraft.

Som følge av store variasjoner på oppgitt ressursbruk i prekvalifiseringsfasen i dette prosjektet, ble det hentet inn tilleggsinformasjon fra andre selskaper for å få en faglig vurdering av forventet ressursbruk for å levere dokumentasjon til prekvalifisering i tilsvarende prosjekter. Basert på disse innspillene og informasjon fra tre av selskapene som deltok i konkurranse, anslår vi 45 timer som typetall, dvs det timetallet som flest bruker på selve prekvalifiseringen.

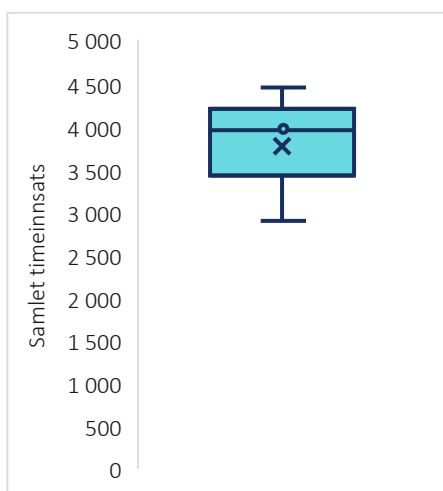
Anslått samlet timeinnsats for samtlige deltagere i prekvalifiseringsfasen blir da 1600 timer fordelt på 36 tilbydere.

Samlet ressursbruk for finalistene

Vi har fått informasjon om anslått ressursinnsats fra tre av de fem finalistene. Vi har anslått og estimert et lavt, høyt og sannsynlig nivå på de fem konkurransedeltageres samlede timeinnsats for å delta i konkurranse, og kommer fram til et **punktestimat på 3 772 timer** for deltageres samlede timeinnsats for prekvalifiserings- og konkurransefasen (jf Figur 3.1)

Kartleggingen viser stor spredning blant de tre som besvart kartleggingsundersøkelsen. Dette gjør at usikkerheten om samlet timeinnsats blir relativt høy. Høyeste oppgitt timeinnsats ligger 58 prosent over gjennomsnittet, mens laveste timeinnsats ligger 45 prosent under gjennomsnittet for de tre som har besvart undersøkelsen.

Figur 3.1 Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Kistefosdammen barnehage



Figuren viser punkttestimatet på 3772 timer, merket som et kryss i figuren. Figuren illustrerer usikkerheten i form av et konfidensintervall (boksen i figuren).

Lav og høy samlet timeinnsats er vist som ytterpunktene i figuren. Laveste verdi ligger 23 prosent under estimert verdi, mens høyeste verdi ligger 18 prosent over.

Punkttestimatet inkluderer prekvalifiseringsfasen for de fem utvalgte teamene.

I de videre kostnadsberegningene bruker vi punkt-estimert på 3772 timer som grunnlag for de deltagende selskaperes timeinnsats.

I tillegg til selve timeinnsatsen oppgis også kostnader til visualisering, reise- og møtevirksomhet og annet. Dette er kostnader som ikke nødvendigvis føres som prosjektkostnader i konkurransefasen. Denne konkurransen er også gjennomført for en tid siden, noe som gjør det vanskelig for tilbyderne å gi anslag på andre kostnader. Med utgangspunkt i innhentet informasjon har vi brukt 30 000 kroner som et anslag for konkurransedeltagerens direkte utlegg i forbindelse med konkurransen.

Deltagernes vurdering

Representantene som er intervjuet fra deltagerteamene er samstemte i at konkurransen var ryddig og grei, uten vesentlig uklarheter. Blant de tapende teamene gis det uttrykk for at kommunen fikk en god løsning. Det stilles spørsmål ved om barnehagens tekniske hverdag og behovet for lave barnehagedriftskostnader ble vektet høyere enn miljø- og klima. I så tilfelle vises det til at dette kunne kommet klarer fram i kriteriene dersom dette var tenkt som et overordnet hensyn fra start.

Kravene til detaljeringsgrad og dokumentasjon oppfattes ikke som urimelig i denne konkurransen, selv om de opplevdes som krevende. Det vises til at FutureBuilt nødvendigvis må kreve dokumentasjon på miljø, klima mv., noe som også krever at flere faggrupper bidrar. Tilbyderne var bevisst dette da de valgte å delta i konkurransen, og også forberedt på å levere grundig miljø-dokumentasjon. Svarene fra spørreskjemaene bekrefter at kravene til leveransen ikke ble oppfattet som unødvendig detaljert.

«Dårlig betalt – det dekker nesten ingen ting»

Tilbyderne opplever at de leverer mye verdi, og understreker at konkurransehonoraret ikke på langt nær dekker ressursinnsatsen og verdien på det som leveres. Samtlige av de som har besvart spørreskjemaet og/eller vært intervjuet, mener at honoraret ikke dekker kostnadene ved deltagelse.

Det vises til at det er arbeidskrevende å utarbeide gode grafiske illustrasjoner og tegninger, og at den grafiske kommunikasjonen oppleves som viktig for å nå fram. Konkurransen krevde ikke 3d-modell, noe som oppfattes å begrense timeinnsatsen noe. Arkitektene har stått for mesteparten av

arbeidet, med landskapsarkitekter som en god nummer to. Miljøkravene med tilhørende dokumentasjon krevde noe innsats fra ingeniørfag, men ikke på langt nær i samme grad som fra arkitektfagene. Det er kun to av teamene som har fordelt timeinnsatsen mellom fagene. Ingeniørfagene har i disse to tilfellene hatt en andel på rundt 20 prosent. Med kun to svar har vi ikke grunnlag for å kunne vurdere om denne andelen er representativ. Sammen med informasjon fra intervjuene kan vi likevel fastslå at arkitektfagene bærer de største byrdene i denne konkurransen.

Konkurransen krevde ikke BIM, men det framgår av konkurranseprogrammet at byggherre ønsker å gjennomføre det videre prosjekteringsarbeidet i en BIM-prosjektering. Konkurransegrunnlaget forutsatte at de ulike forslagene skulle kunne tilpasses dette formatet.

3.3 Livsvitenskapsbygget

Statsbygg skal på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet planlegge og utarbeide et nytt forsknings- og undervisningsbygg for livsvitenskap, kjemi og farmasi ved Universitetet i Oslo (UiO), her kalt Livsvitenskapsbygget. Bygget med sine 67 000 m² vil bli Norges største enkeltstående universitetsbygg. Det skal ha fleksible løsninger slik at det kan tilpasses utviklingen innen forskning, innovasjon og utdanning. Bygningen skal være arbeidsplass for om lag 1000 ansatte og 1600 studenter som skal drive med forskning og undervisning innen livsvitenskap, kjemi og farmasi.

Etter forutgående prekvalifisering av 7 prosjekteringsgrupper ble det avholdt en begrenset plan- og designkonkurranse. Etter at plan- og designkonkurransen var avsluttet, ble det i tråd med kriteriene i konkurransegrunnlaget, kåret tre innbyrdes rangerte vinnere. Vinnerne ble invitert til etterfølgende konkurranse med forhandling om tildeling av tjenestekontrakt for prosjektering. Det ble avholdt parallelle forhandlinger med de tre vinnerne. De øvrige deltagerne ble ikke rangert.

Formålet med plan – og designkonkurransens var å frembringe den løsningen som best ivaretar virksomhetens behov innenfor angitte kriterier og rammer i konkurranseprogrammet.

Bedømmelseskriteriene var (Norske arkitekters landsforbund, 2015b):

- Gjennomførbarhet og totaløkonomi
- Steds- og campusutvikling
- Arkitektonisk kvalitet og funksjonalitet
- Miljøløsninger

De fleste på både bruker-, oppdragsgiver- og tilbydersiden oppgir at de alt i alt er fornøyde med resultatet og gjennomføringen av konkurransen. Det er fremkommet synspunkter på at konkurransen burde vært åpen for å gi små, og nye selskaper muligheter til å konkurrere. Andre mener at en åpen konkurranse på prosjekter i denne størrelseskategorien er for risikabelt for oppdragsgiver. Oppdragsgiver har behov for å vite at deltagerne er robuste nok til å kunne ta på seg oppdraget, og at de har den nødvendige erfaringen og kompetansen til å kunne løse oppdraget i gjennomføringsfasen. Det at konkurranseformen er såpass ressurskrevende taler også i følge frlere av informantene, mot å ha en åpen konkurranse. Ved at alle som deltar har en rimelig sannsynlighet for å vinne, blir ressurstapet mindre enn i et tilfelle med eksempelvis 20 deltagere som hadde svart på oppdragets krav.

Juryen på fem personer anslås å ha brukt rundt 1000 timer på å evaluere tilbudene. Statsbygg har ikke tilgjengelige rapporter som viser egen ressursinnsats i anskaffelsesfasen, men det oppgis at juryen er en stor kostnadspost. I tillegg går det med en god del ressurser i utarbeidelse av konkurransegrunnlaget.

Det er et ønske fra begge sider av bordet om å redusere dokumentasjonskravene, for eksempel ved å kun etterspørre detaljert dokumentasjon fra vinnerne. På den andre siden stiller kravet om likebehandling og transparente prosesser krav til at oppdragsgiver gjør en grundig behandling av tilbudene, noe som også kan kreve detaljert dokumentasjon for å kunne skille leverandørene, og sikre at de som går videre leverer et gjennomførbart prosjekt.

Markedet er utfordret og byggherre har fått et godt prosjekt med en høy innovasjonsgrad

Plan og designkonkurranser åpner for større kreativitet og er friere mht løsningsforslaget enn andre anskaffelsesformer. Livsvitenskapbygget vurderes som et krevende prosjekt med en høy innovasjonsgrad der mange hensyn og krav skulle forenes. Gjennom plan- og designkonkurransen er markedet utfordret til å levere gode løsninger, noe som også vurderes å ha gitt et godt resultat for byggherre, brukere, eiere og samfunnet for øvrig.

Prosjektet er nå i detaljeringsfasen og er planlagt ferdigstilt i 2025. Kostnadsrammen er på 6,8 mrd kroner. Se omtale av prosjektet på <https://www.uio.no/tjenester/eiendom/vare-byggeprosjekter/livsvitenskapsbygget/>

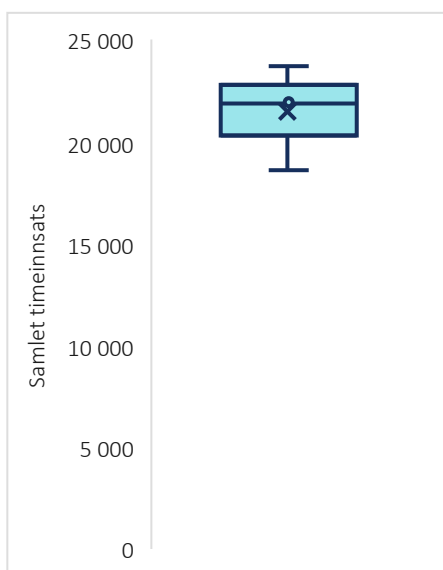
Samlet ressursbruk for finalistene

Vi har fått informasjon om ressursbruken fra fire av sju konkurransedeltagere.

Vi har anslått og estimert et lavt, høyt og sannsynlig nivå på de fire konkurransedeltagernes som ikke har besvart spørreskjemaet, og kommer fram til et punktestimat for samtlige sju deltagere på 21 458 timer for prekvalifiserings- og konkurransefasen (jf Figur 3.2). Det er ikke oppgitt informasjon som gir grunnlag for å fordele timeinnsatsen mellom ulike fag. Det er oppgitt at arkitektene står for mesteparten av timebruken, men at det også var en bredde på teamet og innsats fra andre fag.

Spredningen på timeinnsats mellom de som har besvart undersøkelsen er noen mindre enn for Kistefosdammen barnehage målt i prosent, men større målt i absolutt timer. Laveste oppgitte timebruk ligger 32 prosent under gjennomsnittet, mens høyeste timebruk ligger 23 prosent over gjennomsnittet.

Figur 3.2 Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Livsvitenskapsbygget



Figuren viser punkt-estimert på 21 458, merket som et kryss i figuren.

Lav og høy samlet timeinnsats er vist som ytterpunktene i figuren. Laveste verdi ligger 13 prosent under estimert verdi mens høyeste verdi ligger 11 prosent over.

Punkt-estimert inkluderer prekvalifiseringsfasen for de sju utvalgte teamene.

I de videre kostnadsberegningene bruker vi punkt-estimert på 21 458 timer som grunnlag for de deltagende selskaperes timeinnsats.

Deltagernes vurdering

Fra deltagersiden vises det til at konkurransen krevde en stor gruppering og flere fag- og kompetanseområder for å bli kvalifisert. Tverrfaglige grupper oppfattes som en styrke, men det stilles spørsmål ved om viften med kompetansekrav ble unødvendig bred i denne konkurransen. Arkitektfirmaene som leder denne type prosesser erfarer at de ofte må honorere timene til samarbeidspartnere fra andre faggrupper. Dette begrunnes blant annet med at det ikke alltid er relevant å bruke alle videre i prosessen dersom forslaget vinner. Honorarene overstiger gjerne konkurransehonoraret, noe som innebærer at arkitektene får kostnader i tillegg til egen timebruk. I andre tilfeller der ingeniørfagene kun har en liten andel av ressursinnsatsen i konkurransefasen oppgis det at konkurransehonoraret deles etter relativ timeinnsats, eller at firmaet som leder prosessen (ofte arkitekter) får hele honoraret.

Alt i alt vurderes konkurransen som godt gjennomført, relevant, med flotte oppgaver og en ryddig prosess. Kåring av tre vinnere av sju deltagere når de tre vinnerne i utgangspunktet var rangert, oppfattes som unødvendig. Det vises til at loven krever parallelle prosesser, men hvis en vinner er klar, så oppleves det som bortkastet ressursbruk å lokke de to andre med i en siste runde dersom konkurransen i praksis var avgjort etter den første runden.

Kostnadene ved å delta oppfattes som høye. Samtlige av de fire som har besvart undersøkelsen oppgir at de har hatt et økonomisk tap knyttet til deltagelse. Det er også en bred enighet om at de oppgitte kravene var for detaljerte, selv om konkurransen ikke oppfattes å være blant det verste når det gjelder detaljeringskrav.

Det vises til at det tar tid å kvalifisere seg – dette er tid som ikke alltid registreres på prosjektet. Blir man kvalifisert må det brukes mye tid og ressurser på å utarbeide et forslag, detaljere og dokumentere. Når det som skal leveres nesten er et ferdig forprosjekt, så kreves det stor innsats, og oppdragsgiver får ifølge deltagerne svært mye mer enn de de betaler for. Enklere krav og mer

skissepregede løsninger ville ifølge en av informantene kunne gitt et like godt grunnlag for å kåre en vinner. Da kunne ressursbruken ved å detaljere seks løsninger nesten fram til forprosjekt vært spart og heller vært allokert til vinnerløsningen. Dersom det kommer vesentlige endringer i det vinnende forslaget, vises det til at det er en risiko for at også detaljeringen i det vinnende tilbudet i stor grad kan være bortkastet arbeid.

3.4 Nydalsveien 32b

Formålet med konkurransen var å få utarbeidet et forslag til hvordan det historiske gamle industribygget i Nydalsveien 32B kunne bevares, samtidig som det bygges nye boliger i, på eller ved bygget. Videre var det et ønske om å legge til rette for utadrettet virksomhet som åpner tilgangen til det til nå lukkede industribygget, slik at stengte fasader kan erstattes med et aktivt og pulserende byliv.

Prosjektet er et av FutureBuilts forbildeprosjekter og har ambisiøse mål både for bymiljø, arkitektur, reduksjon i klimagassutslipp og energibruk. Prosjektet skal bli et forbilde på klimavennlige boliger med høy kvalitet. Konkurransen ble gjennomført som en begrenset prosjektkonkurranse i privat regi, med bistand fra Norske arkitekters landsforbund (NAL).

Følgende forbildeegenskaper er løftet fram i FutureBuilts kvalitetsprogram for prosjektet (Norske arkitekters landsforbund , 2016):

- Byggets energibehov i drift skal være vesentlig bedre enn passivhusnivå, og med målsetning om nær nullenergi behov.
- Gjennom innovativ utvikling og nytenking sikre bevaring og ny bruk av bevaringsverdige bygningsmasse samtidig som det gis rom for nye boliger.
- Ikonografisk arkitektur som gjør bygget til en attraksjon i seg selv.

Grunnflaten på det eksisterende bygget er ca. 6 000 m² BTA. Et viktig moment i konkurransen var å finne riktig størrelse på den nye bygningsmassen, hva situasjonen og tomten kan tåle. Derfor inneholder ikke programmet noen fastsatte arealer eller leilighetstall.

Det har vært forutsatt at hovedstrukturen og fasader i det bevarings- verdige bygget bevares og integreres i det nye prosjektet.

Konkurransen var verdt kostnadene sett fra oppdragsgivers side. Løsningsforslagene ble godt belyst

Vi har fått opplyst at Avantor var fornøyd med konkurransen. Tilbudene vurderes å være av høy kvalitet og svarer på oppgaven og kriteriene. Det vises også til at plan- og design konkurranser ikke er så mye brukt av private eiendomsbyggere, men at dette var et spesielt antikvarisk bygg der det var ønskelig å få inn flere alternative løsningsforslag. Gjennom konkurransen ble også løsningsforslagene godt belyst. Konkurransen var verdt kostnadene sett fra oppdragsgivers side. Det nevnes spesielt at det kom inn forslag fra arkitektfirmaer de i utgangspunktet ikke hadde tenkt på, og at åpne konkurranser er en måte å oppdage nye selskaper på.

Vinnerprosjekter er noe nedskalert, men hovedtrekkene i konseptet er beholdt.

Det bli ikke brukt BIM i denne konkurransen. Oppdragsgiver var opptatt av designet, og mener BIM hadde økt arbeidsmengden for tilbyderne.

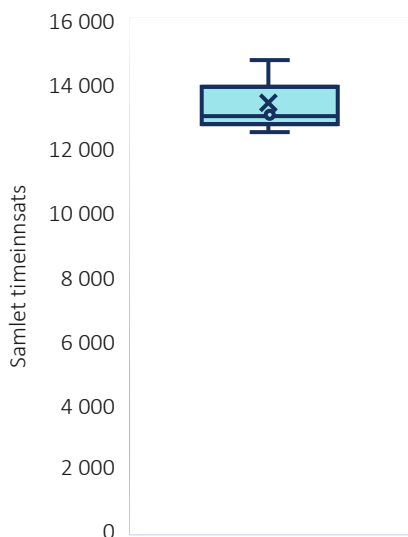
Samlet ressursbruk for konkurransedeltagerne

Vi har fått informasjon om samlet ressursbruk for 9 av 10 konkurransedeltagere.

Vi har summert oppgitte timer fra de 9 leverandørene som har besvart spørreskjemaet, og estimert timeforbruket for den tiende leverandøren med utgangspunkt i besvarelsen fra de øvrige leverandørene. Dette gir en samlet timeinnsats for prekvalifiserings- og konkurransefasen på 13 450 timer (jf Figur 3.3).

Med 9 av 10 som har besvart undersøkelsen, blir usikkerheten i samlet timeforbruk mindre enn i de to konkurransene som er presentert foran. Variasjonen i timebruk for de som har besvart undersøkelsen er imidlertid stor; høyeste timeinnsats er på hele 110 prosent over gjennomsnittet mens laveste timeinnsats er 56 prosent lavere enn gjennomsnittet. Dette drar usikkerheten om samlet timeinnsats for samtlige 10 deltagere noe opp.

Figur 3.3 Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Nydalsveien 32b



Figuren viser punkttestimatet på 13 450 timer, merket som et kryss i figuren.

Figuren illustrerer usikkerheten i punkttestimatet i form av et konfidensintervall (boksen i figuren).

Lav og høy samlettimeinnsats er vist som ytterpunktene i figuren. Laveste verdi ligger 7 prosent under estimert verdi, mens høyeste verdi ligger 10 prosent over.

Punkttestimatet inkluderer prekvalifiseringsfasen for de 10 utvalgte teamene.

I de videre kostnadsberegningene bruker vi punkttestimatet på 13 450 timer som grunnlag for de deltagende selskapenes timeinnsats.

Deltagernes vurdering

Det spesielle som trekkes fram fra deltagerne side, er at det var en FutureBuilt-konkurranse i kombinasjon med vernetematikk. Det ble spekulert i hva bygget skulle brukes til, og enkelte gir også uttrykk for at dette med fordel kunne vært oppgitt i konkurransegrunnlaget. Samtidig vises det til at det kanskje var en del av konkurransen å finne ut hva bygget kunne brukes til. Det gis også uttrykk for noe misnøye med at det var krav om diverse beregninger. Dette er arbeidskrevende og sies å ikke ha noe i en konkurranse som handler om å få fram et konsept å gjøre.

«Det er ikke butikk i konkurranse»

Informantene mener de har levert det som ble krevd, og ikke mer. Når det gjelder krav til detaljeringsgrad, er de fleste enige i at kravene var for detaljerte, men det er også noen som svarer verken enig eller uenig på utsagnet om detaljeringsgrad. Ingen svarer helt enig på utsagnet om at

kravene var for detaljerte. Det framgår også av svarene at andre konkurranser har hatt adskillig mer detaljerte krav. Av de som har besvart spørsmålet om økonomi, oppgir samtlige at de har hatt et tap ved deltagelse, dvs at honoraret ikke på langt nær dekker kostnadene. Det presiseres at det ikke er noen forventning om gevinst for å delta i konkurranser, men at det bør kunne forventes at i det minste vinneren går med overskudd. Det antydes også at oppdragsgivere på et generelt grunnlag utnytter konkurransesituasjonen til å få gjennomført beregninger og prosjektering som strengt tatt burde være en del av forprosjektet og også betales deretter.

3.5 Regjeringskvartalet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt Statsbygg i oppdrag å gjennomføre en begrenset plan- og designkonkurranse om utforming av nytt regjeringskvartal. Etter en prekvalifisering ble sju team invitert til å delta i en plan og designkonkurranse.

Prosjektet hadde vært gjennom en ekstern kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredning (KVU) og påfølgende regjeringsbeslutning i perioden 2013-2014. Det hadde også vært gjennomført en statlig reguleringsplan, inkludert en idéfase i form av parallelle oppdrag før plan og designkonkurransen ble utlyst.

Samfunnsmålet for prosjektet er definert som:

Regjeringskvartalet er et effektivt departementsfelleskap med nødvendig sikkerhet i et langtidsperspektiv.

Effektmålene for prosjektet er definert som:

- Har fleksibilitet med hensyn til kapasitet
- Har nødvendig sikkerhetsnivå
- Har høy effektivitet
- Har fleksibilitet i forhold til endring av struktur, oppgavefordeling og arbeidsformer
- Har en høy miljøstandard
- Godt bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

3.5.1 Om konkurransen⁴

Plan- og designkonkurransen ble avsluttet i november 2017 da Statsbygg inngikk prosjekteringskontrakt med Team Urbis som stod bak løsningsforslaget Adapt. Bak det vinnende forslaget stod Team Urbis sine arkitekter, ingeniører og andre rådgivere.

Til sammen var 59 firmaer involvert i de sju konkurrerende teamene, og av disse var det 20 arkitektkontor. Statsbygg oppgir at den valgte konkurranseformen ga Statsbygg trygghet for at best mulig løsning kunne velges, at sikkerhetsaspektet ble ivaretatt og at åpenhet og offentlighet ble hensyntatt.

Juryen plukket ut to vinnere som gikk videre til sluttforhandlinger med Statsbygg. Etter en forhandlingsrunde med Statsbygg ble vinneren kåret i september 2017. I oktober 2017 klagde den

⁴ Dette avsnittet bygger på informasjon hentet fra Statsbygg; <https://statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Byggeprosjekter/Regjeringskvartal-nytt/utviklingsfasen/Arkitektkonkurranse1/>

andre vinneren, G8+, på tildelingen av kontrakten. Etter en gjennomgang av klagepunktene med juridisk bistand fra Regjeringsadvokaten, konkluderte Statsbygg med at klagen ikke kunne tas til følge.

Statsbygg og Team Urbis underskrev prosjekteringskontrakten i november 2017. Det innebar at det var Adapt som skulle legges til grunn for den videre utviklingen av nytt regjeringskvartal.

Løsningsforslagene er offentlig (se <https://statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Byggeprosjekter/Regjeringskvartal-nytt/utviklingsfasen/Arkitektkonkurranse1/Ovrige-konkurransedeltakere/>)

Avgjørelsen er klagt inn til Kofa

7. mai 2018 sendte deltagerne fra fem av de sju teamene som deltok i konkurransen om Regjeringskvartalet inn en klage til Kofa, Klagenemda for offentlige anskaffelser.

Som følge av den pågående klagesaken har Statsbygg ikke ønsket å kommentere eller å gi bakgrunnsinformasjon om konkurransen utover det som ligger offentlig tilgjengelig på deres hjemmeside.

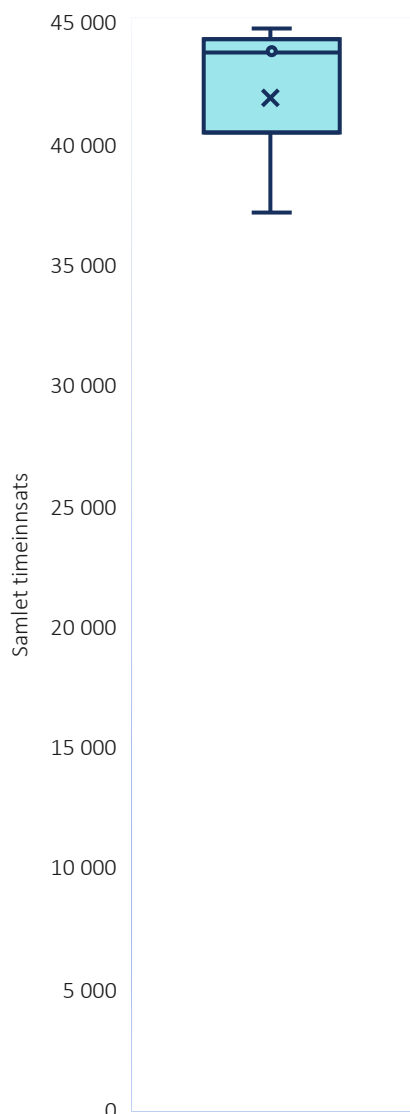
Samlet ressursbruk for konkurransedeltagerne

Med 59 selskaper involvert bak de 7 deltagende teamene i konkurransen, må det også forventes en stor samlet timeinnsats, både i prekvalifiseringsfasen og i etableringsfasen for hvert av de deltagende teamene. Konkurransen antas å ha hatt et forholdsvis stort timepådrag til dialog, forhandlinger og posisjoneringer i forbindelse med etablering av teamene som ikke nødvendigvis er timeført på prosjektet. I likhet med de øvrige konkurransene har vi bedt de deltagende teamene fylle ut et spørreskjema der de blant annet oppgir timebruk og andre kostnader fordelt på faser og faggrupper.

Seks av de sju deltagende teamene har besvart spørreskjemaet. En av besvarelsene vurderes som såpass ufullstendig at vi har valgt å ta den ut av grunnlaget for estimeringen av samlet timeinnsats. Vi står da igjen med fem besvarelser som utgangspunkt for å estimere samlet timeinnsats og øvrige kostnader for sju selskaper. På bakgrunn av foreliggende dokumentasjon anslår vi den samlede timeinnsatsen fra de sju teamene til 41 858 timer (jf Figur 3.4)

Spredningen i deltageres oppgitte timeinnsats er også i denne konkurransen stor. Laveste timeinnsats ligger 41 prosent under gjennomsnittet av de som har besvart, mens høyeste timeinnsatt ligger 15 prosent høyere enn gjennomsnittet. Den laveste timeinnsatsen framstår som en såkalt outliner, men vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere om de som ikke har besvart undersøkelsen er i samme kategori eller om de ligger i den øvre delen av skalaen. Dette bidrar til å øke usikkerhetsspennet i estimert samlet timeinnsats.

Figur 3.4 Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Regjeringskvartalet



Figuren viser punkttestimatet på 41 858 timer, merket som et kryss i figuren.

Lav og høy samlet timeinnsats er vist som ytterpunktene i figuren.

Punkttestimatet inkluderer prekvalifiseringsfasen for de sju utvalgte teamene.

Medianen for de som har oppgitt timeforbruk gir et høyere timeforbruk enn den estimerte verdien (se punkt på linjen i boksen i figuren). Det kan argumenteres for at medianverdien burde vært dobbelt vektet i forhold til hvert av ytterpunktene. Med kun fire svar og store variasjoner i svarene, har vi ikke funnet det riktig å legge større vekt på midtverdien enn ytterpunktene i estimeringen. Figuren synliggjør usikkerheten i punkttestimatet. Vi kan ikke utelukke at noen av de som ikke har svart på spørreskjemaet kan ha en timebruk som ligger over og/eller under det vi har antatt som ytterpunkter.

I de videre kostnadsberegningene bruker vi punkttestimatet på 41 858 timer som grunnlag for de deltagende selskaperes timeinnsats.

Deltagernes vurdering

Prekvalifisering; kun en formalitet eller et krevende stykke arbeid?

Det er ulike oppfatninger av prekvalifiseringsfasen. På den ene siden gis det uttrykk for at den var svært omfattende med hensyn til krav om teamsammensetning og dokumentasjon. Det vises til at alle fag måtte være med; bygg, elektro, sikkerhet, grunnforhold, miljø, landskap osv, og at det derfor gikk mye tid til å sette sammen og koordinere et team. Andre gir uttrykk for at prekvalifiseringen var en ren formalitet som ikke var spesielt krevende. Noe av forklaringen bak disse ytterpunktene synes å være knyttet til i hvilken grad de respektive selskapene allerede hadde etablerte samarbeidsrelasjoner og erfaring fra samarbeid med andre relevante faggrupper og selskaper. Det

framgår også at det er ulik praksis mht timeføring på dialog og posisjonering for å etablere team og komme fram til avtaler mellom involverte selskaper.

«Enten ned på detaljeringen. Eller betale honorar i størrelsesorden tre ganger. Alt for lite det og»

Regjeringskvartalet oppfattes som spesielt med krav om en høy detaljeringsgrad på et omfattende prosjekt, noe som nødvendigvis må resultere i mye arbeid. Det gis uttrykk for forståelse for at oppdragsgiver i dette prosjektet ønsket detaljer, men det er en stor grad av konsensus om at det ikke var sammenheng mellom kravene til det som skulle leveres og betalingen.

Konkurransen krevde at tilbyderne måtte sette seg inn i mye dokumentasjon, og at rammene for det som skulle leveres var snevret inn. Detaljeringskravet hevdes å dempe mulighetene for kreativitet, med liten spennvidde i løsningsforslagene som resultat. Kravet om at gjennomførbarhet i alle fag skulle dokumenteres med et høyt detaljeringsnivå, nevnes som eksempel på et arbeidsbelastende krav. Det hevdes at dokumentasjon av gjennomførbarhet krever tre til fire ganger så mye prosjektering, uten at dette sies å være viktig for juryen som skal bedømme tilbudene. Med en stor prosjektgruppe og høye detaljeringskrav, blir også arbeidsmengden stor, og da spesielt for arkitekten eller prosjektledelsen som skal lede arbeidet.

«Statsbygg tror at de har mer kontroll på kostnadene med så mye detaljeringer. Er det noe vits, når det uansett kommer til å bli endringer? Dersom det viser seg at det blir for dyrt, så jobber man for å gjøre det billigere. Det er jo helt vanlig.»

Betalingen oppfattes som dårlig, noe deltagerne var forberedt på da de gikk inn i konkurransen. Med krav til å detaljere noe som uansett blir endret, stilles det spørsmål ved meningen med detaljeringskravene. Med en større sammenheng mellom betaling og krav til tilbudene ville oppdragsgiver blitt tvunget til å velge og vurdere hvor omfattende krav oppdragsgiver har råd til å kreve. Dette sies å kunne gi oppdragsgiver et insentiv til å tenke seg om, og ikke be mange selskaper om å lage noe som uansett ikke skal brukes, eller som uansett skal endres.

«Men når det blir så omfattende. Så er risikoen for høy. Det er betalt for dårlig. De må betale veldig mye mer for den typen konkurranser.»

På tross av at de fleste gir uttrykk for at deltagelse i plan- og designkonkurranser er dårlig butikk, understrekes det også at konkurransen har mange fordeler og at denne type konkurranser er ønsket. Alternativet sies å være priskonkurranser, med risiko for dumping der det er vanskelig å sammenligne pris og kvalitet.

«Dobbeltkonkurranser» der det først konkurreres om design og løsningsforslag der en jury velger flere vinnere som deretter må konkurrere på pris, oppfattes som en måte å presse prisen på fra oppdragsgivers side. Samtidig øker det arbeidsmengden for de som kommer til siste runde. Det framkommer også at det er litt ulike synspunkter på krav om å bruke BIM. 3d-modeller sies å være et greit krav, og noe som er enkelt å levere. BIM gir muligheter for å printe ut i 3d, men det reises tvil om juryen faktisk har benyttet seg av denne muligheten.

«Statsbygg har fremmet BIM modell som en viktig del av norske byggesaker som kanskje er positivt. Når de krever det i plan- og designkonkurranser så er det mye ekstra arbeid. Og da lurer vi på om det de får igjen er verdt alt ekstraarbeidet.»

Intervjuene gav også litt ulike synspunkter og kommentarer på hvorvidt juryen hadde fulgt kriteriene og om konkurransen var riktig gjennomført. Med en klagesak til Kofa fra fem av sju

konkurransedeltagere, har vi ikke vurdert det som hensiktsmessig å referer synspunkter på dette spørsmålet.

3.6 Urban +

Entra ASA utlyste i 2014 en internasjonal arkitekt- og innovasjonskonkurranse om et nytt og miljøvennlig kontorbygg på Lilletorget midt i Oslo. Prosjektet har fått navnet Urban+. Det skal bli et plusshus og Entra samarbeider tett med FutureBuilt. Det kom inn 16 forslag i konkurransen, hvorav juryen plukket ut fire forslag med tilhørende team som gikk videre i konkurransen.

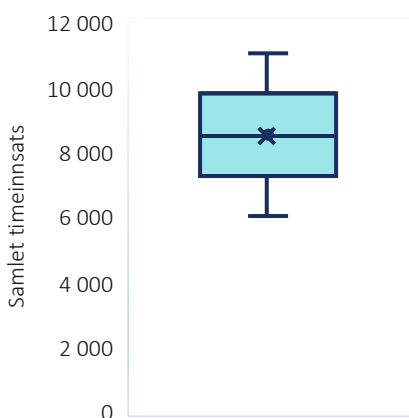
Prosjektet skal gi et nytt og miljøvennlig kontorbygg på Lilletorget midt i Oslo. Det er en FutureBuilt-pilot og skal møte alle FutureBuilts krav til plussenergibygging, og skal også oppnå klassifiseringen BREEAM NOR Outstanding. Det er også satt mål om reduksjon av karbonutslipp, universell utforming og økonomisk gjennomførbarhet.

Samlet ressursbruk for konkurransedeltagerne

Tre av de fire konkurrerende teamene har besvart spørreskjemaet, men kun to av disse har fylt ut spørsmålene om timeinnsats. Dette gir et svakt grunnlag for å estimere samlet ressursinnsats i konkurransen. Basert på utfylte spørreskjema og innspill fra øvrige deltagere anslår vi den samlede timeinnsatsen for de fire konkurransedeltagerne til 8 500 timer (jf Figur 3.5). For å sikre deltagerens anonymitet og konkurransesensitiv informasjon har vi valgt å legge en symmetrisk usikkerhet rundt punkttestimatet på +/- 25 prosent. Punkttestimatet er korrigert med basis i tilleggsinformasjon og vurderinger.

Variasjonen i oppgitt timeinnsats for de to som har besvart er lav; +/- 10 prosent.

Figur 3.5 Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i Urban +



Figuren viser punkttestimatet på 8 500 timer, merket som et kryss i figuren.

Figuren illustrerer usikkerheten i punkttestimatet i form av et konfidensintervall (boksen i figuren). Summen av timeinnsatsen til de to som har oppgitt dette ligger innenfor boksen, men usikkerheten og gjennomsnittet et korrigerert på bakgrunn av annen informasjon. Usikkerheten er gjort symmetrisk for å sikre selskapenes anonymitet.

Punkttestimatet inkluderer prekvalifiseringsfasen for de fire utvalgte teamene.

I de videre kostnadsberegningene bruker vi punkttestimatet på 8 500 timer som grunnlag for de deltagende selskapenes timeinnsats.

Deltagernes vurderinger

Lilletorget oppfattes som en helt grei konkurranse å forholde seg til. Det anslås at innsatsen for å delta tilsvarte om lag tre ganger honoraret og at det stort sett var likt for alle.

Det trekkes fram at man i denne konkurransen startet med ¼ sannsynlighet for å vinne. Prosjektets størrelser tilsier at det er sannsynlig å kunne tjene inn igjen det man har investert i prosjektperioden. Konkurransen var ifølge denne informanten verdt å delta på.

3.7 Generelle betraktninger fra innkjøpere og tilbydere

I tillegg til å vurdere hver enkelt konkurranse har både tilbydere og innkjøpere gitt noen generelle betraktninger rundt plan- og designkonkurranser. Videre i dette avsnittet oppsummerer vi de generelle innspillene som er gitt under intervjuene.

For det første synes det å være en generell enighet på tilbydersiden om at dokumentasjonskravene i plan- og designkonkurranser har økt. Flere antyder at oppdragsgivere, og da kanskje særlig offentlige oppdragsgivere, er engstelige for å gjøre feil og at de derfor etterspør mer enn det regelverket krever. Det antydes også at oppdragsgivere tror de får større kontroll og at risikoen i gjennomføringsfasen reduseres dersom det kreves detaljerte løsningsforslag og beregninger i konkurransefasen, framfor å be om mer overordnede ideskisser. Når løsningene uansett må forventes å revideres og tilpasses budsjettammer og behov gjennom forprosjektet, mener tilbydersiden at mye av detaljeringen som kreves i konkurransefasen er bortkastet arbeid. Dette gir uforholdsmessig mye arbeid uten at tilbyderne opplever at det er en tilsvarende nytteverdi.

Det er en unison forståelse på tilbydersiden om at detaljeringskravene kan reduseres uten at dette går ut over kvaliteten på løsningene. Flere understreker at de er for konkurranser der man kan konkurrere om løsningsforslag, men at kravene til leveransene kan gjøres enklere uten at dette trenger å gå på bekostning av kvaliteten og juryens muligheter til å kåre en (eller flere) vinner(e).

Dersom oppdragsgiver ønsker detaljer, prosjektering og beregninger for alle skissene, bør de etter tilbydernes mening, også i større grad enn i dag, betale for dette arbeidet.

En av respondentene lurte på om økte krav kan henge sammen med økt bruk av konsulenter hos byggherre. *Det kan virke som konsulentene til byggherre skaper mer arbeid for å at de skal få en større del av budsjettet.* Jo flere krav som stilles, dess mer kan oppdragsgivers rådgiver fakturere. Andre peker på kjøpermakt og at det fra kjøpers side er lett å presse leverandørene i denne type konkurranser. Dette bekreftes til en viss grad fra kjøpersiden der det gis uttrykk for at det ikke oppfattes som at det etterspørres for mye så lenge det er mange leverandører som ønsker å delta i konkurransene. Markedet brukes bevisst til å framskaffe ideer og løsninger. Så lenge det leveres et tilstrekkelig antall svar på forespørsler, oppfatter ikke nødvendigvis innkjøpsiden at de ber om for mye. Oppdragsgiver spør, og markedet svarer. Fra innkjøpsiden framkommer det også synspunkter i retning av at markedsaktørene uansett krav og honorar vil levere mer enn det spørres om, og at det derfor aldri vil oppfattes som at honoraret i en plan- og designkonkurranse vil være tilstrekkelig. Samtidig gis det uttrykk for at oppdragsgiversiden ikke ønsker å be om mer detaljer og beregninger enn nødvendig, men hva som oppfattes som nødvendig og tilstrekkelig kan variere og avhenge av hvilken side av bordet som spørres.

3.7.1 Prosjektet i andre enden av konkurransen

Flere viser til erfaringer der prosjekter det konkurreres om ikke realiseres. Motivasjonen for å levere løsnings-skisser der honoraret for arbeidet ligger langt under markedspris, er prosjektet i den andre enden av konkurransen. Når prosjektene ikke realiseres, oppfattes det som en utnyttelse av markedsaktørene der byggherre for en billig penge får testet ut og vurdert et mulighetsrom som skal gå inn i et beslutningsgrunnlag. Prosjektene kan stoppes av politiske eller finansielle årsaker. I begge tilfeller oppfattes det som at bransjen utnyttes til å gi innspill til et beslutningsgrunnlag som handler om prosjekt – ikke prosjekt, framfor løsnings-skisser til et prosjekt som er vedtatt gjennomført.

Konkurransedeltagerne er bevisst at arbeidet med å utarbeide løsningsforslag er underfinansiert når de går inn i en plan- og designkonkurranse, men viser til at prosjektene i den andre enden ofte er av en størrelse som gjør at innsatsen kan tjenes inn. Utfordringen flere tar opp er tilfeller der konkurransekostnadene blir høye, og det som utarbeides i konkurransefasen uansett må omarbeides eller redesignes. Da er det gjort mye bortkastet arbeid i konkurransefasen som ikke lar seg tjene inn i prosjektfasen. Store prosjekter kan ifølge flere av informantene gi større muligheter til å tjene inn konkurransekostnadene ved gevinst enn små prosjekter. Samtidig krever store prosjekter en relativt større egenandel og gir dermed også en større risikoeksponering som kan være vanskelig for små selskaper å håndtere.

På tilbydersiden er det flere som oppgir at de er kritiske til prosjekter i flere faser, der det er konkurranser og opsjoner på det samme prosjektet, og det må konkurreres om neste trinn. Det vises til at det først og fremst er Statsbygg som bruker trinnvise konkurranser der det kåres flere vinnere som må konkurrere i en finalerunde om den endelige seieren. Hvis siste runden er begrunnet i et ønske om å redusere risikoen i gjennomføringsfasen eller den økonomiske risikoen, argumenteres det for at arbeidet med å tilpasse prosjektet til budsjett eller andre krav, også bør betales av oppdragsgiver.

Flere på tilbydersiden stiller spørsmål ved den generelle kompetansen hos innkjøpere og de rådgiverne innkjøper støtter seg på. Det framkommer synspunkter i retning av at oppdragsgiveres

rådgivere kan være urealistisk ambisiøse mht løsninger, og at det kan være en manglende forståelse for hva som skal til for å utarbeide gode løsninger. Dette kan blant annet få utslag i form av krav til bred bemanning der «alle» fag skal med og dokumenteres i utformingen løsningsforslagene. Resultatet kan bli lange, og gjerne flere konkurransefasen, og en kort gjennomføringsfase. I verste fall hevdes det at selv vinneren kan bli en taper når prosjektfasen og konkurransefasen blir like lange, og like omfattende.

Hvorvidt innkjøper bruker eksterne rådgivere som støtte i anskaffelsesprosessen varierer. I noen tilfeller vil en byggherre kun basere seg på egen kompetanse, mens i andre tilfeller vil eksterne rådgivere hentes inn for å assistere byggherre i utformingen av konkurransegrunnlaget, evaluering av tilbudene eller annen prosesstøtte. Byggherres rådgivergruppe kan bestå av arkitekter, ingeniører, prosjektledere mv. De eksterne rådgiverne er uavhengige og har i utgangspunktet ikke noen interesser i konkurransen. De kan likevel ha incentiver som ikke alltid sammenfaller med oppdragsgiver og/eller konkurransedeltagerne, og som i noen tilfeller kan være en av flere forklaringsvariable bak krav som øker konkurransekostnadene.

Det vises til at insentivene for tilbyderne i utgangspunktet er sterke, og da kanskje særlige på store prosjekter og signalprosjekter. For byggherrer som ønsker å gjøre et godt kjøp ligger forholdene dermed godt til rette for å presse prisen og å få utarbeidet løsningsforslag med langt høyere verdi enn det konkurransehonoraret reflekterer. Dette vil ifølge flere av informantene bidra til en utarming av bransjen.

Krav om flerfaglig team er kostnadsdrivende, men kan være verdifremmende

Flere tar til orde for at det er betydelig mer omfattende og krevende å svare ut prosjekter der det stilles krav om tverrfaglige team. Det er også enighet om at merarbeidet, og kanskje særlig det «ubetalte» merarbeidet ofte faller på arkitektene. Det siste skyldes at andre faggrupper i noen tilfeller må kjøpes inn til markedspris for å levere på sine fagområder i løsningsforslaget. Dette igjen skyldes at de ikke nødvendigvis får noen oppgaver eller volum ved gevinst, og derfor ikke har de samme insentivene til å utarbeide løsninger uten at det betales for bistanden. I andre tilfeller kan andre faggrupper få en stor andel av volumet ved gevinst, og derfor bidra kostnadsfritt i konkurransefasen og la hele konkurransehonoraret tilfalle den parten som bærer den største arbeidsbyrden i konkurransefasen. Kartleggingen av de fem konkurransene viser begge varianter.

Det tar uansett mer tid og krever mer koordinering i prosjekter der det kreves tverrfaglige team. Honorarene i konkurranser der tverrfaglig team kreves, tar ikke nødvendigvis høyde for kostnadene og merarbeidet som følger med tverrfaglige team i et skisseprosjekt. Der tverrfaglige team kreves, samtidig som løsningene på alle områder skal beskrives i detalj og dokumenteres, er i praksis prosjektet komme svært langt, og ofte langt inn i det som vanligvis defineres som et forprosjekt. Betalingen reflekterer ifølge tilbydersiden ikke disse kravene.

3.7.2 Ofte uklare bestillinger og krav

Bestillingene i de fem undersøkte konkurransene vurderes som rimelig gode. Samtidig er det flere som viser til at bestillingene og konkurranseprogrammene ofte er upresise og at det er uklart hva som egentlig etterspørres. Det vises til at særlig små kommuner ikke har erfaring med konkurranseformen og derfor kan ha både utydelige og strenge krav.

I tilfeller der bestillingen oppfattes som uklar, oppfattes det som rasjonelt å sikre seg gjennom å «overlevere». En overlevering kan gi et konkurransefortrinn dersom kriteriene og kravene er uklare, mens konsekvensene av å ikke svare på det oppdragsgiver forventer, kan være at løsningen underkjennes, eller plasseres bak andre løsninger der tilbyderne har strukket seg.

Med klare krav og kriterier, med tilhørende tillitt til juryen, vil det ikke være noe poeng å overlevere.

3.7.3 Åpne eller lukkede konkurranser?

Leverandørsiden synes å være delt mht preferanser om åpne eller lukkede konkurranser. Åpne konkurranser gir muligheter for ukjente arkitektkontorer og prosjekteringsselskaper til å vise seg fram, gitt at det ikke krever at de må selge inn med tverrfaglige team. Samtidig vises det til at åpne konkurranser er hardere på grunn av konkurranse fra et presset marked i Europa. Fra tilbydersiden sies det at de tvinges til å prioritere konkurranser med prekvalifisering og honorert konkurransedeltagelse for å overleve økonomisk. Det oppfattes uansett som en investering å delta i konkurranser og flere hevder at de ikke klarer å dekke inn kostnadene selv om de vinner. Det er likevel en investering flere oppgir at de er motivert for å ta, og som de gjerne tar hvert år, men innenfor et rimelig nivå. Blir kostnadene ved deltagelse i denne type konkurranser for høye, vil det bli færre igjen i markedet som konkurrerer om denne type prosjekter. Konkurransformen byr på fordeler og flere understreker at en konkurranse om løsninger i mange tilfeller vil gi bedre løsninger for byggherre og samfunnet enn bestilte løsninger fra utvalgte leverandører.

4 Resultater fra kostnadsanalysen

I dette kapitlet presenterer vi kostnadsanalysen fra undersøkelsene som ble presentert i kapittel 3. Kapitlet starter med å redegjøre for beregningsforutsetninger og inngangsdata, før vi presenterer resultatene. Til slutt i kapitlet sammenlikner vi funnene med resultatene fra den danske undersøkelsen.

4.1 Beregning av konkurransekostnader

Anslått tidsbruk for konkurransedeltagerne med vurderinger fra både byggherre og tilbydere er presentert i kapittel 3. Resultatene er brukt som inngangsdata i kostnadsberegningene. For å beregne kostnadene ved konkurransedeltagelse har vi brukt lønnsstatistikk fra fagforeninger og SSB til å beregne **lønnsutgifter**. For å beregne de direkte arbeidskraftkostnadene (**lønnskostnadene**), er lønnsutgifter ganget med en faktor for sosiale kostnader ($\text{lønn} * 1,3 = \text{Lønnskostnad}$).

Produksjonskostnad betegner tilbydernes faktiske kostnader og viser hvor mye tilbydere må tjene for å dekke alle kostnader ved konkurransedeltagelse og gå i balanse, eller i null. I den danske rapporten betegnes denne kostnaden som nullpunktomsetning. Produksjonskostnadene er beregnet ved å gange lønn med 1,7 og legge til faktisk kostnader (utlegg) som er registrert på konkurransen. Kostnadene dekker lønnskostnader, administrasjon, kapitalkostnader, mv.

Markedspris/Salgpris representerer alternativverdien av tilbydernes samlede ressursinnsats, og viser hva innsatsen bak konkurransebidraget ville kostet med en normal fortjeneste, dvs den reelle markedsprisen for leveransen. Markedsprisen framkommer ved å ta lønn ganger 2,6 og legge til faktiske kostnader (utlegg) som er registrert på konkurransen.

Faktorene som er brukt for å komme fram til de ulike kostnadskategoriene er hentet delvis fra bransjen selv, delvis på bakgrunn av beregninger fra regnskapsdata (proff.no), delvis på bakgrunn av markedsanalyser og sist, men ikke minst, faglige vurderinger fra styringsgruppen med tilhørende organisasjoner. Dette er samme metodikk og tilnærming som er brukt i Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening (2016).

Vi går kort gjennom de viktigste forutsetningene og beregningsgrunnlaget.

Timesatser, variasjoner og usikkerhet

Vi har lagt til grunn samme gjennomsnittlige timekostnad for samtlige konkurransedeltagere og innkjøpssiden. Dette er en forenkling. I realiteten vil de ulike tilbydere ha forskjellig kompetansemiks og miks av erfarne (seniorer) og mindre erfarne medarbeidere på teamet. Arkitekter, landskapsarkitekter, sivilingeniører, ingeniører og prosjektledere har litt forskjellig lønnsnivå. Ansiennitet og erfaring har også stor betydning for lønnsnivået. Sammensetningen av eksempelvis juniorer, seniorer, prosjektassistenter og administrative ressurser varierer også på tvers av selskaper og fag, og har til en viss grad sammenheng med timeinnsatsen som kreves for å svare ut en konkurranse. Vi finner til dels store variasjoner på tvers av bransjen både når det gjelder lønn, produksjonskostnad og markedspris.

Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening (2016) samlet inn data med utgangspunkt i tilbyderens selvkostpriser (omtalt som kostpriser). Dette ble gjort med begrunnelse i en konsensus på tvers av bransjen (i Danmark), om at konkurransebidraget primært bør dekke de direkte kostnadene ved deltagelse i denne type konkurranser. I tillegg vises verdien av konkurransedeltagerens bidrag målt i salgspris og nullpunktomsetning. Salgsprisen kan sees på som et uttrykk for alternativverdien på innsatsen, forutsatt at innsatsen i tilbudet kunne vært brukt på ordinære, betalte oppdrag. Nullpunktomsetning viser produksjonskostnadene, eller det selskapene må ha for å gå i balanse ved å delta i konkurransen.

I den grad vi har anslått kostnader på kjøpersiden har vi for enkelthetsskyld brukt samme timesats på oppdragsgivers side som vi har brukt på konkurransedeltagerne. Dette er et avvik fra tilnærmingen i den danske undersøkelsen der det er brukt en timepris på 285 DKK (2014) for ansatte og 1200 DKK for eksterne konsulenter og 2000 DKK for eksterne advokater (Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening, 2016).

I likhet med den danske undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i lønnsstatistikken for å fastsette timelønn. Deretter har vi brukt ulike kilder for å fastsette de faktorene som er brukt for å fastsette timesverdiene i hver enkelt kostnadskategori. Følgende tilnærmeringer er brukt:

- Omsetning per ansatt for konkurransedeltagerne er hentet inn på selskapsnivå. Tilsvarende er det hentet inn fra et tilfeldig utvalg øvrige arkitekt- og ingeniørbedrifter. Datasettet inkluderer både store og små bedrifter (kilde: Proff.no)
- Timepris er estimert med en forutsetning om 60, 70, 80 og 90 prosent faktureringsandel. Med utgangspunkt i gjennomsnittlig omsetning per ansatt fra punktet over varierer timeprisene fra 700 kroner til 1300 kroner. Ved å korrigere for størrelse og andre inntekter reduseres variasjonen. Faktor (med usikkerhet) er estimert for produksjonskostnad og salgspris.
- Timepris, salgspris, lønn og faktureringsgrad er hentet inn fra bransjen. Faktorene korrigerert for observerte markedspriser og drøftet med referansegruppen før endelige faktorer er fastsatt. Faktorene er også avrundet med en desimal.

I Tabell 4.1 oppsummerer vi kostnadskategoriene og faktorene som brukes i kostnadsanalysen.

Tabell 4.1 Kostnadskategorier og faktorer

Kostnadskategori	Faktor	Definisjon / merknad
Lønnskostnad + utgifter	1,3	Lønnsutgifter pluss sosiale kostnader (lønn*1,3), pluss direkte utlegg i forbindelse med konkurransen. Kostnadskategorien tilsvarer det som benevnes <i>kostpriser</i> i den danske studien.
Produksjonskostnad	1,7	Lønnsutgifter pluss sosiale kostnader og driftskostnader (lønn*1,7) pluss utlegg i forbindelse med konkurransen. Kostnadskategorien tilsvarer det som benevnes nullpunktomsetning i den danske studien.
Markedsverdi/Salgspris	2,6	Lønnsutgifter pluss sosiale kostnader, driftskostnader og fortjeneste (lønn*2,6) pluss utlegg i forbindelse med konkurransen.

I Tabell 4.2 oppsummerer vi de beregnede timeprisene som er brukt i kostnadsanalysene.

Tabell 4.2 Inngangsverdier for beregnede kostnader / markedsverdi

Kostnadskategori	verdi	Definisjon / merknad
Timelønn	409 kroner	Vi har tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig årslønn på kroner 704 267 og forutsatt et arbeidsår på 1 725 timer. Gjennomsnittlig årslønn for arkitekter på masternivå var ifølge lønnsstatistikk for Arkitektbedriftene på 724181 i 2017. Vi har vektet med andre faggrupper og justert noe ned.
Timelønnskostnad	531 kroner	Timelønn * 1,3 dekker arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader
Produksjonskostnad	695 kroner	Timelønn * 1,7 dekker arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader, andel av faste kapitalkostnader og administrasjon for oppdragsmedarbeider.
Markedsverdi/Salgpris	1062 kroner	Timelønn * 2,6 gir den beregnede salgspisen/markedsprisen. Salgspisen skal dekke alle kostnader og gi en rimelig avkastning for selskapet totalt sett.
Andre konkurransekostnader (utlegg i forbindelse med konkurransen)	Tillegg som beregnes per konkurranse	Andre kostnader kan være underleverandører som har fakturert hovedleverandøren, reisekostnader, trykk og andre direkte kostnader som er registrert på konkurransen

Samtlige av variablene i tabellen over er på ulike måter konkurranseparametere for bedriftene. Lønnsnivået en bedrift kan tilby har betydning for konkurransekraften i kampen om å trekke til seg kompetanse. Samtidig har bedriftens samlede kompetanse, referanser og renommé betydning for hvilken pris markedet vil betale for tjenestene som tilbys. Bedriftens driftsoverskudd, eller lønnsomhet henger sammen med differansen mellom salgsinntekter og produksjonskostnader. Oppdragsmedarbeidere, dvs de som utfører tjenester som kan selges i markedet, vil som regel ha noe slakk, og noe tid som ikke er salgbar. I tillegg skal salgspisen dekke øvrig personell, administrasjon, ledelse, kapitalkostnader og annet. En høy faktureringsgrad og lave administrative kostnader kan gi en høy inntjening selv med lave salgspiser, mens høy kompetanse og et godt renommé kan gi høye markedspriser og tilhørende høy avkastning.

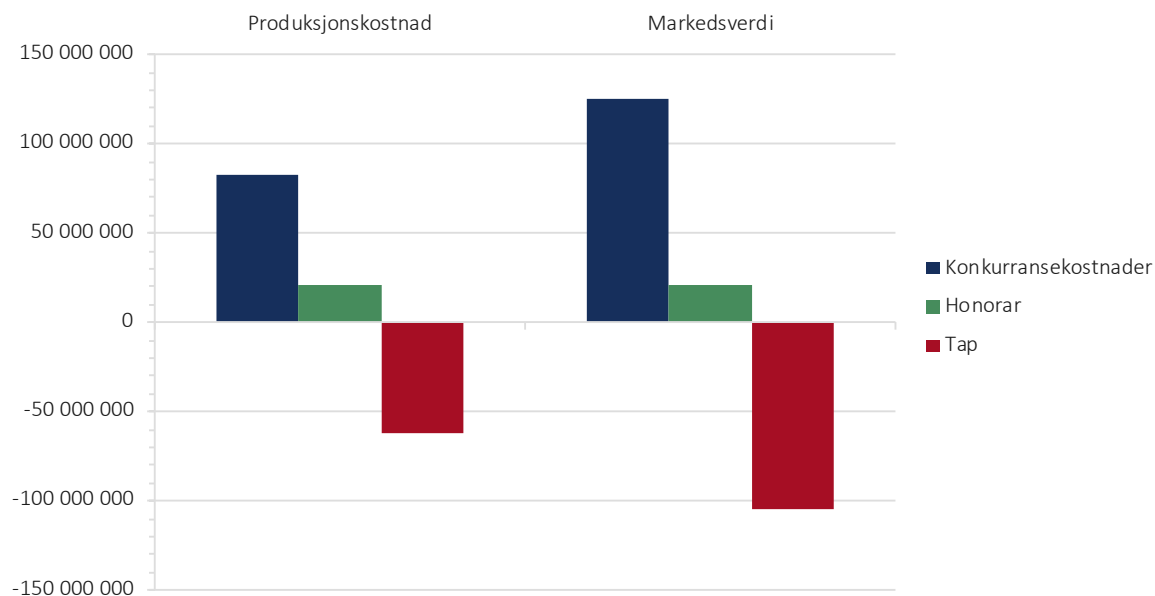
Prisene i tabellen er å betrakte som punktestimat for de ulike kostnadene/markedsverdi. Det er stor spredning rundt estimatene.

Timelønnskostnadene ligger noe under det som framkommer i den danske undersøkelsen dersom det korrigeres for valutakurs og prisstigning.

4.2 Tilbydernes samlede konkurransekostnader

Tilbydernes samlede konkurransekostnader i de fem konkurransene, målt i produksjonskostnad og markedsverdi (salgspris), er vist i Figur 4.1.

Figur 4.1 Tilbydernes samlede konkurransekostnader for de fem utvalgte konkurransene.⁵



Konkurransedeltagernes samlede kostnader målt i faktiske produksjonskostnader, summerer seg til 83 millioner kroner. Trekker vi fra konkurransehonoraret, blir deltageres nettokostnader på 62 millioner kroner. Dersom konkurranседeltagerne skulle gått i balanse økonomisk på konkurransedeltagelsen, måtte det samlede konkurransebidraget for de fem utvalgte konkurransene vært 62 millioner kroner høyere.

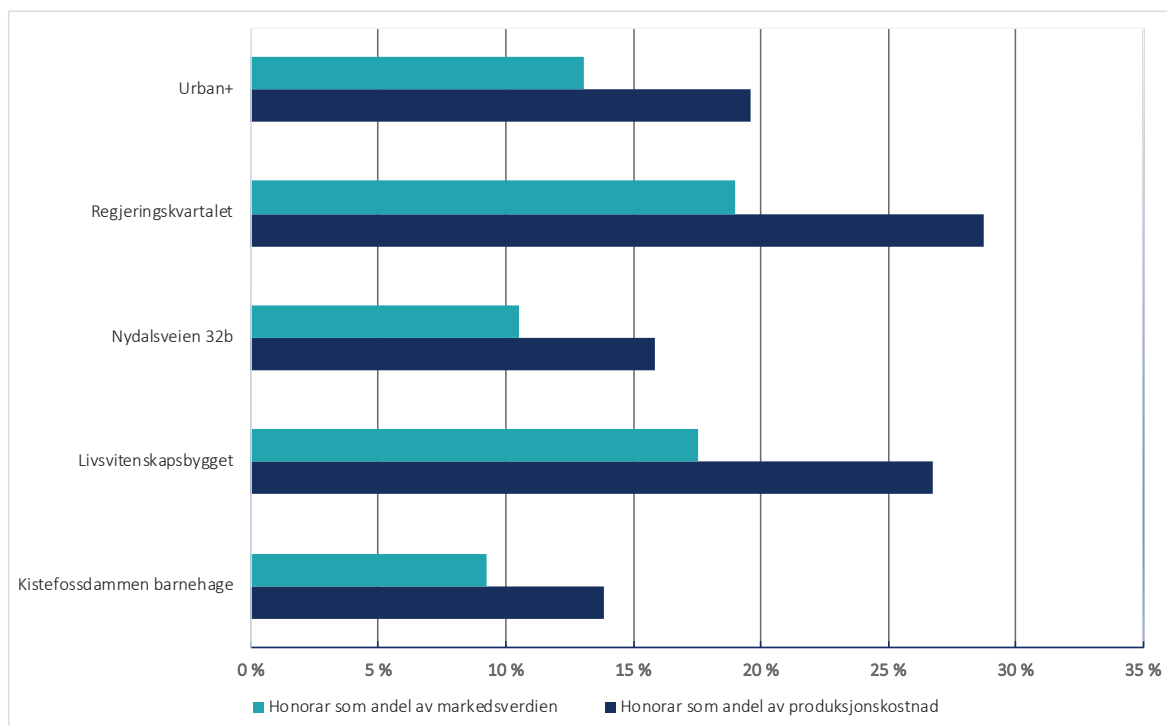
Konkurransekostnadene for deltagerne kan også regnes som en alternativkostnad, forstått som hva de respektive selskapene kunne hatt av inntekter dersom den samlede ressursinnsatsen var solgt til markedspris for de aktuelle tjenestene. Verdien av ressursinnsatsen målt i salgspriser er beregnet til 125,5 millioner kroner. Leverandørens tap blir med dette utgangspunkt på 105 millioner kroner.

Ser vi på konkurransehonorarets prosentandel av konkurransekostnadene dekker det:

- 25 prosent av de faktiske produksjonskostnadene
- 16 prosent av markedsverdien målt i salgspris for ressursinnsatsen

Honorarets andel av konkurransekostnadene i den enkelte konkurranse er vist i Figur 4.2. Honorarets andel av bedriftens *produksjonskostnader* varierer mellom 14 og 29 prosent (jf Figur 4.2), mens honorarets andel målt i markedsverdi varierer mellom 9 og 19 prosent.

Figur 4.2 Honorarets andel av konkurransekostnadene (beregnet gjennomsnitt)



Figur 4.2 viser at de to største prosjektene, Regjeringskvartalet og Livsvitenskap, dekker den største andelen av konkurransekostnadene, samtidig har også disse to prosjektene den desidert største egeninnsatsen målt som ubetalt arbeidsinnsats og andre utlegg knyttet til konkurransedeltagelse (jf Figur 4.3).

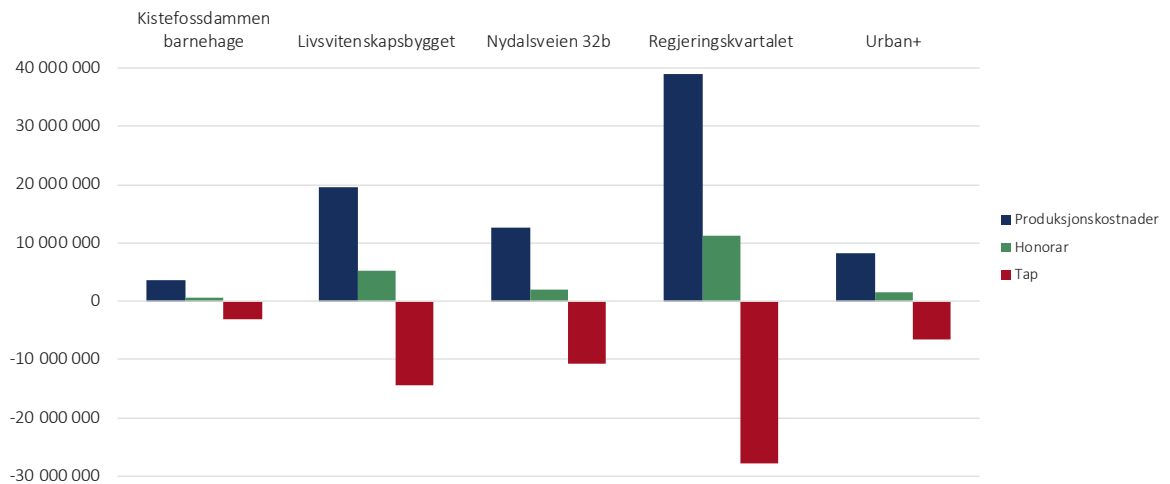
Kartleggingsundersøkelsen viser litt ulik praksis med hensyn til hvordan kostnad og tap måles og kommuniseres blant konkurransedeltagerne. Noen synes å ha lagt timelønnskostnader til grunn for vurderingene av egne kostnader, mens andre har regnet kostnadene ved egen innsats med utgangspunkt i markedspris på timeinnsatsen (f.eks 1050 kroner timen som gjennomsnitt). Som nevnt i kapittel 3 er det også ulik praksis for timeføring på denne type konkurranser. Noen registrerer timebruken, mens andre ikke registrerer alle timene på timeinnsats som uansett ikke kan faktureres en kunde. Dette reflekterer litt ulike holdninger til konkurransekostnader og deltagelse i honorerte konkurranser med en potensielt stor gevinst i den andre enden. Utvalget for kartleggingsundersøkelsen er for lite til at ulike forklaringsvariable på forskjeller i praksis kan testes. Selskapenes størrelse, eieform, organisering, grad av flerfaglighet, lønns- og bonussystemer i bedriften, spiller trolig inn på holdninger og tilpasning til ressursbruk, kostnadsregistrering og vurderingene av konkurransekostnaden i forhold til konkurransehonoraret.

Hva som er den mest egnede kostnadskategorien for måling av konkurransekostnader kan diskuteres, og avhenger av hvilke konkrete problemstillinger som skal besvares. I et ressursperspektiv kan det argumenteres for at det er de samlede produksjonskostnadene til konkurransedeltagerne og innkjøperne som best reflekterer konkurransekostnadene. I en vurdering av om det utøves markedsmakt vil salgsværdien kunne være mer egnet. I analyser der konkurransekostnadene måles i forhold til kontraktsverdi, er det rimelig at timeinnsatsen i konkurransefasen verdsettes på samme måte som i kontrakten. Lønnskostnadene kan reflektere marginalkostnadene ved konkurransedeltagelse under gitte, til dels strenge, forutsetninger (jf avsnitt 4.3). Marginalkostnadene viser den

laveste prisen som sikrer et dekningsbidrag for det som leveres (forutsatt at faste kostnader er dekket og at bedriften har ledig kapasitet).

I Figur 4.3 viser vi hvordan konkurransedeltagernes *produksjonskostnader*, honorar og tap fordeler seg på de fem konkurransene. Produksjonskostnadene ligger mellom lønn og markedspris.

Figur 4.3 Tilbydernes samlede økonomiske tap målt i udekkede i produksjonskostnader fordelt på de fem utvalgte konkurransene



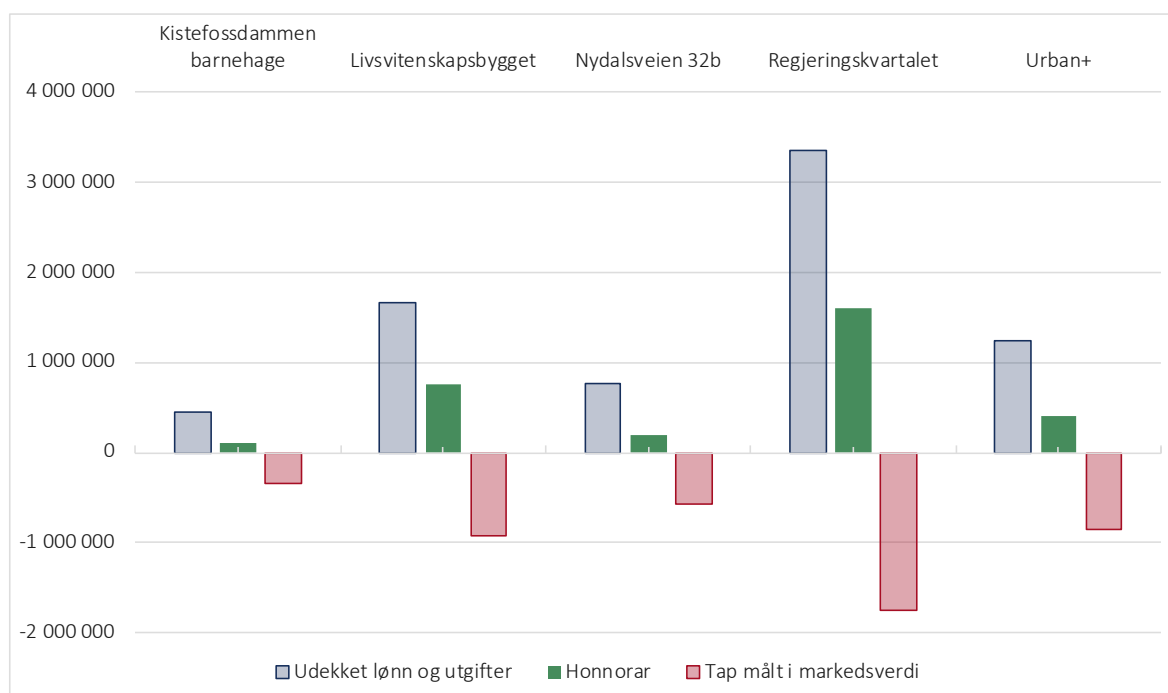
4.3 Tilbydernes gjennomsnittlige kostnader per konkurranse

Til sammen har 33 konkurranseteam deltatt på de fem konkurransene etter prekvalifiseringen.

Regjeringskvartalet har den største timeinnsatsen totalt og per deltagende konkurranseteam. Ifølge våre beregninger har de sju teamene som deltok i konkurransen om Regjeringskvartalet hatt kostnader målt som lønnskostnader og utlegg i forbindelse med konkurransedeltagelse på om lag 3,3 millioner kroner hver (beregnet gjennomsnitt). Av disse kostnadene dekker konkurransehonoraret 1,6 millioner kroner, dvs at hver av de deltagende teamene har udekkede lønnskostnader på om lag 1,7 millioner kroner hver. Med sju deltagende team, summerer tapet seg til 12,2 millioner kroner målt i udekkede lønnskostnader og utlegg i forbindelse med konkurransen.

Figur 4.4 viser konkurransedeltagernes gjennomsnittlige lønnskostnader og utlegg på de fem konkurransene.

Figur 4.4 Konkurransedeltagernes gjennomsnittlige lønnskostnader, honorar og udekkede lønnskostnader (tap)



Innenfor gitte forutsetninger kan timelønnskostnaden som nevnt betraktes som marginalkostnaden ved tjenesteproduksjonen hos tilbyderne. Dette forutsetter at produksjonsøkningen kan gjennomføres med eksisterende arbeidsstyrke, dvs at det er noe slakk og ledig kapasitet blant oppdragsmedarbeiderne. Dersom konkurransedeltagelse krever økt kapasitet, eller må fortrenge andre inntektsbringende aktiviteter for å kunne gjennomføres, så følger det at marginalkostnadene også må være høyere enn timelønnskostnadene. På den andre siden kan det argumenteres for at noe slakk på oppdragsmedarbeidere inngår som en form for faste kostnader, og at utnyttelse av slakk til inntektsgivende aktiviteter ikke krever full dekning av timelønnskostnadene for å gi lønnsomhet. Dette vil i tilfelle kun gjelde under helt spesielle forutsetninger på tidspunkt eller i situasjoner der en bedrift har mye ledig kapasitet, og der det på kort sikt er begrensede muligheter til å tilpasse kapasiteten til etterspørselen.

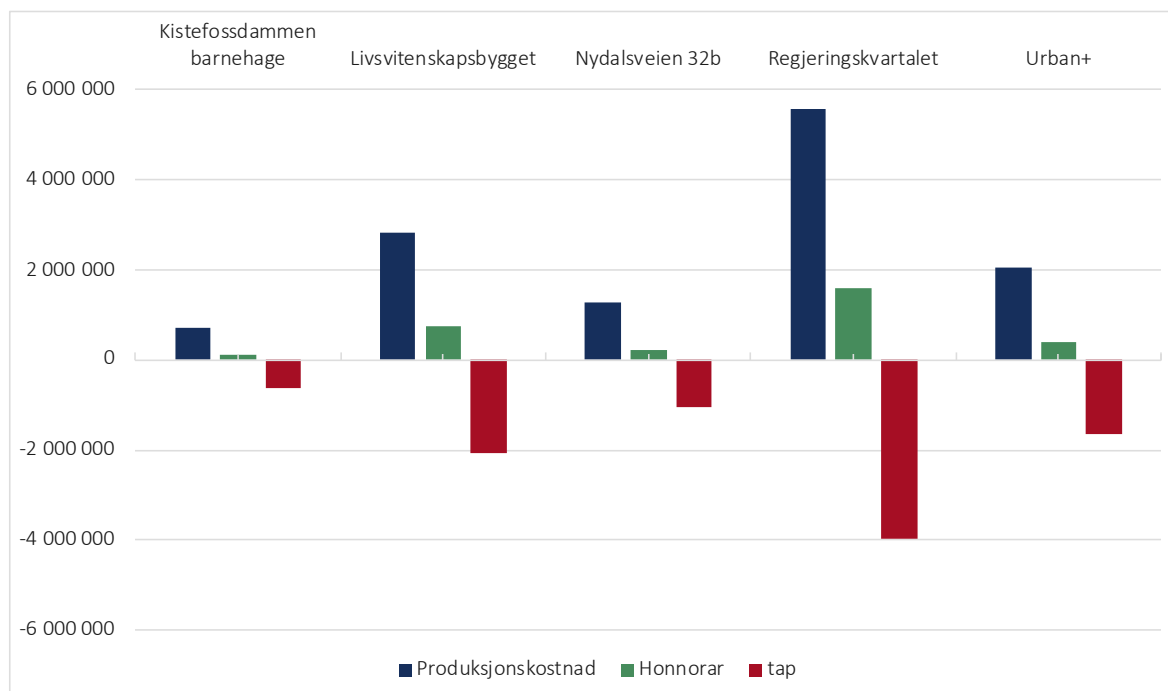
Dersom timelønnskostnadene og utlegg i forbindelse med en konkurranse dekkes, kan deltagelse på marginen forsvares så lenge salgsinntektene forsvarer kostnadsøkningen. Vi ser av Figur 4.4 at dette på langt nær er tilfelle, og at de deltagende bedriftene går med tap som følge av at de ikke får dekket timelønnskostnadene ved å utarbeide løsningsforslag til konkurransen.

4.3.1 Dekning av produksjonskostnadene nødvendig for å sikre balanse

Plan- og designkonkurranser krever som nevnt at det skal utarbeides løsningsforslag, der det også stilles krav til dokumentasjon av løsningenes gjennomførbarhet med tilhørende kostnadsberegninger. Dette tilsier at det krever både kompetanse og arbeidsinnsats for å kunne levere. Med det arbeidsomfanget som konkurransene krever, innebærer det at arkitektbedrifter som ønsker å delta i denne type konkurranser også må dedikere, og sette av kapasitet og kompetanse til å kunne utarbeide løsningsforslag. For at deltagelsen skal gå i kostnadmessig balanse, kreves det at

bedriftene får dekket de reelle produksjonskostnadene ved deltagelse. Figur 4.5 viser at dette langt fra er tilfelle. Ifølge våre beregninger basert på innhentet informasjon, har de sju deltagerne i konkurransen om Regjeringskvartalet hatt en gjennomsnittlig udekket produksjonskostnad på 4 millioner kroner. Selv den minste konkurransen, Kistefosdammen barnehage, har i gjennomsnitt krevd produksjonskostnader på over 700 000 kroner, med over 600 000 kroner som udekkede kostnader som resultat per deltager. Dette er kostnader som nødvendigvis må dekkes inn gjennom andre aktiviteter dersom bedriftene skal kunne eksistere over tid.

Figur 4.5 Konkurransedeltagernes gjennomsnittlige produksjonskostnader, honorar og udekket produksjonskostnad (tap)



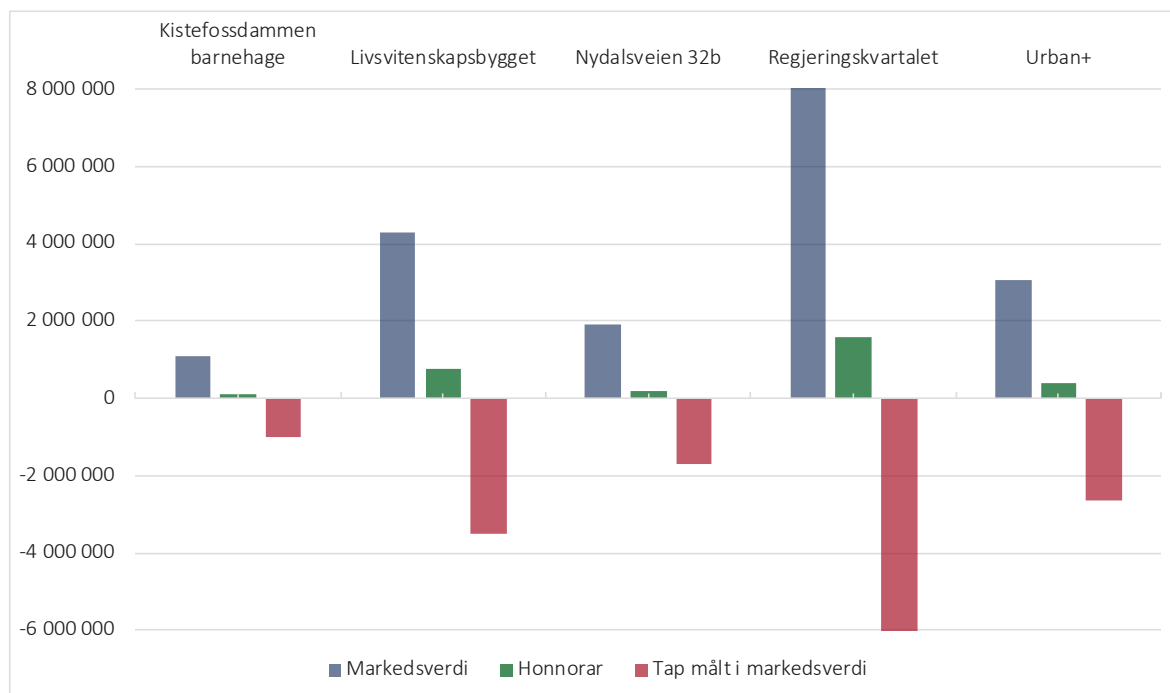
4.3.2 Løsningsforslagenes gjennomsnittlige salgspris og tap målt i markedspris

Blant de som har besvart kartleggingsundersøkelsen har noen oppgitt konkurransekostnadene i kroner og vurdert tapet etter dekningsbidraget fra konkurransehonoraret er trukket fra. De har da beregnet kostnadene med utgangspunkt i gjennomsnittlig salgspris. Salgsprisen viser verdien av tjenesten dersom løsningsforslaget skulle vært solgt til markedsverdi. Salgsprisen er også et uttrykk for alternativverdien til ressursene som er brukt til å svare på konkurransegrunnlaget og reflekterer dermed tapt inntekt dersom ressursene i stedet var solgt til ordinære markedsbetingelser. Salgsprisen som er oppgitt er på nivå med salgsprisen vi har brukt og som er vist i Tabell 4.2.

Oppdragsgiver overtar rettighetene til å bruke ideer og elementer fra leverte bidrag, også fra de tapende løsningsforslagene. Med kravene til detaljering, dokumentasjon av gjennomførbarhet og kostnadsvurderinger som ifølge deltagerne er levert, har oppdragsgiver også fått belyst og vurdert en rekke alternative løsninger og kostnadselementer gjennom konkurransebidragene. Den beregnede markedsverdien av løsningsforslagene (konkurransebidragene) reflekter den prisen oppdragsgiver hadde måtte betale dersom de hadde bestilt løsningsforslagene til markedspris.

Figur 4.6 viser gjennomsnittsverdien på løsningsforslagene i de fem konkurransene målt i markedsverdi.

Figur 4.6 Løsningsforslagenes gjennomsnittlige markedsverdi (sum udekket og dekket)



Markedsverdien av løsningsforslagene varierer fra nær 1 million kroner for Kistefosdammen barnehage til over 8 millioner kroner for utarbeidelse av løsningsforslagene på nytt Regjeringskvartal. Konkurransehonoraret i konkurransen om Regjeringskvartalet gir som nevnt det største dekningsbidraget, samtidig som hver enkelt tilbyder også bærer de desidert største kostnadene i denne konkurransen. Fra forrige kapittel vet vi at arkitektene er den faggruppen som har den høyeste belastningen og dermed også bærer den største andelen av konkurransekostnadene der flere fag er involvert.

4.3.3 Samlet deltager tap per konkurranse

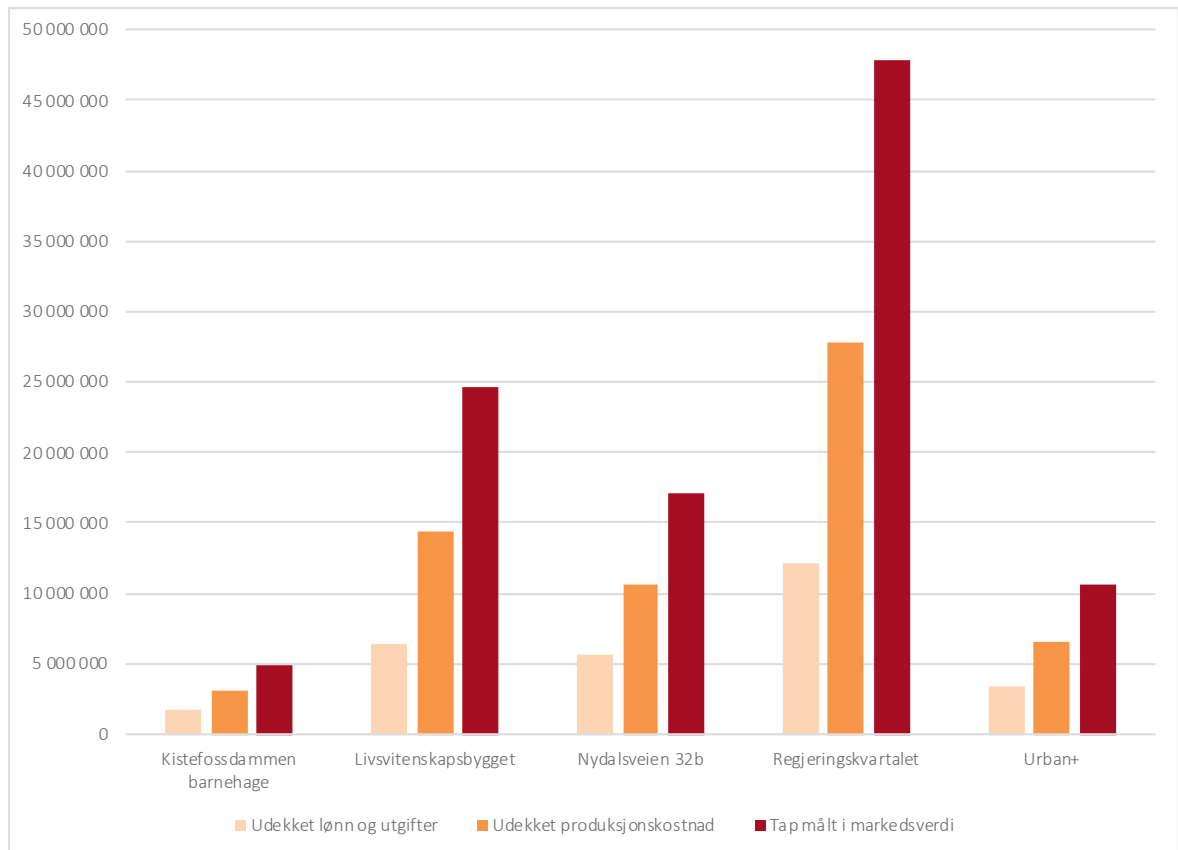
I samtlige av de fem studerte konkurransene har byggherre dekket et konkurransehonorar til deltagerne som har kvalifisert seg til sluttkonkurransen. Antall deltagere i prekvalifiseringsrundene og i selve konkurransen, tyder på at tilbyderne oppfatter deltagelse som attraktivt på tross av kostnadene ved deltagelse. Dette kommer vi tilbake til i analysedelen i kapittel 5.

Konkurransehonoraret er en godtgjørelse for å levere et løsningsforslag som svarer på konkurranseprogrammets krav. Oppdragsgiver får levert løsningskisser, og i de fem undersøkte konkurransene har detaljeringen og beregningene etter deltagerens vurderinger, vært trukket så langt at løsningene nærmer ferdige forprosjekt. En vinner får vanligvis anledning til å være med på å realisere prosjektet og løsningen de har levert. I noen tilfeller stoppes prosjektet, men vi har ikke grunnlag for å anta at det vil være tilfelle i de undersøkte prosjektene. Vinneren må forventes å kunne velte konkurransekostnadene over på prosjektfasen slik at de alt i alt kommer ut av deltagelsen med en gevinst. Gevinsten skal dekke eventuelle tap på andre konkurranser i tillegg til

en normalavkastning på kapitel. De øvrige konkurransedeltagerne vil ha et kostnadmessig tap ved deltagelse som tilsvarer bedriftens udekkede kostnader.

I Figur 4.7 viser vi konkurransedeltagernes samlede kostnader målt i ulike kostnadskategorier. Urban+ har færrest deltagere (4), mens Nydalsveien har 10 deltagere og den laveste kostnadsdekningen fra konkurransehonoraret.

Figur 4.7 Samlet deltagertap per konkurranse



Figuren over viser at kostnadene ved å delta i de fem undersøkte konkurransene er betydelige. Fra kapittel 3 vet vi at de fem undersøkte konkurransene ikke er blant de verste eksemplene. Det generelle bildet er at det krever investeringer og at det oppfattes som kostnadskrevenne å delta i plan- og designkonkurranser. Flere hevder også at kostnadene ikke alltid dekkes inn selv ved seier. Fra konkurransedeltagerne hevdes det også at utviklingen går i feil retningen, dvs at kostnadene ved deltagelse øker som følge av krav om detaljering og dokumentasjon mens gevinsten i den andre enden ikke endres, eller også er utsatt for prispress.

4.4 Hvorfor deltar bedriftene i kostnadskrevenne konkurranser?

En rasjonell økonomisk aktør vil ikke bære kostnadene ved å delta i plan- og designkonkurranser med mindre det er en gevinst eller nytteside som veier opp kostnadene. Det er derfor interessant å dvele ved spørsmålet om hvorfor arkitekt- og ingeniørbedrifter ønsker denne konkurranseformen og velger å bære de kostnadene som deltagelse krever.

Det opplagte svaret er at gevinsten i den andre enden, dvs muligheten til å realisere en arkitektonisk og teknisk god løsning gjennom å følge prosjektet i gjennomføringsfasen, oppfattes som tilstrekkelig attraktiv til at konkurransekostnadene kan forsvares. Vinneren belønnes med prosjektarbeid og realisering av et konsept de har utformet fra start. Det første sikrer vinneren lønnsomhet (gitt at prosjektinntektene også dekker konkurransekostnadene), mens det andre gir anerkjennelse og vil i mange tilfeller også gi faglig utvikling. På lengre sikt kan en seier og realisering av et prosjekt også gi det vinnende teamet bedre markedsposisjon, som igjen kan gi mer spennende og lønnsomme prosjekt i framtiden. For deltagerne i teamet kan deres egen posisjon styrkes, med lønnsøkning eller andre former for opprykk som resultat.

En rasjonell, risikonøytral aktør, vil delta i konkurransen dersom forventet gevinst er større eller lik kostnadene ved deltagelse.

Ifølge flere av prosjektdeltagerne i de undersøkte konkurransene kan lønnsomheten i disse prosjektene være svak selv ved seier. Forventningsverdien ved seier kan defineres som gevinsten ved seier ganger sannsynlighet for seier, minus konkurransekostnadene. Med lav lønnsomhet selv ved seier, flere deltagere og høye konkurransekostnader, framstår det som lite rasjonalt å delta i denne type konkurranser.

For å forstå bedriftenes ønske om å delta og melde seg på prekvalifiseringen, er det nødvendig å se etter andre gevinster enn de direkte kortsiktige forventede gevinstene. Vi har identifisert følgende forklaringer som hyppig går igjen som svar på hvorfor arkitekt- og ingeniørbedrifter ønsker å delta i plan- og designkonkurranser:

- Kompetansebygging og relasjonsbygging som gir gevinster og positiv spillover i andre prosjekter. Dette ser særlig ut til å være en relevant begrunnelse i prosjekter der det kreves tverrfaglig samarbeid eller andre former for samarbeid på tvers av ulike selskaper. Innsats og kostnader ved å etablere relasjoner i en konkurranse, kan bygges videre på i senere konkurranser og således bidra til å redusere kostnadene ved neste korsvei. Har man først investert i et samarbeid, kan det ligge en ekstra motivasjon i å foredle samarbeidet for å øke vannersannsynlighet i den neste konkurransen. Kompetanse- og relasjonsbygging som konkurransedeltagelse gir, kan komme til nytte i andre pågående prosjekter eller på andre måter generere nye attraktive prosjekter.
- Konkurransedeltagelse er en fin måte å profilere seg på – vise at man er framoverlent og attraktiv for unge talenter. Det profilerer bedriften på en god måte og gjør rekrutteringsarbeidet enklere. Konkurransedeltagelse kan spare kostnader til annen markedsføring og rekrutteringsarbeid.
- Det er mye oppmerksomhet internt knyttet til å prekvalifiseres til denne typen konkurranse. Det bidrar til intern motivasjon, er identitetsbyggende og gir kompetanseheving.
- Med mange hender som skal sysselsettes kan det oppleves som et press å kaste seg over konkurranser på de store prosjektene. «Man tror alltid at man kan vinne og må derfor gå for konkurransen». Det er ikke lønnsomhet i selve konkurransene (selv ikke ved seier), men deltagelse begrunnes i alle de andre gevinstene.
- Det stilles krav om erfaring og referanser for å få offentlige oppdrag. Offentlige oppdrag representerer en stor del av markedet (om lag 50 prosent) og fungerer ofte i motkonjunktur i forhold til det private markedet. Det er derfor rasjonelt å ha offentlige oppdragsgivere i kundeporteføljen. Plan- og designkonkurranser er en inngang til offentlige oppdrag.

Verdiene utover de økonomiske som følger med konkurransedeltagelse oppfattes som viktige, men uten tilstrekkelig lønnsomhet til å sikre økonomien i selskapet, vil heller ikke de øvrige virkningene ha verdi.

Flere av våre informanter gir uttrykk for at det ikke er den økonomiske gevinsten i prosjektet det konkurreres om som begrunner deltagelse i plan- og designkonkurranser, men alt «*det andre*». Dette betyr i praksis at hele eller deler av reprofitten konkurreres bort.

Flere sier også at de setter av et årlig budsjett for konkurransedeltagelse og vurderer hvilke konkurranser de skal gå for. I vurderingen av hva de skal gå for vurderes forventet arbeidsmengde, vintersannsynlighet, prosjektets attraktivitet og hvilke andre verdier, for eksempel kompetanseutvikling på ett eller flere av bedriftens satsningsområder, som kan begrunne deltagelse. Bedriften må også ha kapasitet til å kunne levere et godt konkurransebidrag.

Andre viser til at de har mange hender som skal sysselsettes og at de derfor må melde seg til de store prosjektene. De ønsker ikke at andre selskaper skal få klippekort, eller operere alene i kampen om de store prosjektene. Ønsker man store attraktive prosjekter i porteføljen, er høye konkurransekostnader prisen som må betales. Offentlige oppdrag er attraktive og nødvendige for å kunne stå sterkere når det er konjunkturedgang i det private markedet. Enkelte gir uttrykk for at det er spill der alle taper, men som alle vil være med på.

En potensielt stor gevinst, kombinert med at det som hovedregel er få prosjekter av den typen som utlyses gjennom plan- og designkonkurranse, gjør prosjektene verdt å konkurrere om.

Det påpekes også at gevinstene ikke er uendelig store. Det sies eksempelvis at det neppe hadde vært deltagere uten konkurransehonorar, og flere gir også uttrykk for at det er frivillig å være med, og at mange bedrifter velger å holde seg unna denne type konkurranser. De ikke økonomiske gevinstene og lysten til å konkurrere om de store prosjektene, behovet for å fylle på porteføljen med et stort prosjekt og kapasitetssituasjonen i selskapet, kan forklare at selskapene kan ha forskjellige preferanser for å delta, gitt alt annet likt.

4.5 Hva vet vi om byggherrens (kjøpers) kostnader?

Byggherresiden i de undersøkte konkurransene har også store utgifter. Vi har ikke fått tilstrekkelig informasjon fra byggherresiden til at det er mulig å estimere kostnadene på kjøpersiden. Konkurransehonoraret kommer som en utgift hos byggherren og er således en kostnad. I tillegg krever utarbeidelse av konkurranseprogrammet, juryarbeid og evaluering av tilbudene, ressurser i form av arbeidsinnsats hos tilbyder. PWC (2011) finner at innkjøpers ressursinnsats ved offentlig anskaffelser over EØS terskelverdien i 2011 var på samme nivå som gjennomsnittet for hver tilbyder. Med utgangspunkt i informasjonen vi har hentet inn framstår dette som et noe høyt estimat for de store prosjektene, men ser mer rimelig, ut for det minste prosjektet i vårt utvalg; Kistefosdammen barnehage.

Eksempelvis er juryarbeidet i forbindelse med Livsvitenskap anslått til 1000 timer, i tillegg oppgis det at utformingen av konkurranseprogrammet også er en stor kostnadspost. Gjennomsnittlig timeinnsats fra tilbyderne i denne konkurransen ligger på i overkant at 3000 timer. Dersom vi forutsetter at utarbeidelse av konkurranseprogrammet har vært like ressurskrevende som juryarbeidet, kommer vi opp i 2000 timer, eller 2/3 av gjennomsnittlig timeinnsats for tilbyderne. For

regjeringskvartalet som involverte 59 selskaper på tilbudssiden, er det lite sannsynlig at det har vært mulig for Statsbygg å ha hatt samme timeinnsats som en gjennomsnittlig tilbyder (mellom 3500 og 7500 timer).

Med stor grad av usikkerhet anslår vi kjøpernes ressursinnsats til å ligge mellom 50 og 115 prosent av ressursinnsats som gjennomsnittet av tilbyderne bruker. Det antas også at innkjøpers andel av den enkelte tilbyders ressursinnsats avtar med størrelsen på oppdraget og antall konkurranse-deltagere.

I tillegg kommer honoraret som en kostnadspost hos kjøper, men kommer som et fratrekk (inntekt) hos konkurransedeltagerne.

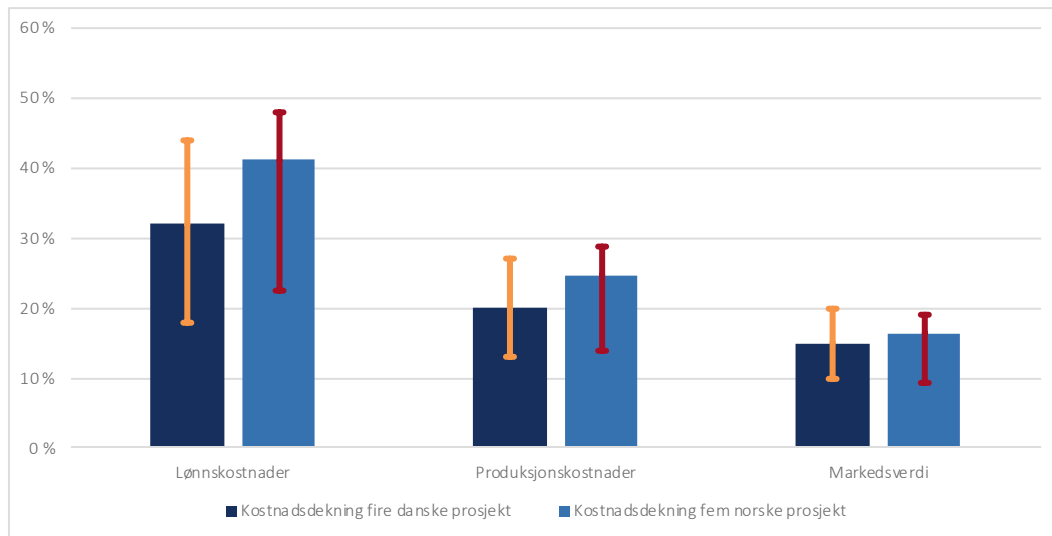
4.6 Resultatene sammenliknet med undersøkelse i Danmark

Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening (2016) undersøkte fire prosjekt-konkurranser og fant at tilbyderne hadde et tap på 24 millioner DKK målt i udekkede lønnskostnader. Konkurransehonoraret gav en kostnadsdekning på i gjennomsnitt 32 prosent. Lønnskostnadene dekker kun lønn og sosiale utgifter. Til sammenlikning finner vi at tilbyderne i de fem konkurransene vi har undersøkt har et tap på til sammen 47 millioner kroner målt i udekkede lønnskostnader. Konkurransehonoraret i de norske konkurransene gir en dekningsgrad på 41 prosent målt i lønnskostnader. Dekningsgraden på de to Statsbyggprosjektene som også er de mest omfattende konkurransene målt i timeinnsats og konkurransehonorar, trekker opp gjennomsnittet for de norske prosjektene som er undersøkt.

Dersom vi sammenlikner konkurransehonorarets dekning av selskapenes reelle produksjons-kostnader, ser vi av Figur 4.8 at forskjellen mellom den danske undersøkelsen og vår undersøkelse er mindre enn når vi sammenlikner udekkede lønnskostnader. Gjennomsnittlig kostnadsdekning av produksjonskostnadene i den danske undersøkelsen er på 20 prosent, mens den i vår undersøkelse er på 25 prosent. Den viktigste forklaringsfaktoren bak redusert forskjell når det måles i produksjonskostnader synes å være at aktørene i vår undersøkelse har oppgitt noe større utgifter i forbindelse med konkurransene enn det som er tilfelle i den danske undersøkelsen. Noen av disse utgiftene kan skyldes at enkelte innkjøp av tjenester fra underleverandører er ført som utlegg i stedet for beregnet timekostnad.

Når det kommer til konkurransedeltagerens kostnadsdekning målt i markedspris (salgspris), er forskjellen mellom den danske undersøkelsen og vår undersøkelse, ytterligere redusert. Hovedforklaringen på dette punktet er at den danske undersøkelsen har brukt en faktor på 2,3 på lønnsutgiftene for å beregne salgspris, mens vi har brukt 2,6 (se avsnitt 4.1 for en nærmere forklaring).

Figur 4.8 Kostnadsdekning i fire danske og fem norske prosjekt (gjennomsnitt)



Med små utvalg, hhv 4 og 5 prosjekter, og stor variasjon i kostnadsdekningen mellom de ulike prosjektene i hver undersøkelse (se avmerket spredning i Figur 4.8), har vi ikke grunnlag for si at vilkårene for denne type konkurranser er dårlige i Danmark enn i Norge. Flere av våre informanter har riktignok påpekt at danske konkurranser er mer krevende, med relativt sett dårligere konkurransehonorer i forhold til detaljeringskravene og oppgavens innhold. Dersom vi kun måler konkurransekostnader i rene lønnskostnader, kan dette være riktig, men vi har ikke et tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne avkrefte eller verifisere påstanden.

Hensyntatt usikkerheten i begge undersøkelsene konkluderer vi med at våre funn er forbausende sammenfallende med funnene i den danske undersøkelsen. Tatt i betraktning at denne type konkurranser som hovedregel er internasjonale konkurranser, eller i det minste åpne for internasjonal deltagelse, er det mindre overraskende at vilkårene målt i dekningsbidrag ikke viser vesentlige forskjeller mellom Norge og Danmark.

5 Analyse og konklusjoner

5.1 Plan- og designkonkurranser skiller seg fra andre konkurranser

Plan- og designkonkurranser skiller seg fra andre offentlige anskaffelser og markedskonkurranser ved at det skal leveres ideer som konkretiseres gjennom en projektskisse eller et løsningsforslag som skal kunne realiseres og imøtekomme de behov og krav som følger av et konkurranseprogram. Oppdragsgiver overtar den materielle eiendomsretten til utkastene, mens deltagerne beholder opphavsretten til prosjektet. Oppdragsgiver sikrer seg også som regel retten til å kunne benytte ideer og momenter fra honorerte forslag, forutsatt at prosjektet realiseres. Konkurransehonoraret kan således betraktes som betaling for en opsjon, eller rett, til å bruke ideer fra samtlige konkurranse-deltagere i videreutviklingen av vinnerprosjektet. Når konkurransen i realiteten handler om å utvikle et konkret prosjekt, må det også påregnes mer arbeid enn i konkurranser som handler om å posisjonere seg for å få anledning til å utvikle et prosjekt mot betaling.

Sett fra oppdragsgiveres ståsted vil tilgang på ulike ideer og løsningsskisser kunne gi en utforskning og konkretisering av mulighetsrommet for prosjektet, samtidig som risikoen reduseres ved at flere alternative løsninger konkretiseres og utformes i en tidligfase før forprosjekt settes i gang.

I motsetning til de fleste andre offentlige anskaffelser sitter oppdragsgiver igjen med et produkt som de forventningsmessig har nytte av og kan benytte etter konkurransen er avsluttet. Dette tilsier på den andre siden at det også kreves en relativt sett større arbeidsinnsats fra konkurransedeltagerne side enn det som er tilfelle i andre konkurranseformer.

Konkurranseformens begrunnelse er at den frembringer arkitektoniske og tekniske løsninger som ikke lar seg bestille, og at dette kan gi bedre løsningsvalg for både byggherre og samfunn. Utfordringen med konkurranseformen er høye konkurransekostnader.

5.2 Hva sier teorien?

Innledningsvis viste vi til Coase (1937) sin banebrytende artikkel som introduserte begrepet transaksjonskostnader. Faget er senere utviklet under grenen *transaksjonskostnadsteori* (Williamson O. , 1979). Teorien ble opprinnelig utviklet for å kunne forstå hvordan økonomiske aktiviteter kan organiseres og bedrifters tilpasninger mht egenproduksjon kontra å bruke markedet. Teorien kan også brukes som utgangspunkt for å forstå offentlige anskaffelsesprosesser og konkurranser der private aktører lyser ut oppdrag og derigjennom bruker markedet for å få fram nye løsninger og å utvikle ideer.

Transaksjonskostnadsteorien bygger på tre grunnleggende forutsetninger (se blant annet (Williamson O. E., 1985) og (Williamson O. E., 1991)):

- i. Økonomiske aktører har begrenset rasjonalitet og begrenset evne til å kunne ta inn over seg kompleks informasjon Selv om aktørenes intensjon er å være rasjonell, vil realiteten likevel vise at aktørene kun er rasjonelle inntil en viss grad.

- ii. Økonomiske aktører agerer opportunistisk. Med dette menes at både innkjøper og tilbyder vil forsøke å optimalisere egen nytte. Dette kan gå på bekostning av organisasjonens nytte eller avkastning. Kortsiktig nytte kan også prioriteres framfor langsiktig nytte.
- iii. Det forutsettes at partene er risikonøytrale. Med dette menes at aktørene er indifferent til valget mellom å godta en usikker eller sikker avkastning, forutsatt at forventet gjennomsnittlig verdi av usikker avkastning er lik verdien av sikker avkastning.

Begrepet begrenset rasjonalitet kan diskuteres. Det kan som vist i kapittel 4 være flere gode, og rasjonelle grunner til delta i konkurranser med høye transaksjonskostnader. Markedssituasjonen og ledig kapasitet, og en rekke potensielle langsiktige gevinster som ikke kommer fram når hver enkelt konkurranse vurderes partielt, kan gjøre det rasjonelt å delta i konkurranser selv om forventningsverdien er negativ. Aktørene kan også ha til hensikt å opptre økonomisk rasjonelt, men andre bindinger og hensyn kan gjøre at dette ikke alltid er mulig.

Transaksjonskostnadenes tre dimensjoner

For å beskrive transaksjoner er det tre dimensjoner som tillegges vekt. Den første handler om hvor ofte transaksjonen gjøres, den andre retter seg mot i hvilken grad det er fortatt transaksjonsspesifikke investeringer, mens den tredje dreier seg om usikkerhet knyttet til investeringene.

Transaksjoner som gjennomføres som et engangstilfelle eller sporadisk, vil ha høyere transaksjonskostnader enn transaksjoner som gjennomføres hyppig. Dette gjelder både på innkjøps- og tilbudssiden. Blant offentlige innkjøpere er det kun Statsbygg som kan sies å ha noen form for frekvens på bruken av plan- og designkonkurranser. Kommuner og andre aktører vil ha mer sporadisk, eller nær ingen bruk av denne konkurranseformen. Undersøkelsen blant tilbyderne i konkurransene presentert foran, bekrefter at kompetansen hos en del innkjøpere oppfattes som svak, og at det dette ofte fører til uklare krav, samtidig som de kan være omfattende og strenge. Svak kompetanse og manglende erfaring på innkjøpssiden er en kostnadsdriver.

Blant tilbyderne i plan- og designkonkurranser i Norge varierer hyppigheten i deltagelse i denne type konkurranser. Variasjonen går fra ingen deltagelse til nær «alle» utlyste i Norge, supplert med deltagelse i internasjonale konkurranser. Kostnadene ved konkurransedeltagelse er normalt avtagende etter hvert som tilbyderne vinner erfaring med konkurranseformen og får opparbeidet strukturkapital som kan gjøre det enklere å innfri enkelte formalkrav. Dette bekreftes til en viss grad i utvalget har vi kartlagt. Vi finner at det er variasjoner i timeinnsats i prekvalifiseringsfasen og i selve konkurransefasen. Fra intervjuene framkommer det at noen har etablerte samarbeidsrelasjoner der det er krav om tverrfaglige team, mens andre har brukt tid på å etablere kontakt og en samarbeidsrelasjon. Noen har referanser og prosjektbeskrivelser og erfaring fra tidligere konkurranser, mens andre har måtte bruke mer tid på å sette seg inn konkurransen, kravene mv.

Det kan skilles mellom fire investeringstyper; stedsspesifikke, utstyrsspesifikke, kunnskapsspesifikke og dedikerte investeringer (Williamson O. E., 1985). Med stedsspesifikke investeringer menes at investeringen er knyttet til en bestemt geografisk plassering, og ikke kan flyttes uten store kostnader. Med utstyrsspesifikke investeringer menes en investering i fysisk kapital, for eksempel utstyr eller spesielle programvarer. Med kunnskapsspesifikke investeringer menes kunnskap som erverves blant

de menneskelige ressursene som brukes i selve transaksjonen. Dedikerte investeringer kan være alt fra kapasitetsutvidelser, alliansebygging, inngåelse av formelle eller uformelle samarbeidsrelasjoner med andre faggrupper, mv. Transaksjonskostnadene øker normalt med transaksjonenes unikhhet.

Med transaksjonsspesifikke investeringer menes det investeringer som må gjøres for å kunne gjennomføre transaksjonen. Investeringene er særegne for den spesifikke transaksjonen, og verdien av investeringen vil ha lavere, eller begrenset verdi i andre sammenhenger. Graden av unikhhet har betydning for om det kan hentes ut stordriftsfordeler, og muligheten til å gjenbruke hele eller deler av investeringen.

En plan- og designkonkurranse gir stedsspesifikke løsninger med begrenset gjenbruksverdi og en høy grad av unikhhet. Ifølge teorien må det da forventes til dels høye transaksjonsspesifikke investeringer.

Usikkerhet om løsningen eller produktet som skal leveres kan også øke transaksjonskostnadene. Usikkerhet kan kreve tilpasninger underveis og etter transaksjonen er gjennomført. Usikkerhet henger gjerne sammen med unikhhet, jo mer unikt et prosjekt er, dess større vil også usikkerheten være. Krav om detaljering og dokumentasjon kan være et tiltak for å redusere innkjøpers opplevde usikkerhet, noe som isolert sett vil øke transaksjonskostnadene for både innkjøper og tilbyder.

5.2.1 Begrenset rasjonalitet og evne til å ta til seg kompleks informasjon

Undersøkelsene som er presentert foran avslører langt på vei at de økonomiske aktørene har begrenset rasjonalitet i sine økonomiske tilpasninger. Konkurransedeltagerne leverer bidrag til kostnader som ligger langt under marginalkostnadene der selv vinneren ofte vil ha utfordringer med å tjene inn konkurransekostnadene (målt i markedsverdi) gjennom prosjektperioden. Den rasjonelle forventningsverdien for den enkelte deltager må for de aller fleste være negativ, dvs at forventet gevinst rasjonelt sett er lavere enn forventet kostnad. Troen på egne ferdigheter og gevinstmuligheter, kombinert med at gevinsten er stor og har mange tilleggsverdier utover den rene prosjektgevinsten, gjør at det er langt flere som melder seg på konkurranser enn det som er økonomisk rasjonelt dersom vi med dette mener en positiv forventningsverdi ved deltagelse.

Konkurransedeltagerne må også forholde seg til en kompleks informasjon med begrenset innsyn i hva konkurrentene vil kunne utvikle, og hvor stor ressursinnsats konkurrentene legger inn i konkurransen. For deltagerne vil det da være rasjonelt å legge på «litt ekstra» for å vinne hvis de tror at det vil påvirke sannsynligheten for seier. I mange tilfeller oppfattes det også som uklart hva oppdragsgiver har bedt om. På den andre siden kan det være krevende for oppdragsgiver å gi klare bestillinger uten at det samtidig legges uønskede begrensninger på teamenes muligheter til å utfolde seg.

Oppdragsgiver sitter med en betydelig kjøpermakt i kraft av at gevinsten oppfattes som attraktiv, og det også av natur vil være få tilsvarende prosjekter å konkurrere om. Et viktig spørsmål er om oppdragsgiver utnytter kjøpermakten og hvilke konsekvenser dette vil ha. Resultatene fra undersøkelsen tyder på at oppdragsgiver bruker sin posisjon til å presse markedet til å levere mer enn det som strengt tatt er nødvendig for å kåre en eller flere vinnere som går videre til forhandlinger. Det siktes da til krav om detaljering, dokumentasjon og beregninger som det kan argumenteres for hører til senere faser. Med mange tilbydere vil selv en svak utnyttelse av markedsrett til å bestille mer enn det er behov for, medføre et samlet ressurstap i form av

unødvendig høye konkurransekostnader. Med en spillsituasjon der alle deltagerne isolert sett er tjent med å levere litt ekstra, øker ressurstapet målt i timeinnsats ytterligere.

5.2.2 Agerer aktørene opportunistisk?

Offentlige innkjøpere agerer per definisjon på vegne av samfunnet og skal optimalisere samfunnets nytte. Det kan likevel ikke utelukkes at det kan være ulike former for opportunistisk adferd. Det har fremkommet fra intervjuene at offentlige oppdragsgivere er redde for å trå feil, og derfor etterspør «litt ekstra» dokumentasjon og et høyt detaljeringsnivå for å sikre seg kontroll og redusere risiko. Hvis dette reduserer projektrisikoen og kostnadene ved å redusere risikoen forsvarer nytten, er dette rasjonelt. Hvis motivet er å sikre organisasjonen eller saksbehandleren, er det en form for opportunistisme som kan føre til unødvendig ressursbruk. Kombinert med en sterk kjøpermakt vil opportunistisme på kjøpersiden kunne få kostnadskonsekvenser for tilbyderne. Honorarene dekker som vi har vist, ikke bedriftens marginale kostnader, samtidig som markedsverdien av arbeidet som leveres ligger mange ganger høyere enn det oppdragsgiver betaler. Oppdragsgiver prisinsentiver til å begrense kravene er dermed svake.

På tilbydersiden kan det også være en form for egeninteresse blant deltagerne som ikke alltid er i samsvar med bedriftens økonomiske interesser. Dette kan stimulere til høyere konkurranseaktivitet og en større ressursinnsats i konkurransene enn det som er i bedriftens interesse.

5.3 Kartleggingsfunnene sett i lys av et teoretisk rammeverk

Kartleggingen viser at det er store konkurransekostnader ved plan- og designkonkurranser. Vår undersøkelse av fem plan- og designkonkurranser i Norge fant i stor grad de samme resultatene som den danske studien. Det er store tap ved plan- og designkonkurranser og det er arkitektkontorene som bærer den største delen av tapene.

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig, og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Med unntak av Regjeringskvartalet som er klaget inn til KOFA, er det ikke grunnlag for å anta at det er brudd på reglene om offentlig anskaffelser, og heller ikke på konkurranseloven. Vår vurdering er likevel at måten konkurransene gjennomføres på, og de kravene til ressursbruk som følger med konkurranseformen, gir effektivitetstap i en samfunnsøkonomisk forstand. Ressurstapet er en følge av at det brukes store ressurser på å utarbeide detaljerte løsninger med tilhørende dokumentasjon som aldri kommer til anvendelse. Detaljering som ikke er nødvendig for å kåre den eller de beste løsningene, og som heller ikke kommer til nytte i det videre prosjektet, framstår som rent sløseri.

Tilbyderne i de fem undersøkte konkurranser gir uttrykk for at de oppstilte kravene i prosjektkonkurransen var unødvendig detaljerte. Med unntak av Regjeringskvartalet, opplevde tilbyderne at de fikk muligheter til å utfolde sin kreative kompetanse. Dette kombinert med en attraktiv (men ikke alltid lønnsom) gevinst, motiverer for deltagelse og gir samtidig innkjøperne en betydelig kjøpermakt.

Den økonomiske siden viser at leverandørene presses til å levere skisser til langt under marginalkostnad, mens innkjøper får et antall løsningsskisser med detaljer og beregninger til langt under markedspris, og også til en lavere kostnad enn den reelle produksjonskostnaden. Hvorvidt oppdragsgivers nytte forsvaret de samlede konkurransekostnadene er usikkert.

Verdien av å få fram en god løsning og et godt grunnlag som sikrer at juryen kan velge den beste løsningen, har verdi for oppdragsgiver og for samfunnet for øvrig. Flere løsningsskisser og ideer vil også kunne bidra til å forbedre prosjektet og redusere risikoen i gjennomføringen. Vår vurdering er likevel at konkurransekostnadene ikke synes å kunne forsvare nytten av de omfattende kravene som stilles til deltagerne. Praksis for gjennomføring av konkurransene bør derfor endres.

5.3.1 FutureBuilt; veltes kostnadene ved ambisiøse mål over på leverandørene?

Kistefosdammen barnehage er det minste prosjektet, og har også den laveste honorarandelen. Prosjektet er som tidligere nevnt et FutureBuilt-prosjekt, noe som stiller større krav til dokumentasjon og utvikling av nye løsninger. Det samme gjelder Urban+ og Nydalsveien 32 b. Det kan stilles spørsmål ved om innkjøperne har utnyttet sin kjøpermakt og veltet i overkant store kostnader over på leverandørene for å realisere ambisiøse mål om innovative miljø- og klimaprojekter.

Innkjøper har fått utviklet innovative løsninger, men utviklingskostnadene synes i stor grad å være lagt på tilbyderne i plan- og designkonkurransen, uten at dette er reflektert i honoraret. Fra byggherresiden gis det uttrykk for at markedet er brukt for å framskaffe løsninger på ambisiøse miljø- og klimamål, og at usikkerhet om løsningene har gjort det nødvendig å stille krav til detaljert dokumentasjon av prosjektenes gjennomførbarhet. Tilbyderne har dermed også båret kostnadene for risikoreduserende tiltak. Når tiltakene gjøres i selve konkurransefasen innebærer det at mange tilbydere har brukt ressurser på å risikoreduserende tiltak i prosjekter som aldri skal realiseres. Det er grunn til å anta at flere av disse tiltakene kunne vært utsatt til forprosjektfasen. Dette ville spart ressurser, forutsatt at juryen fremdeles ville fått et tilstrekkelig grunnlag for å kunne velge ut «rett vinner».

På den andre siden viser responsen og antall deltagere i prekvalifiseringen stor interesse for prosjektene, og også en vilje fra deltagerens side til å bære utviklingskostnader for å kunne få muligheten til å realisere et FutureBuilt prosjekt. Det kan likevel argumenteres for at kravene til detaljering og dokumentasjon av gjennomførbarhet og detaljerte kostnadsberegninger, prinsipielt sett hører til forprosjektet.

5.3.2 Opportunisme og begrenset rasjonalitet i Statsbyggs prosjekter?

De to Statsbyggprosjektene i undersøkelsen er de desidert største prosjektene, og som vi har vist, er det også disse prosjektene som gir størst kostnadsdekningen målt i andel av tilbyderens kostnader. Samtidig er det også disse prosjektene hvor flest oppgir at det kreves unødvendig mye detaljer og dokumentasjon som det hevdes ikke er nødvendig for å kåre konkurransens vinnere. Spesielt hevdes det at mye av ressursbruken knyttet til detaljering og dokumentasjon er bortkastet arbeid når det uansett kommer en susterunde og et forprosjekt der det må forventes at prosjektet må redesignes og detaljeringen må utarbeides på nytt.

Dersom dette er riktig, er mye av ressursbruken som er knyttet til detaljering, ikke rettet mot å redusere den reelle prosjektrisikoen. Oppdragsgiveres risikoaversjon for å gjøre feil i et komplisert regelverk eller utsettes for kritikk, kan begrunne stadig økende dokumentasjonskrav.

Når dette kombineres med begrenset rasjonalitet på tilbydersiden og manglende prisinsentiver på bestillersiden, kan dette forklare en tilpasning der resultatet blir unødvendig høy ressursbruk, eller rett og slett sløsing med ressurser.

5.3.3 Utnyttelse av kjøpermakt kan påvirke markedet

Med sterke insentiver for å delta i en plan- og designkonkurranse som følge av en stor gevinstmulighet følger det naturlig med en kjøpermakt på motpartens hånd.

Det er også kommet fram antydninger om at konkurranseformen kan utnyttes til utviklingsprosjekt der oppdragsgiver har ambisiøse mål om innovative løsninger, og da særlig i forbindelse med FutureBuilt-prosjekter. Oppdragsgiversiden hevder på sin side at de bruker markedet til å finne fram til gode løsninger, og at de forsøker å begrense kravene til tilbydersiden.

Hva er i tilfelle konsekvensene av at innkjøpssiden utnytter sin kjøpermakt?

På kort sikt vil konkurransebedriftene oppnå en lavere avkastning som følge av tap ved konkurransedeltagelse. Dersom innkjøpers faktiske nytte av alle konkurransebidragene er høyere enn det de betaler i konkurransehonorar, vil en utnyttelse av kjøpermakt medføre at deler av profitten som normalt ville tilfalt konkurransedeltagerne overføres til innkjøper. I de tilfeller staten er innkjøper, kan dette under visse betingelser være samfunnsøkonomisk lønnsomt på kort sikt. Dette følger av at en krone spart over offentlige budsjetter er mer verdt enn en krone på privat hånd. Dette skyldes skattefinansieringskostnader ved bruk av offentlige midler. På lengre sikt vil reduserte inntekter, eller en avkastning på konkurransedeltagelse som ikke over tid gir en avkastning på nivå med gjennomsnittsavkastningen i bransjen, kunne ha flere utilsiktede effekter. De mest nærliggende er:

- Vannsengeffekt
- Markedskonsolidering med færre store aktører som kan bære risikoen ved konkurransedeltagelse
- En større andel bedrifter trekker seg ut av markedet, eller avstår fra å delta i plan- og designkonkurranser
- Effekter for bransjens samlede innovasjonsevne

Resultatet kan bli svakere konkurranse fra norske selskaper i plan- og designprosjekter i Norge. Tapene ved deltagelse i plan- og designkonkurranser må over tid tas igjen på andre områder og vil kunne gir høyere priser i andre markeder – derav begrepet vannsengeffekt. Dersom bransjen som helhet utarmes som følge av utnyttelse av markedsrett, kan dette få betydning for bedriftenes muligheter til å investere i innovasjon og utvikling på andre områder enn det som styres gjennom plan og designkonkurranser.

5.4 Funn og resultater fra andre undersøkelser

Transaksjonskostnader er en unngåelig kostnad ved offentlige innkjøp av varer og tjenester. På tross av dette foreligger det få vitenskapelige kartlegginger av omfang, årsaker og sammensetningen av de faktiske transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser. I den grad det er gjort undersøkelser kan det se ut som oppmerksomheten først og fremst har vært rettet mot innkjøpers transaksjonskostnader (Rosenberg Hansen, Helby Petersen, Ryom Villadsen, & Houlberg, 2017). Transaksjonskostnader ved handel mellom privat aktører, eller innkjøp av tjenester fra en privat aktør til en annen, er i hovedsak studert innenfor den bedriftsøkonomiske litteraturen under temaet outsourcing, der kontraktstyring, ressurseffektivitet og risiko ofte står sentralt.

Av kjente undersøkelser fra Norge kan nevnes PWC (2011). I denne studien er transaksjonskostnadene for selve innkjøpsprosessen i offentlige anskaffelser i Europa, inkludert Norge, kartlagt. Så vidt vi kan se er kartleggingen avgrenset til ex-ante transaksjonskostnader, eller konkurransekostnadene ved anskaffelsene. Resultatene fra undersøkelsen viser at norske myndigheters kostnader ved innkjøpsprosessen summerer seg til 9,6 tusen Euro per konkurranse, mens konkurransedeltagernes kostnader er estimert til 45,1 tusen Euro (gjennomsnittskostnaden per selskap * gjennomsnittlig antall tilbud). De totale konkurransekostnadene per konkurranse er anslått til 54,5 tusen Euro i Norge, mot et gjennomsnitt på 27,9 tusen Euro i EU. Kostnadene er beregnet ved å ta gjennomsnittslønn per land, pluss sosiale kostnader og kapitalkostnader.

Målt i prosent av kontraktsverdien utgjør de gjennomsnittlige transaksjonskostnadene i Norge 4,1 prosent mot 1,4 prosent i Europa. Det er i gjennomsnitt 4,8 tilbydere per konkurranse i Norge, og hver av disse bruker om lag samme timeinnsatt som innkjøper. Beregnet i arbeidsdager brukte både norske oppdragsgivere og konkurransedeltagere i gjennomsnitt om lag 20 dager per konkurranse (PWC, 2011). Totalt ble det i gjennomsnitt brukt 108 dager i EU på anskaffelser over EØS-terskelverdi, mens det ble brukt 116 dager i Norge. Undersøkelsen har kun sett på konkurranser som ligger over gjeldende EØS-terskelverdi i 2011.

Regelverket er endret etter 2011. Det er foretatt noen forenklinger, samtidig som det nye regelverket for offentlige anskaffelser også skal ivareta flere hensyn. Plan- og designkonkurranser er en egen konkurranseform som skiller seg fra de mer ordinære offentlige anskaffelsene ved at de som hovedregel er adskillig mer omfattende, og også skal utvikle ideer til løsninger i selve tilbudsfasen (jf kap. 1.1). Det er derfor rimelig å forvente at konkurransekostnadene er høyere for hver enkelt deltager og innkjøper, enn for gjennomsnittet av offentlige anskaffelser.

Oslo Economics (2018) har utredet virkninger av nye samfunnshensyn i offentlig anskaffelser. De har ikke beregnet konkurransekostnadene direkte, men undersøkelsen har relevans på flere områder. Blant annet finner de at nye krav i offentlige anskaffelser og oppfølgingen av disse, medfører økte transaksjonskostnader og mer kompliserte anskaffelsesprosesser. Dette kan ifølge Oslo Economics (2018) påvirke muligheten små og nyoppstartede bedrifter har til å vinne offentlige oppdrag, ettersom mange av disse kan gjøre det vanskeligere og mer kostnadskrevenende å tilfredsstillere og dokumentere kravene som stilles i anskaffelsen. Det stilles spørsmål ved nytten i forhold til kostnadene ved å stille mange, og til dels kompliserte krav i en anskaffelsesprosess.

Rosenberg Hansen, Helby Petersen, Ryom Villadsen, & Houlberg (2017) har undersøkt transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser i Danmark. Undersøkelsen er avgrenset til ex ante transaksjonskostnader, dvs kostnader fram til kontrakt er undertegnet. Dette sammenfaller

med det vi har definert som konkurransekostnader. Undersøkelsen viser at den enkelte tilbyders konkurransekostnad målt som andel av kontraktsverdien, varierer på tvers av bransjer, kontraktstørrelse og størrelse på virksomhetene som inngår i konkurransen. De høyeste gjennomsnittlige konkurransekostnadene for deltagerne, målt som andel av kontraktsverdien, finner de i virksomheter innen det som omtales som «vidensrådgivningsbranchen», med 9 prosent. Dernest kommer IT-bransjen med omlag 5,5 prosent av kontraktsverdien. Anleggsbransjen, murerbransjen og tømmerbransjen anslås til 2-3 prosent av kontraktsverdien, mens eldrepleie har den laveste konkurransekostnaden med ca 1 prosent av kontraktsverdien. For å finne de samlede konkurransekostnadene må kostnadene til samtlige deltagere og innkjøper summeres. Vidensrådgivningsbranchen kommer da høyest med konkurransekostnader på hele 35 prosent av kontraktsverdien, mens byggentreprenører ligger mellom 5 og 10 prosent, og anleggsentreprenører typisk ligger mellom 12 og 16 prosent.

Rosenberg Hansen, Helby Petersen, Ryom Villadsen, & Houlberg (2017) belyser også spørsmål om hvorfor noen leverandører ikke deltar i konkurranser om offentlig anskaffelser. De viser til at i underkant av en fjerdedel av utvalget de har studert avstår fra å delta i offentlige anbudskonkurranser. Hovedgrunnen som oppgis er at deltagelse i konkurranser oppleves som kostnads- og tidkrevende. Flere viser også til at de oppfatter at offentlige anskaffelser er forbundet med en høy grad av usikkerhet og at anbudsmaterialet er komplekst og vanskelig å gjennomskue.

5.5 Konklusjon og anbefaling

Vi konkluderer med at transaksjonskostnader er uunngåelig, og også kan være utfordrende i andre bransjer og innkjøps kategorier. Plan og designkonkurranser skiller seg fra andre konkurranser, og har også svært høye konkurransekostnader målt både i absolutte størrelser og i forhold til kontraktsverdi.

Konkurransekostnadene i plan- og designkonkurranser er betydelig høyere enn i andre store offentlig anskaffelser. Høye krav til detaljering av løsningsforslag driver kostnadene. Erfaringene viser at løsningene ofte må omarbeides i senere faser. Det brukes store ressurser på å detaljere løsningsbeskrivelser og dokumentere løsninger som aldri vil bli realiseres. Dette generer sløsing med ressurser.

Offentlig byggherrer har i oppgave å framskaffe *kostnadseffektive og funksjonelle* lokaler til virksomheten som skal benytte lokalene. Offentlig byggherrer skal som regel også ivareta en rekke andre hensyn i byggeprosjekter; signaleffekt, etiske verdier og kvaliteter som eksempelvis kan løfte et område, skape identitet eller på andre måter gi verdier utover de direkte funksjonene selve bygget skal tilby. Kartleggingen bekrefter at byggherre gjennomgående mener at de får levert gode løsninger som kan vurderes i en tidlig fase og som tilfører et prosjekt verdier gjennom en plan- og designkonkurranse. Så langt vi har klart å kartlegge i vår undersøkelse, er oppdragsgiver fornøyd med konkurransene og mener at verdien de får gjennom å utfordre markedet, forsvaret kostnadene.

Det pekes også på at plan- og designkonkurranser kan redusere risikoen i gjennomføringsfasen samtidig som det bidrar til at best mulige løsningen for byggherre og samfunn realiseres. Dette er i tråd med formålet i offentlige anskaffelser om å bidra til økt verdiskapning i samfunnet, men gjennomføringen av konkurransene sikrer ikke en mest mulig effektiv ressursbruk hvis våre undersøkte konkurranser er representative. Ressurssløsningen ligger i første rekke i at det utarbeides og

detaljerings løsninger ikke kommer til anvendelse. Det reises tvil om nytten av store deler av detaljeringen og dokumentasjonen. Risikoreduserende tiltak i form av dokumentasjon og detaljering av et stort antall løsninger som ikke skal realiseres framstår som ressursløsning. For oppdragsgiver kan det isolert sett være rasjonelt, men sett i samfunnsøkonomisk perspektiv, er dette ikke hensiktsmessig. Når kostnadene veltes over på leverandørene, kan det også ha negative markedsvirkninger utover den direkte ressursløsningen.

Det framstår også som urimelig at markedet brukes til å utvikle innovative miljø- og klimaløsninger som svarer på byggherres ambisjoner, uten at utviklingskostnadene og en større del av risikoen dekkes av oppdragsgiver. Leverandørene har ambisjoner og vil utvikle løsninger som eksempelvis svarer på FutureBuilds ambisjoner. Vi stiller likevel spørsmål ved hensiktsmessigheten av å legge store utviklingskostnader på leverandørene i en konkurransesituasjon. Skisser og overordnede innovative arkitektoniske og tekniske løsninger bør kunne utarbeides av markedet, men oppdragsgiver bør kunne bære en større del av kostnadene ved å vurdere gjennomførbarhet og forventede miljø- og klimakonsekvenser. Dette vil redusere den samlede dokumentasjonen, kostnads- og konsekvensberegningene og spare konkurransedeltagerne. Det er rimelig at oppdragsgiver bærer en større andel av kostnadene for egne ambisjoner.

Det samme gjelder for store offentlige prosjekter i regi av Statsbygg. Kravene til detaljering bør reduseres, og da spesielt i konkurranser der det kåres flere vinnere. I den første delen av konkurransen bør detaljeringskravet reduseres til et minimum av det som er nødvendig for at juryen skal kunne velge ut det beste arkitektoniske og tekniske løsningskonseptet. I siste trinn av konkurransen bør kostnadene ved risikoreduserende detaljerings- og dokumentasjonskrav dekkes av oppdragsgiver. Det bør også vurderes om BIM først bør komme som krav i siste fase, eller utsettes til leverandør er valgt.

Vi ser tendenser til «overlevering» i de fem konkurransene vi har kartlagt. Dette tilsier at leverandørsiden også bør disiplineres til å holde innsatsen på et rimelig nivå. Dette krever at leverandørene stoler på at juryen kun forholder seg til oppgitte kriterier, at kriteriene er klare og entydige, og det etterspørres et overordnet arkitektonisk og teknisk konsept. Leverandørene har et ansvar for å spørre om avklaringer dersom konkurranseprogrammet oppfattes som uklart.

Oppsummert anbefaler vi at:

- Innkjøper bør redusere detaljerings- og dokumentasjonskravene. Det bør strebes etter å utforme et konkurranseprogram som etterspør overordnede løsningskonsepter. Det bør ikke etterspørres mer enn det som er nødvendig for at en jury skal kunne kåre det beste konseptet på et overordnet nivå.
- Dialog om konkurransen i forkant av utlysningen kan redusere konkurransekostnadene og bidra til klargjøring.
- Plan- og designkonkurranser kan redusere risikoen gjennom å bidra til at det «beste» konseptet blir valgt ved at flere mulige løsninger vurderes i tidligfasen. Andre risikoreduserende tiltak som krever detaljerte konsekvens- og kostnadsberegninger bør ikke legges til konkurransen eller veltes over på leverandørene. Oppdragsgiver bør bære kostnadene ved denne type beregninger.

Referanser

- Asker Kommune. (2014). *EF1401 Kistefosdammen barnehage, Arkitekturkonkurranse Konkurranseprogram*. Future Built.
- Avantor AS. (2016). *Konkurranseprogram Nydalsveien 32B, Begrenset arkitekturkonkurranse om utvikling av Nydalsveien 32 B*.
- Avantor. (2015). *Kvalitetsprogram for Nydalsveien 32B*. Future Built.
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening. (2016). *Transaktionsomkostninger ved projektkonkurrencer*.
- Entra. (2014). *Urban+ Lilletorget 1. Multi-disciplinary, international design- and innovation competition, COMPETITION PROGRAMME*.
- Entra. (2015). *URBAN+ Multi-disciplinary innovation competition, Lilletorget 1, Oslo Norway. JURY PRONOUNCEMENT*.
- NAL. (2018, 12 01). *Anbudskonkurranse ol*. Hentet fra www.arkitektur.no: <https://www.arkitektur.no/anbudskonkurranser-o-l>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016a). *Lovdata*. Hentet fra Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016b, 08 16). *Lovdata*. Hentet 10 2018 fra Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften): <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Norske arkitekters landsforbund . (2016). *Begrenset plan- og designkonkurranse «UTVIKLING AV NYDALSVEIEN 32B»*. Utgitt av Norske arkitekters landsforbund på oppdrag av Avantor AS, nr.468 - 2016.
- Norske arkitekters landsforbund. (2015a). *Begrenset plan- og designkonkurranse «KISTEFOSSDAMMEN BARNEHAGE»*. Utgitt av Norske arkitekters landsforbund på oppdrag fra Asker kommune, nr 454-2015.
- Norske arkitekters landsforbund. (2015). *International architecture and innovation competition «URBAN+», NORWEGIAN ARCHITECTURAL COMPETITIONS, Published by the National Association of Norwegian Architects on assignment by FutureBuilt and Entra Eiendom ASA. Nr. 463 2015*.
- Norske arkitekters landsforbund. (2015b). *Begrenset plan- og designkonkurranse Universitetet i Oslo Livsvitenskapsbygget*. Utgitt av Norske arkitekters landsforbund på oppdrag av Statsbygg, nr 415/2015.
- NOU . (2014:4). *Enklere regler - bedre anskaffelser*.

- NOU. (2015:1). Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport. Finansdepartementet.
- Oslo Economics. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*. Oslo Economics rapport 2017-28, Miljødirektoratet rapport M-960|2018.
- Oslo Economics. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*. Oslo Economics 2018/16.
- PWC. (2011). *Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness. A Study on Procurement prepared for the European Commission*.
- Rosenberg Hansen, J., Helby Petersen, O., Ryom Villadsen, A., & Houlberg, k. (2017). *Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud*. CENTER FOR FORSKNING I OFFENTLIGT-PRIVAT SAMSPIL (COPS).
- Soliño, A., & Gago de Santos. (2010). Transaction costs in transport public–private partnerships: Comparing procurement procedures. *Transport Reviews*, 30(3), 389-406. .
- Statsbygg. (2013). *Kvalifisering for plan- og designkonkurranse (Begrenset konkurranse) Prosjekt 12307 UiO Livsvitenskapsbygget*.
- Statsbygg. (2017). *Begrenset plan- og designkonkurranse. Prosjektnr. 1004910 Nytt regjeringskvartal, Konkurransesprogram*.
- Vista Analyse. (2015). *Anskaffelse av arkitekttjenester – prinsipper og hensyn*. Vista Analyse rapport 2015-24. Av Tyra Ekhaugen, Ingeborg Rasmussen og Vibeke Wøien Hansen.
- Williamson, O. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Simon and Schuster.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. . *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 269-296.

Vedlegg

A Datainnsamling og -kilder

Undersøkelsen bygger på flere forskjellige datakilder. Vi har sendt ut et spørreskjema til byggherre og alle teamene som deltok i de utvalgte konkurransene. En representant fra hvert av teamene har blitt bedt om å svare på vegne av hele teamet. Spørreskjemaene følger oppsettet til den danske studien (Danske Arkitektvirksomheder og Akademisk Arkitektforening, 2016). Og ber om ressursbruk fordelt på fagområde og prosjektfase, i tillegg til en rekke vurderinger om konkurransen og problemstillingen. Vi har gjennomført intervjuer med byggherre, vinnerlag og øvrige konkurransedeltagere i hver av de fem konkurransene. Spørreskjema og intervjuguide er gjengitt i Vedlegg B..

Totalt har vi mottatt spørreskjema fra 27 av de 38 (dvs 71 %) teamene som deltok på de fem plan- og designkonkurransene og vi har intervjuet til sammen 11 representanter fra tilbydersiden og innkjøpssiden. Både vinnerlag og tapende lag er representert blant informantene. Dette gir oss et godt utgangspunkt for å kunne vurdere konkurransekostnadene ved de fem utvalgte konkurransene. Det er allikevel noe usikkerhet knyttet til svarene som er gitt. Ressursfordelingen på fagområder og prosjektfaser er gjennomgående mangelfullt utfylt, og gir dermed ikke grunnlag for å kunne kvantifiseres med et rimelig presisjonsnivå. Vi har derfor i all hovedsak forholdt oss til den samlede ressursinnsatsen. For de teamene som ikke har oppgitt ressursbruk (timer eller kostnader) har vi estimert timeinnsatsen på grunnlag av resultatene fra de som har besvart undersøkelsen. Usikkerheten i estimert ressursbruk variere med antall konkurransedeltagere, hvor stor andel som har besvart, samt variasjonen i avgitte svar. Se kapittel 3 der det redegjøres for hvordan timeinnsatsen i hver konkurranse er estimert med tilhørende vurdering av usikkerhet.

Casene er valgt av styringsgruppen. Og kontaktpersoner for byggherre og alle teamene som deltok i de utvalgte konkurransene er fremskaffet av oppdragsgiver. De har også bedt aktørene være behjelpelige og svare på våre henvendelser. Vi har gjennomført flere møter med oppdragsgiver og styringsgruppen. der prosjektfremdriften og tentative funn har blitt diskutert. Oppdragsgiver har også vært behjelpelig med å fremskaffe konkurransedokumenter, oppdragsgivers kravspesifikasjon, kvalifiseringskrav, evalueringskriterier, samt begrunnelse for valg av konkurranseform og i noen av konkurransene juryens rapport. Vi har gjennomført en litteraturstudie/dokumentanalyse av relevante rapporter og tilgjengelig dokumentasjon fra konkurransene og andre kilder. Relevante studier og dokumenter som er brukt i analysen er referert til rapporten og oppsummert i referanselisten i slutten av dokumentet.

Det er også hentet inn informasjon fra bransjen om timepris (utpris), lønn og faktureringsgrad som en kvalitetssikring av beregnede inngangsdata for lønnskostnader, produksjonskostnader og markedsverdi/salgpris for tilsvarende kompetanse som er benyttet i de utvalgte konkurransene.

Usikkerhet og håndtering av konkurransesensitiv informasjon

De færreste respondentene hadde detaljerte registreringer på ressursutnyttelsen i forbindelse med de aktuelle konkurransene. Det er derfor usikkerhet knyttet til anslagene på timeinnsats og annen ressursbruk ved deltagelse i konkurransen. Det er særlig byggherresiden hvor det er mangelfull informasjon om ressursinnsatsen. Byggherrene i de utvalgte prosjektene registrerer ikke tid på prosjektnivå, og de har heller ikke fordelt andre kostnader på prosjektnivå. Dette samsvarer med funn fra den danske undersøkelsen. Vi har ikke lyktes med å hente inn tilstrekkelig informasjon fra byggherrene til at vi har kunne kvantifisere deres ressursbruk med en rimelig grad av sikkerhet.

Samtlige konkurransedeltagere har fått tilsendt et spørreskjema, men alle har ikke besvart skjemaene. Dette bidrar til usikkerhet i estimatene for timeinnsats og ressursbruk.

Informantene er også lovet anonymitet og beskyttelse av konkurransesensitiv informasjon. Med fem konkurranser og få deltagere på hver konkurranse har vi gjort en faglig vurdering av dataene som er hentet inn fra konkurransedeltagerne, og supplert informasjonen med uavhengige vurdering/anslag av «rimelig» nivå på timebruk, uten innsyn i hva konkurransedeltagerne har besvart. Dette har gitt oss et grunnlag for å kunne estimere et konfidensintervall for timeinnsats, samtidig som hver enkelt deltagers oppgitte timeinnsats ikke kan avdekkes (se kapittel 2). Jo færre deltagere og lavere andel som har besvart undersøkelsen, desto større blir usikkerheten og konfidensintervallet for samlet timeinnsats.

Andre kilder til usikkerhet er manglende registrering, og at respondentene har forskjellig registreringspraksis. Noen registrerer ikke timeinnsatsen på konkurranser, noen registrerer timeinnsatsen for deler av teamet, mens andre kun registrerer deler av teamenes reelle arbeidsinnsats. Der vi har grunnlag for å justere for forskjellig praksis er dette gjort.

Alt i alt vurderer vi likevel den estimerte timebruken som et konservativt anslag der vi finner det sannsynlig at den reelle timeinnsatsen i mange tilfeller er høyere enn antall registrerte og rapporterte timer.

B Spørreskjema og intervjuguide

B.1 Spørreskjema byggherre

Kartlegging av konkurransekostnader

Bakgrunn

Vista Analyse skal gjøre en uavhengig og etterprøvbar utredning av konkurransekostnader i utvalgte prosjekter innenfor arkitektur og prosjektering. Kartleggingen skal gjøres pr. fagområde og inkludere alle kostnader knyttet til plan- og designkonkurransen. Det er bedt om at kostnadene deles opp etter om de knytter seg til prekvalifiseringen, konkurransefasen, utarbeidelse av det kommersielle tilbudet eller de etterfølgende forhandlingene. Det ønskes også at det gjøres en vurdering av kostnadsomfanget i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Målgruppen for prosjektet er foruten bransjen selv, Statsbygg, KMD og andre beslutningstakere i forvaltningen. Formålet med rapporten er å synliggjøre og skape debatt om eventuelle utfordringer, effektivitetstap og fordelings spørsmål knyttet til arkitekt- og prosjekteringskonkurranser. Utredningen skal også kunne gi et faglig grunnlag som kan bidra til endringer dersom resultatene fra arbeidet viser at det er utilsiktede virkninger av dagens praksis/regelverk som strider mot formålet i regelverket for offentlige anskaffelser.

1. a) Hvor mange timer brukte dere på den aktuelle konkurransen? Vennligst fordel timene på prosjektfase og fagområde (inkludert underleverandører):		Venligst skriv fagområde og navn på selskap (f.eks. byggherrerådgivere, konsulenter/advokater/andre eksterne, fagdommere/jurymedlemmer) i den øverste raden og antall timer dette fagområdet brukte på hver prosjektfase i cellene under				
	Sum alle fagområder	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:
Utarbeidelse av konkurransegrunnlag						
Prekvalifiseringen						
Konkurransefasen						
Evaluering av tilbud / jury						
De etterfølgende forhandlingene						
Totalt						

1. b) Eventuelle kommentarer/tilleggsopplysninger:

2. a) Hvilke andre utgifter hadde dere på den aktuelle konkurransen? Vennligst fordel utgiftene på prosjektfase og fagområde (inkludert underleverandører):		Venligst skriv fagområde og navn på selskap (f.eks. byggherrerådgivere, konsulenter/advokater/andre eksterne, fagdommere/jurymedlemmer) i den øverste raden og summen av utgifter dette fagområdet hadde på hver prosjektfase i cellene under				
	Sum alle fagområder	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:
Utarbeidelse av konkurransegrunnlag						
Prekvalifiseringen						
Konkurransefasen						
Evaluering av tilbud / jury						
De etterfølgende forhandlingene						
Totalt						

2. b) Eventuelle kommentarer/tilleggsopplysninger:

B.2 Spørreskjema tilbyder

Kartlegging av konkurransekostnader

Bakgrunn

Vista Analyse skal gjøre en uavhengig og etterprøvbart utredning av konkurransekostnader i utvalgte prosjekter innenfor arkitektur og prosjektering. Kartleggingen skal gjøres pr. fagområde og inkludere alle kostnader knyttet til plan- og designkonkurransen. Det er bedt om at kostnadene deles opp etter om de knytter seg til prekvalifiseringen, konkurransefasen, utarbeidelse av det kommersielle tilbudet eller de etterfølgende forhandlingene. Det ønskes også at det gjøres en vurdering av kostnadsomfanget i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Målgruppen for prosjektet er foruten bransjen selv, Statsbygg, KMD og andre beslutningstakere i forvaltningen. Formålet med rapporten er å synliggjøre og skape debatt om eventuelle utfordringer, effektivitetstap og fordelingsspørsmål knyttet til arkitekt- og prosjekteringskonkurranser. Utredningen skal også kunne gi et faglig grunnlag som kan bidra til endringer dersom resultatene fra arbeidet viser at det er utilsiktede virkninger av dagens praksis/regelverk som strider mot formålet i regelverket for offentlige anskaffelser.

1. a) Hvor mange timer brukte dere på den aktuelle konkurransen? Vennligst fordel timene på prosjektfase og fagområde (inkludert underleverandører):	Venligst skriv fagområde og navn på selskap (f.eks. arkitekt, konsulent, ingeniør, landskap, miljø) i den øverste raden og antall timer dette fagområdet brukte på hver prosjektfase i cellene under					
	Sum alle fagområder	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:
Prekvalifiseringen						
Konkurransefasen						
Utarbeidelse av det kommersielle tilbudet						
De etterfølgende forhandlingene						
Totalt						

1. b) Eventuelle kommentarer/tilleggsopplysninger:

2. a) Hvilke andre utgifter hadde dere på den aktuelle konkurransen? Vennligst fordel utgiftene på prosjektfase og fagområde (inkludert underleverandører):	Venligst skriv fagområde og navn på selskap (f.eks. arkitekt, konsulent, ingeniør, landskap, miljø) i den øverste raden og summen av utgifter dette fagområdet hadde på hver prosjektfase i cellene under					
	Sum alle fagområder	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:
Prekvalifiseringen						
Konkurransefasen						
Utarbeidelse av det kommersielle tilbudet						
De etterfølgende forhandlingene						
Totalt						

2. b) Eventuelle kommentarer/tilleggsopplysninger:

3. a) Hvordan ble honoraret på den aktuelle konkurransen fordelt? Vennligst fordel honoraret på prosjektfase og fagområde (inkludert underleverandører):	Venligst skriv fagområde og navn på selskap (f.eks. arkitekt, konsulent, ingeniør, landskap, miljø) i den øverste raden og andelen av honoraret dette fagområdet fikk på hver prosjektfase i cellene under					
	Sum alle fagområder	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:	Fagområde: Selskap:
Prekvalifiseringen						
Konkurransefasen						
Utarbeidelse av det kommersielle tilbudet						
De etterfølgende forhandlingene						
Totalt						

3. b) Eventuelle kommentarer/tilleggsopplysninger:

4.) Var det noe i utlysningen til denne konkurransen som var uklart? I så fall hva?

5.) Opplevde dere at det var noe i utlysningskriteriene som var ufroholdsmessig tidskrevende? I så fall hva?

	Sett ett kryss under svarealternativet som stemmer best for deg for hvert spørsmål				
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Overhode ikke	Vet ikke
6.) I hvor stor grad var det overenstemmelse mellom deres utgifter og det tildelte deltagerhonoraret?					
7.) I hvor stor grad opplevde dere et økonomisk tap ved deltagelse i prosjektkonkurransen?					

	Sett ett kryss under svarealternativet som stemmer best for deg for hvert spørsmål				
	Svært enig	Enig	Ikke enig	Svært uenig	Vet ikke
8.) De oppstilte kravene i prosjektkonkurransen var for detaljerte?					
9.) Ambisjonsnivået, målsetningene og visjonene i prosjektkonkurransen var for høye i forhold til det tildelte vederlaget?					
10.) Ambisjonsnivået, målsetningene og visjonene i prosjektkonkurransen var for høye i forhold til byggherrens budsjett?					
11.) Hvor tilfreds var du med de oppstilte krav i prosjektkonkurransen, sammenlignet med kravene i andre prosjektkonkurranser?					
12.) Kravene i prosjektkonkurransen begrenset min mulighet til å utfolde mine kreative kompetanse som arkitekt?					

B.3 Intervjuguide byggherre

Spørsmål til intervju – Byggherre

Intervjuene blir gjort i etterkant av at vi har sendt dem en epost der vi har bedt dem om å fylle ut ressursbruk på konkurransen i et spørreskjema. Intervjuet er fokusert på å få kvalitativ informasjon om konkurranseformen.

Dette er et semistrukturert intervju. Vi har noen spørsmål, men det viktigste er å gi dere mulighet til å fortelle om deres opplevelse og vurdering av konkurranseformen.

Det følgende er punkter som var tema i alle intervjuene

- Beslutning om og gjennomføring av i konkurransen. Organisering og ressursbruk.
- Kriteriene i utlysningen. Krav til detaljering og dokumentasjon
- Samsvar mellom kriterier, det som blir levert og det som vektlegges av juryen.
- Nivå og variasjon på konkurransebidragene. I hvor stor grad teamene «overleverer» for å øke vannersjansene.
- Gjennomføring av prosjektet etter kåring av vinner i konkurransen.
- Gevinster ved konkurranseformen
- Ulemper ved konkurranseformen
- Forbedringspunkter ved konkurranseformen

B.4 Intervjuguide tilbyder

Spørsmål til intervju – Tilbydere

Intervjuene blir gjort i etterkant av at vi har sendt dem en epost der vi har bedt dem om å fylle ut ressursbruk på konkurransen i et spørreskjema. Intervjuet er fokusert på å få kvalitativ informasjon om konkurranseformen.

Dette er et semistrukturert intervju. Vi har noen spørsmål, men det viktigste er å gi dere mulighet til å fortelle om deres opplevelse og vurdering av konkurranseformen.

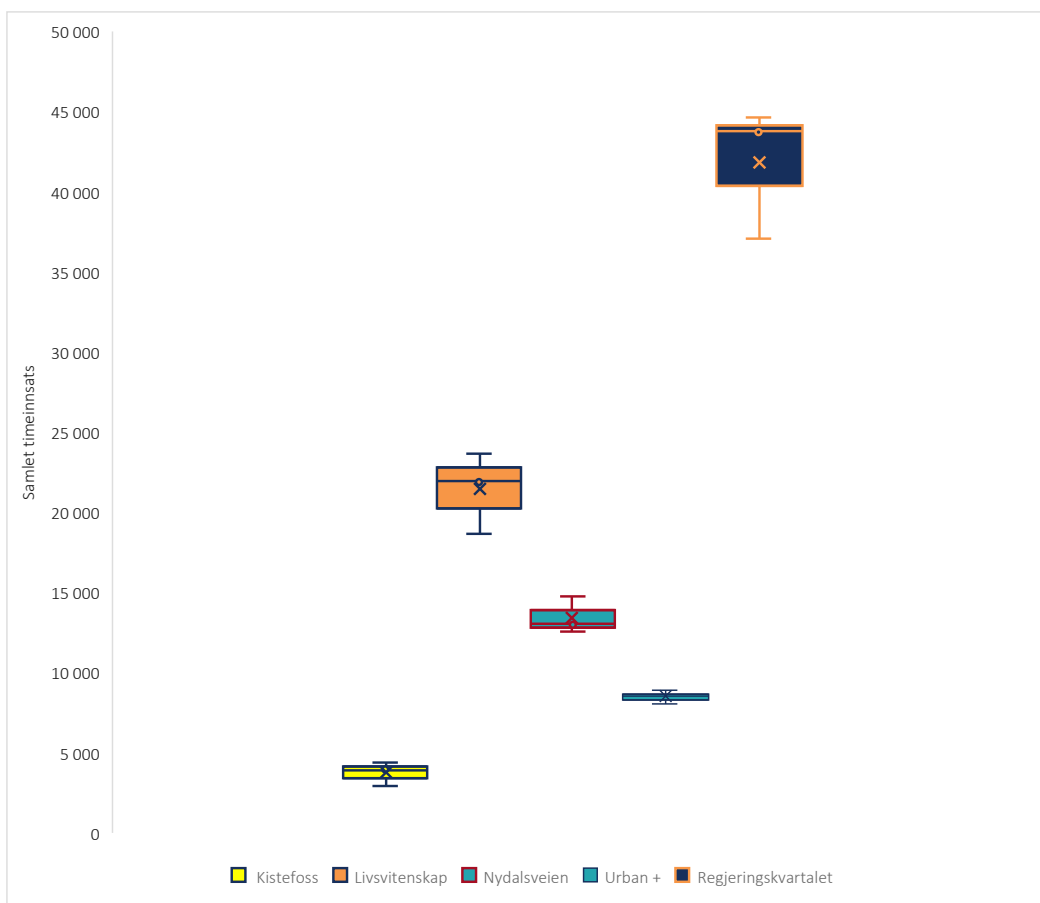
- Beslutning om og deltagelse i konkurransen
- Organisering av teamet og arkitektbedriftens rolle i teamet. Fordeling av ressursbruk og honorering.
- Kriteriene i utlysningen. Krav til detaljering og dokumentasjon fra byggherre. Krav til samarbeidspartnere. Uklarheter.
- I hvor stor grad teamene «overleverer» for å øke vannersjansene.
- Samsvar mellom kriterier, det som blir levert og det som vektlegges av juryen.
- Gjennomføring av prosjektet etter kåring av vinner i konkurransen.
- Byggherres rolle
- Gevinster ved konkurranseformen
- Ulemper ved konkurranseformen
- Forbedringspunkter ved konkurranseformen

C Usikkerhet i estimert timeinnsats

Figur C1 viser estimert timebruk i de fem konkurransene. Vi har brukt punktestimatet markert som kryss i hver av boksene som inngangsdata for kostnadsanalysen. Usikkerheten rundt punktestimatet avhenger av hvor stor andel av konkurransedeltagerne som har besvart kartleggingsundersøkelsen, og hvor stor variasjon i timeinnsatsen det er blant de som har besvart kartleggingsundersøkelsen for de respektive konkurransene.

Flere av konkurransedeltagerne oppgir at de ikke har praksis for å føre alle timene som brukes i konkurranser, og at den reelle timeinnsatsen derfor kan være høyere enn det som er oppgitt. Dette er en usikkerhet vi ikke har tatt hensyn til. Regjeringskvartalet har den største absolute usikkerheten i estimatet, mens Kistefossdammen barnehage har den største relative usikkerheten.

Figur C1 Estimert samlet timeinnsats for konkurransedeltagerne i de fem konkurransene





VISTA
ANALYSE

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no