

Revisjonsrapport om årsaker til konflikter mellom byggherre og entreprenør i vegutbyggingsprosjekter



Mottaker: Samferdselsdepartementet

Revisjonen er gjennomført som forvaltningsrevisjon i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon og INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn.....	7
1.2	Mål og problemstillinger	7
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
2.1	Problemstilling 1.....	9
2.2	Problemstilling 2.....	9
2.3	Problemstilling 3.....	11
3	Revisjonskriterier.....	12
3.1	Overordnede mål for samferdselspolitikken	12
3.2	Effektiv gjennomføring av investeringsprosjekter	12
3.3	Krav til utvikling av entreprenørmarkedet	13
4	Utviklingen i omfanget av konflikter	14
4.1	Om entreprisereformer og stegene i en tvistesak.....	14
4.2	Utviklingen i omfanget av konflikter	16
4.3	Utfall av tvistesakene	18
5	Årsaker til konflikter mellom byggherre og entreprenør	20
5.1	Tema i uenighetene som går til rettsapparatet for avgjørelse	20
5.2	Årsakene til konfliktene	21
5.3	Tiltak som er igangsatt for å redusere antall konflikter	25
6	Konsekvenser av konfliktene	27
6.1	Økonomiske konsekvenser.....	27
6.2	Andre konsekvenser	31
7	Vurderinger.....	34
7.1	Konfliktnivået i vegutbyggingsprosjekter har økt	34
7.2	Mange konflikter skyldes svakheter i Statens vegvesens kontraktstrategi og kontraktoppfølging.....	34
7.3	Dialogen og samhandlingen mellom byggherre og entreprenør i gjennomføringen av prosjekter er ikke god nok.....	35
8	Referanseliste	37

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall entreprisekontrakter inngått av Statens vegvesen og kontraktsum i millioner kroner, i perioden 2011–2019	17
Tabell 2 Omtvistet beløp i tvistesaker på riksveg, fordelt på antall saker og størrelse på beløp, i perioden 2015–2019	18
Tabell 3 Andel av entreprenørenes påstand som blir innfridd i saker avgjort ved utenrettslig mekling, rettsmekling og dom.....	19

Figuroversikt

Figur 1 Stegene fra utlysning av kontrakt til ferdigstillelse og sluttoppgjør i en utførelsesentreprise.....	15
Figur 2 Stegene i behandlingen av en tvistesak.....	16
Figur 3 Antall tvistesaker på riksveg, i perioden 2010–2019	17
Figur 4 Tema for konflikter i tvister mellom byggherre og entreprenør, i perioden 2015–2019	20
Figur 5 Antall tilbydere per kontrakt etter kontraktstørrelse, Statens vegvesen 2015–2019.....	33

Ordliste og forkortelser

Arbeidsplikt	Kontraktfestet plikt for entreprenør til å fortsette arbeidet selv om entreprenør og byggherre er uenige om oppgjør. Et bransjeuttrykk for denne arbeidsplikten er hoppeplikt.
Byggemøte	I henhold til standardkontraktene utarbeidet av Norsk Standard skal entreprenør og byggherre vanligvis møtes i byggemøte hver 14. dag. Referat sendes til partene til godkjenning.
Dagmulkt	En avtalefestet erstatning som entreprenør må betale ved forsinket levering.
EBA	Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (bransjeorganisasjon).
Entreprisekontrakt	Avtale om utførelse av et større bygge- eller anleggsarbeid.
Foreldelse av krav	Når fordringer ikke lenger kan kreves oppfylt. Foreldelsesfristen kan avbrytes ved å anlegge sak gjennom forliksklage.
Forlik	Oppnådd enighet i en rettstvist.
Forliksklage	Å anlegge sak ved å sende et søksmål til et forliksråd. Det store flertallet av tvister mellom byggherre og entreprenør starter ved at entreprenøren inngir en forliksklage til forliksrådet.
Forliksråd	Første instans i det norske rettssystemet. Forliksrådene er både en meklingsinstans og domstol.
Forsere/forsering	Ekstra arbeidsinnsats for å nå et produksjonsmål eller en tidsfrist. Kan være valgt av entreprenør for å hente inn forsinkelser og dermed unngå dagmulkt ved for sen levering. Byggherre kan be om forsering, men må da kompensere entreprenør for kostnadene.
Forsinkelsesrente	Kompensasjon som kan kreves når et krav ikke betales ved forfall. Finansdepartementet fastsetter rentesatsen hvert halvår.
Innestående beløp	Tilleggssikkerhet for byggherren ved at entreprenøren ikke har anledning til å fakturere arbeidet fullt ut før dette fradraget har en definert størrelse.
Kapitalbinding	Kapital som er bundet opp og ikke kan brukes, for eksempel til nye investeringer.
Lønns- og prisstignings-kompensasjon	Erstatning for kostnader som følge av økte lønninger og priser.
MEF	Maskinentreprenørenes Forbund (bransjeorganisasjon).
NS	Norsk standard. Standardbestemmelser fastsettes og utgis av Standard Norge.
Omtvistet beløp/krav	Beløp eller krav som byggherre eller entreprenør ikke anser som rettmessig.
Oppmannsordning	Konfliktløsningsmekanisme der én person blir valgt av partene til å avgjøre en tvist.
Plunder og heft	Produktivitetstap for entreprenør som skyldes forhold som byggherre har ansvar for. Dette tapet utløser ofte krav fra entreprenør om tilleggsvederlag.
PRIME	Forkortelse for prosjektintegreert meklingsmekanisme. Konfliktløsningsmekanisme der flere personer følger prosjektet fra start og bidrar med råd for å forebygge og løse uenigheter som oppstår i prosjektgjennomføringen.
Prosjektore/prosjektering	Tegne, beskrive og beregne en anleggsleveranse.

Prosessrisikovurdering	Prosessrisikovurdering utarbeides av Statens vegvesen dersom det er omstridte krav i entreprise- og kontraktsaker. Det gjøres en vurdering av kravenes rettslige grunnlag og omfang, samt en vurdering av bevisbyrde og tvilsrisiko ved en eventuell domstolsbehandling av kravet.
Påstand	Kravet saksøker stiller i en rettssak.
Rettsmekling	Konfliktløsning hvor en rettsmekler forsøker å løse konflikten gjennom en minnelig ordning i henhold til regler i tvisteloven.
RIF	Rådgivende ingeniørers forening
Sakskostnadsoppgave	Oversikt over kostnader en part har hatt til faglig og juridisk bistand og andre utgifter i forbindelse med en rettstvist. Sakskostnadsoppgaven legges fram for domstolen.
Samarbeidsmøte	I henhold til standardkontraktene utarbeidet av Norsk Standard skal det hver tredje måned (det første året) avholdes et møte med representant(er) fra byggherrens og entreprenørens ledelse i tillegg til partenes stedlige prosjektledelse. Eventuelle bekymringer knyttet til samarbeidsforhold og mulige tvister under utvikling skal frambringes og protokolleres, og tiltak skal drøftes og eventuelt iverksettes.
Sluttoppgjør	Avslutningsfase i prosjektet der entreprenør setter opp oversikt over sluttregnskapet med byggherre og sender slutfaktura.
Standard Norge	Arbeider med å utvikle og forvalte standarder i Norge.
Stevning	Angir at en sak reises, jf. tvisteloven § 9-2. Inngis skriftlig eller muntlig til domstolen.
Totalentreprise	En kontraktsform der entreprenøren står for både prosjektering og gjennomføring basert på byggherres funksjonsbeskrivelse av oppdraget.
Tvistesak	Sivil sak mellom private og/eller offentlige parter som behandles av en domstol.
Utenrettslig mekling	Konfliktløsning hvor en upartisk tredjeperson legger til rette for at partene kan bli enige om en minnelig løsning utenfor domstolene.
Utførelsesentreprise	En kontraktsform der byggherre har ansvaret for prosjektering og risiko. Entreprenør står for gjennomføringen av prosjektet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bevilgningene til investeringer til vegformål har økt betydelig i løpet av de siste ti årene. I perioden 2010–2019 har Stortinget økt de årlige investeringene til vegformål fra 14 til om lag 37 milliarder kroner.¹ Gjennom behandlingen i Innst. 460 S (2016–2017) av Meld.St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2023* er det gitt signaler om et fortsatt høyt ambisjonsnivå, med en økonomisk ramme for investeringer på riksveg på gjennomsnittlig 26 milliarder kroner per år fram mot 2029.²

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for at de langsiktige målene som trekkes opp gjennom Nasjonal transportplan, blir nådd. Statens vegvesen og Nye Veier AS (heretter Nye Veier) har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riksvegene og er gjennom dette store oppdragsgivere (bygherrer) i entreprenørmarkedet.³

Bevilgningsøkningen de siste ti årene har ført til en høy utbyggingsaktivitet med mange investeringsprosjekter og større kontrakter i anleggsbransjen. Prosjektene har samtidig blitt mer komplekse, med økte krav til tekniske løsninger og generelt høyere krav til vegenes standard og utforming.

Kontrakter som statlige bygherrer og entreprenører inngår, skal sikre at staten får det som er avtalt, til rett tid, til rett kvalitet og til riktig kostnad. Hva arbeidet omfatter, hvordan risikoen skal fordeles, og hvem som skal betale for eventuelle tillegg og endringer, er regulert gjennom kontrakten. Likevel kan det oppstå uenigheter og konflikter mellom byggherre og entreprenør. Når kontraktspartene ikke klarer å løse uenigheten i løpet av gjennomføringen av prosjektet, må saken bringes inn for rettsapparatet. Da kan det ta flere år før en endelig avgjørelse foreligger.

Det er enighet i bransjen om at konfliktnivået er for høyt, og at konfliktnivået i særlig de store prosjektene har blitt forverret.⁴ Tvistene medfører utgifter til juridisk og fagkyndig bistand for både byggherre og entreprenør, og interne ressurser i virksomhetene må bruke tid på tvistesaken i stedet for på produktiv virksomhet. For entreprenøren fører konflikten i tillegg til at kapital bindes og ikke kan benyttes til drift av selskapet eller til nye investeringer eller anbud.⁵

Statlige bygherrer skal ha en gjennomtenkt kontraktstrategi som sikrer effektiv inngåelse av kontrakter, optimale løsninger og effektiv gjennomføring av entrepriser. Dette betyr blant annet at kontraktene må være tilpasset oppdraget som skal utføres, at tildelingskriteriene må være hensiktsmessige, og at oppfølgingen av prosjektene må være hensiktsmessig for å sikre framdrift og kvalitet. Et høyt konfliktnivå kan indikere at det er svakheter i kontraktstrategiene som er valgt.

For å kunne realisere vegprosjektene i Nasjonal transportplan er staten avhengig av et velfungerende leverandørmarked med riktig kompetanse, tilstrekkelig gjennomføringsevne og sunn konkurranse.⁶ Gode prosesser er viktige for å oppnå effektiv gjennomføring av utbyggingsprosjekter på veg.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å belyse årsaker til og konsekvenser av konflikter mellom byggherre og entreprenør i vegutbyggingsprosjekter.

Målet belyses gjennom følgende problemstillinger:

Hva er omfanget av konflikter i vegutbyggingsprosjekter?

- beskrivelse av antall konflikter, konfliktenes varighet og omtvistet beløp
- utvikling over tid

¹ Prop.1 S (2009–2010) for Samferdselsdepartementet, Prop.1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet.

² Nasjonal transportplan 2018–2029.

³ Statens vegvesen forvaltet dette ansvaret også for fylkesvegene gjennom «sams vegadministrasjon» fram til 1. januar 2020, da ansvaret ble overført til fylkeskommunene.

⁴ Referat fra bransjemøte mellom Statens vegvesen og EBA 10. april 2018; Statens vegvesen (2016) *Samhandling*. Håndbok V772; Brodtkorp, Julie (2018) Johannesen, Trond (2015); Sandvin, Bettina (11.10.2018); Solberg; Mari Gisvold (29.08.2019)

⁵ Samfunnsøkonomisk analyse (2018) *Beregning av kostnader ved tvister i anleggsbransjen*.

⁶ Nasjonal transportplan 2018–2029, pkt. 4.3.2.

Hvorfor oppstår konflikter, og hvilke tiltak er iverksatt for å redusere omfanget av uønskede konflikter?

- analyse av årsaker til konflikter
- beskrivelse av tiltak som er iverksatt for å unngå konflikter, og eventuelle effekter av disse

Hvilke konsekvenser har konfliktene?

- Hvilke økonomiske konsekvenser har konfliktene for byggherre?
- Hvilke konsekvenser har konfliktene for gjennomføringen av prosjektene?
- Hvilke konsekvenser har konfliktene for konkurransen i entreprenørmarkedet?

Med konflikt mener vi i denne undersøkelsen en uenighet mellom byggherre og entreprenør som ikke løses på prosjektnivå, men som tas videre til rettslig behandling i forliksråd eller tingrett og eventuelt som ankesak i lagmannsrett eller Høyesterett.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer og statistikk. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden mai 2019–februar 2020.

Undersøkellesperioden er i hovedsak 2015–2019. På enkelte områder, som i omtalen av utviklingen i antall konflikter, er data fra perioden 2010–2019 lagt til grunn.

Nye Veier opplyser at selskapet per 1. januar 2020 ikke har hatt konflikter med entreprenørbedrifter i noen av prosjektene sine siden selskapet ble opprettet i 2016. Siden Nye Veier er en statlig byggherre, er det likevel innhentet informasjon fra selskapet om dets kontraktstrategier og praksis, og gjennom intervjuer er det innhentet synspunkter og vurderinger om temaet generelt.

2.1 Problemstilling 1

For å belyse omfanget av konflikter mellom entreprenører og Statens vegvesen er det innhentet statistikk over antall stevninger og forliksklager fra Statens vegvesen og over dommer fra lovdata.no. Statistikken viser

- utviklingen i antall tvistesaker
- antall tvistesaker som har endt med forlik eller dom
- utviklingen i omvistet beløp – beløpet er basert på entreprenørenes påstand, slik det kommer fram i stevningen eller forliksklagen⁷
- tvistenes varighet
- andelen av påstand, det vil si krav, som entreprenøren får innfridd ved dom

Statistikken fra Statens vegvesen omfatter stevninger og forliksklager der etaten er byggherre på vegne av staten. Statistikken som viser utviklingen i antall tvistesaker, er dermed begrenset til tvister som har oppstått i entrepriser på riksveger. I perioden 2010–2019 gjelder dette 73 tvistesaker.

Fram til 1. januar 2020 var Statens vegvesen også byggherre for flere vegprosjekter på fylkesveg på vegne av fylkeskommunene, men etaten har ikke ført tilsvarende statistikk for tvistene som har funnet sted i disse prosjektene. Verken Domstoladministrasjonen eller Politidirektoratet fører statistikk som gir pålitelige data om utviklingen i antall tvistesaker på fylkesveg. På lovdata.no publiseres dommer, men på grunn av manglende kapasitet hos Lovdata blir for eksempel tingrettsdommer oftest kun publisert dersom de er anket til lagmannsretten og/eller Høyesterett. Statistikk over utviklingen i antall saker på fylkesveg som er basert på lovdata.no, vil dermed bli ufullstendig og er derfor ikke utarbeidet. Dommene som er publisert på lovdata.no i perioden 2015–2019, har imidlertid gjort det mulig å innhente opplysninger om sakene fra Statens vegvesens arkiver og fra domstolene. Disse opplysningene inngår i de øvrige analysene i undersøkelsen (tvistenes varighet, årsaker til konflikter, økonomiske konsekvenser).

Tvistesakenes varighet er også beregnet for å belyse omfanget av konflikter. Varigheten er beregnet ut fra antall dager fra saken er stevnet, til rettskraftig dom foreligger, basert på opplysninger fra 18 rettskraftige dommer på både riks- og fylkesveg. For å belyse problemstillingen er det i tillegg innhentet informasjon om utviklingen i antall kontrakter inngått av Statens vegvesen og kontraktsummen i perioden 2011–2019. Informasjonen er innhentet gjennom dokumentanalyse av stortingsdokumenter og statistikk fra Statens vegvesen.

2.2 Problemstilling 2

Årsaker til konflikt

For å belyse årsakene til at det oppstår konflikter i anleggsbransjen, er det gjennomført en dokumentanalyse av rettskraftige dommer, forliksklager, stevninger og øvrige saksdokumenter fra Statens vegvesens arkiv,

⁷ En påstand er det «domsresultat saksøkeren krever», jf. lov om meklings og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 9-2. En stevning inngis skriftlig eller muntlig til domstolen og angir at en sak reises, jf. tvisteloven § 9-2. En forliksklage inngis til et forliksråd, første instans i det norske rettssystemet. Det store flertallet av tvister mellom byggherre og entreprenør starter ved at entreprenøren inngir en forliksklage til forliksrådet. Ingen av tvistene er avgjort i forliksrådene i undersøkelsesperioden.

som prosessrisikovurderinger, prosesskriv og tilsvær. For enkelte av sakene er også referater fra byggemøter mellom byggherre og entreprenør gjennomgått. Analysen baserer seg på til sammen 52 saker på riks- og fylkesveg for perioden 2015–2019.

Gjennom dokumentanalysen er det først undersøkt om konfliktene har fellestrekk når det gjelder hva de har handlet om. Til sammen fire hovedtema ble identifisert. Deretter ble det gjort en analyse av hvilke faktorer som kan forklare hvorfor konfliktene oppstår.

For å kartlegge hovedtemaene er det lagt størst vekt på domstolens beskrivelse og omtale av konflikten og de faktiske forhold. 31 av de 52 sakene er ikke ferdigbehandlet i domstolen. I disse sakene er det tatt utgangspunkt i partenes saksframstillinger og påstander slik de kommer fram i forliksklager, prosesskriv og tilsvær til retten. Disse dokumentene gjenspeiler partenes subjektive vurderinger. Fordi partene kan ha ulike oppfatninger av hva som er årsakene til konfliktene, er begge parter vurdering tatt med i analysen av hva konfliktene handler om, og i kartleggingen av hva som er hovedtema i konfliktene som har oppstått.

For å utdype dokumentanalysen er det gjennomført til sammen elleve intervjuer med entreprenørbedrifter, rådgivere i konfliktløsning og byggherrene Statens vegvesen og Nye Veier.

- Det ble gjort et utvalg på fem entreprenører som er eller har vært i konflikt med Statens vegvesen. Både store og små bedrifter var representert. Personene som ble intervjuet, måtte ha god kjennskap til konflikten. Konflikten kunne derfor ikke ligge langt tilbake i tid. Utvalget ble derfor avgrenset til konflikter som pågikk eller ble avsluttet i årene 2018 og 2019.

Formålet med intervjuene var å få innsikt i entreprenørenes oppfatning av hvorfor tvistene oppsto. Entreprenørene ble også spurt om hvorfor de trodde at uenigheten ikke hadde blitt løst under gjennomføringen av prosjektet, og om hvilke konsekvenser konflikten har hatt for bedriften. Hva byggherre og entreprenør kunne ha gjort annerledes, og hvilke tiltak entreprenørene mener kan være hensiktsmessige for å løse konflikter på prosjektnivå, var også tema.

- Det ble også gjennomført intervjuer med fire rådgivere i konfliktløsning. Statens vegvesen og bransjeorganisasjonen EBA har laget en liste over ressurspersoner som kan bistå hvis det oppstår uenigheter mellom byggherre og entreprenør og partene ønsker slik bistand. Intervjuobjektene ble tilfeldig valgt ut fra oversikten over ressurspersoner som er tilgjengelig på Statens vegvesens nettsider.⁸

Formålet med intervjuene var å få rådgivernes syn på årsaker til konflikter, og på hvilket ansvar henholdsvis entreprenør og byggherre har når det gjelder prosjektoppfølgning, prosjektgjennomføring, samhandling i gjennomføringsfasen, håndtering av uenigheter, strategier for å unngå konflikt og bruk og utnyttelse av kontrakter og konfliktløsningsmekanismer. I tillegg ble de spurt om sin egen erfaring som konfliktløser og med andre konfliktløsningsordninger, og hvordan ordningene utnyttes av byggherrer og entreprenører.

- Statens vegvesen og Nye Veier er også intervjuet om de samme temaene som rådgiverne og entreprenørene. I tillegg ble temaer som samhandling med entreprenør før og etter kontraktsinngåelse og virksomhetenes bruk av tvisteløsningsmekanismer berørt.

Opplysninger fra intervjuene som er brukt i rapporten, er verifisert av de intervjuede.

Tiltak for å unngå konflikter

Hvilke tiltak som er iverksatt for å unngå konflikter, er belyst gjennom intervju med Statens vegvesen. I tillegg er følgende dokumenter gjennomgått:

- Prop.1 S for Samferdselsdepartementet for perioden 2015/2016–2019/2020
- tildelingsbrev til Statens vegvesen fra perioden 2016–2020
- årsrapporter fra Statens vegvesen fra perioden 2016–2018
- møtetreferater fra tertialvise kontaktmøter mellom Statens vegvesen og bransjen fra 2018 og 2019

⁸ https://www.vegvesen.no/_attachment/1927507/binary/1288709?fast_title=Oversikt+over+ekspert+vedr.+konflikt%C3%B8sning.pdf

- utredning om tiltak for å redusere konfliktnivået i bransjen, utarbeidet av Statens vegvesen i samarbeid med EBA

2.3 Problemstilling 3

For å belyse hvilke konsekvenser konfliktene har hatt, er det gjennomført

- dokumentanalyse av dommer og sakskostnadsoppgaver oversendt fra domstolene og saksdokumenter knyttet til den enkelte tvistesak fra arkivet til Statens vegvesen (18 rettskraftige dommer på riksveg og fylkesveg)
- intervjuer med Statens vegvesen, utvalgte entreprenører og rådgivere i konfliktløsning

Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene omfatter sakskostnader, rettsgebyrer og rettskostnader, kostnader for interne ressurser og kostnader knyttet til kapitalbinding.

For å belyse utgifter til juridisk og faglig bistand, godtgjørelse til vitner og fagkyndige meddommere og andre utlegg, er sakskostnadene for rettskraftige dommer i perioden 2015–2019 på riksveg og fylkesveg summert, slik de kommer fram i sakskostnadsoppgavene som partene fremmer for retten. Sakskostnadsoppgavene er innhentet fra de respektive domstolene som har behandlet tvistesakene. Det er også innhentet informasjon om rettsgebyr fra de aktuelle domstolene.

I tre av sakene har det ikke vært mulig å framskaffe alle sakskostnadsoppgaver. Fordi sakskostnadene i de fleste sakene ofte er like, er motpartens sakskostnader lagt til grunn i to av disse sakene. I den tredje saken foreligger ingen av partenes oppgaver. I dette tilfellet er det lagt til grunn et beløp som tilsvarer sakskostnaden som er oppgitt for behandlingen av saken i tingretten.

Opplysningene om sakskostnader er også brukt til å gjøre et anslag over de samlede sakskostnadene for tvistesakene på riksveg for perioden 2015–2019. Anslaget omfatter også sakene som per 1. januar 2020 var meklet eller ikke avgjort.

Verken Statens vegvesen eller entreprenører som er intervjuet, har oppgitt at de vanligvis fører oversikt over hvor mange interne ressurser som benyttes til å håndtere konflikter. På tilsvarende måte som for sakskostnadene er det derfor gjort et anslag over kostnadene ved intern ressursbruk til konflikthåndtering hos de involverte partene.

Kapitalkostnader er lik avkastningen som kapital som bindes opp som følge av konflikten, ellers kunne ha gitt om den hadde vært investert i produktiv virksomhet.

Forsinkelsesrente er en kompensasjon for kapitalbindingen. Det er gjort en beregning av forsinkelsesrentene i saker hvor det er avsagt dom i perioden 2015–2019 på riksveg og fylkesveg. Forsinkelsesrenten er beregnet med utgangspunkt i gjeldende rentesats fra starttidspunktet angitt i dommen og til sluttidspunktet, dagen for dommens forkynnelse. Betalingsfrist er inntil to uker, men tidsrommet mellom dom og betaling vil komme i tillegg til beregnet renteperiode. I beregningen er det sett bort fra lønns- og prisstigningskompensasjon i de enkelte sakene.

Andre konsekvenser

Det er videre undersøkt om konfliktene har bidratt til forsinkelser i prosjektene. Gjennom dokumentanalyse er det undersøkt om entreprenør har motsatt seg den kontraktsfestede plikten til å fortsette arbeidet som følge av uenigheter med byggherre.

For å undersøke om konfliktnivået har påvirket konkurransen i entreprenørmarkedet, er det innhentet statistikk fra Nye Veier og Statens vegvesen over antall entreprenører som ønsker å bli prekvalifisert i utlyste entrepriser, og over antall tilbydere per utlyst kontrakt i perioden 2015–2019. Konfliktnivået er imidlertid kun én av flere faktorer som kan påvirke entreprenørenes interesse for å delta i konkurransen om offentlige vegprosjekter, og dataene gir ikke grunnlag for å fastslå en eventuell årsakssammenheng.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for samferdselspolitikken

Samferdselsdepartementet har ansvaret for regjeringens overordnede og langsiktige mål om et transport- og kommunikasjonssystem som er sikkert, fremmer verdiskapning og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Målet er trukket opp i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* og Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* og i budsjettproposisjonene for Samferdselsdepartementet for 2018 og 2019. Her går det fram at fornyelse og forbedring av transport- og kommunikasjonsinfrastrukturen i hele landet er en prioritert oppgave.⁹

3.2 Effektiv gjennomføring av investeringsprosjekter

I behandlingen av *Nasjonal transportplan 2014–2023*, jf. Innst. 450 S (2012–2013), slutter transport- og kommunikasjonsskomiteen seg til at den aktivitetssøkningen regjeringen legger opp til, krever forutsigbar finansiering i tillegg til effektivisering av og fleksibilitet i organiseringen. Komiteen slutter seg videre til at rasjonell gjennomføring gjør at prosjektene kan ferdigstilles raskere, gir lavere utbyggingskostnader og gjør det mer attraktivt for entreprenører å investere langsiktig i produktivitetsforbedringer og organisasjonsutvikling.¹⁰

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkårene i vegsektoren.¹¹

Statens vegvesen skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av ressurser de har til rådighet, og forutsetninger fra overordnet myndighet. Videre skal Statens vegvesen sikre at etaten oppnår de fastsatte målene, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.¹²

Det følger av Nye Veiers vedtekter § 3 at selskapet etter nærmere avtale med den norske stat skal gjennomføre planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av deler av riksvegnettet samt virksomhet nært tilknyttet dette.¹³ Innenfor de sektorpolitiske rammene som er satt for virksomheten, skal Nye Veier sikre en god forvaltning av statens verdier. Utbyggingsprosjekter skal gjennomføres så raskt og kostnadseffektivt som mulig, jf. Meld. St. 25 (2014–2015) og § 3 i vedtektene for Nye Veier.¹⁴

Ifølge transport- og kommunikasjonsskomiteen er kostnadsveksten i vegprosjekter en betydelig utfordring, og komiteen mener det er avgjørende at det blir mer veg ut av hver krone i framtidige prosjekter, jf. Innst. 460 S (2016–2017). Komiteen viser også i Innst. 13 S (2017–2018) til at forsinkede vegprosjekter har sammenheng med betydelige kostnadsøkninger, og mener at det er viktig å forbedre kostnadsstyringen i vegprosjekter.

Flertallet i transport- og kommunikasjonsskomiteen viser i Innst. 13 S (2018–2019) til at kostnaden som Stortinget tidligere har lagt til grunn når de har vedtatt *Nasjonal transportplan*, ofte har vist seg å være mye lavere enn den endelige kostnadsrammen for prosjektene. Flertallet i komiteen mener dette gir grunn til bekymring, fordi både regjeringens og Stortingets ambisjon med *Nasjonal transportplan* er å realisere alle prosjektene i planen.

Konkurranse og offentlig utlysning av investeringsprosjekter på veg reguleres av *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven). Loven, med tilhørende forskrifter og veileder, gir rammer for anskaffelsesprosessen, fra anskaffelsen blir planlagt til kontrakten er underskrevet.¹⁵ Dette regelverket skal medvirke til økt verdiskapning i samfunnet ved å sørge for at ressursbruken ved offentlige anskaffelser blir så effektiv som mulig og bygger på alminnelig forretningsskikk og likebehandling. Formålet med regelverket er også at det skal medvirke til at det offentlige handler med stor integritet, slik at befolkningen kan ha tillit til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte, jf. anskaffelsesloven § 1.

Det følger av § 19 i *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) at oppdragsgiver som hovedregel skal bruke framforhandlede og balanserte kontraktstandarder når slike foreligger. Det framgår

⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet, pkt. 1.1, og Prop. 1 S (2018–2019) for Samferdselsdepartementet, pkt. 1.1.

¹⁰ *Nasjonal transportplan 2014–2023*, pkt. 6.3.1.

¹¹ www.regjeringen.no

¹² *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomistyringsreglementet) § 4.

¹³ Nye Veier (2015) *Vedtekter for Nye Veier AS*, § 3.

¹⁴ Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei – reformer i veisektoren*, jf. Innst. 362 S (2014–2015) og *Vedtekter for Nye Veier AS*, § 3.

¹⁵ *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven), *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften). Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.

videre at oppdragsgiver skal kunne fastsette endringsklausuler, men at det skal framgå av anskaffelsesdokumentene hvilke endringer som skal kunne foretas, i hvilket omfang og på hvilke vilkår. Endringsklausulene kan ikke åpne for at anskaffelsens overordnede karakter blir endret.

3.3 Krav til utvikling av entreprenørmarkedet

For å planlegge og bygge ut transportsystemet er Statens vegvesen og Nye Veier avhengig av et velfungerende leverandørmarked med riktig kompetanse, tilstrekkelig gjennomføringsevne og sunn konkurranse.¹⁶

Det norske entreprenørmarkedet er differensiert med flere store og mange mindre og mellomstore entreprenører som konkurrerer om oppdragene. Det framgår av Prop. 1 S (2013–2014) at Statens vegvesen er en viktig premissleverandør for utviklingen både av det tradisjonelle leverandørmarkedet og de mer spesialiserte fagområdene. Som byggherre er Statens vegvesen avhengig av at det er god kvalitet og høy produktivitet i prosjekteringen og gjennomføringen av oppgavene.¹⁷ Transport- og kommunikasjonskomiteen legger i Innst. 460 S (2016–2017) om *Nasjonal transportplan 2018–2029* vekt på at det er viktig at anbudene på vegsektoren utformes på en slik måte at de mindre bedriftene også sikres markedstilgang der det er mulighet for dette. Næringskomiteen peker også i Innst. 376 S (2018–2019) på behovet for å utforme anbud på en slik måte at det støtter opp om velfungerende markeder, der både små og store tilbydere får reell anledning til å delta i offentlige innkjøp.

¹⁶ *Nasjonal transportplan 2018–2029*, pkt. 4.3.2, og Prop. 1 S (2013–2014) for Samferdselsdepartementet, pkt. 5.4.

¹⁷ Prop. 1 S (2013–2014) for Samferdselsdepartementet, pkt. 5.4, jf. Innst 13 S (2013–2014).

4 Utviklingen i omfanget av konflikter

4.1 Om entrepriseformer og stegene i en tvistesak

I offentlige vegprosjekter benyttes i hovedsak to ulike entrepriseformer, utførelsesentrepriser og totalentrepriser. I *utførelsesentrepriser* prosjekterer, det vil si beskriver, tegner og beregner, byggherren i detalj det som skal utføres. Prosjekteringen ligger til grunn for konkurransegrunnlaget som entreprenørene benytter for å beregne og prise sitt tilbud. I en *utførelsesentreprise* er det byggherren som bærer risikoen for eventuelle feil og mangler i prosjekteringen. I *totalentrepriser* påtar entreprenøren seg ansvaret for både prosjektering og utførelse basert på byggherres beskrivelse av hvilken funksjon prosjektet skal ha.¹⁸

Statens vegvesen har fram til 2020 i hovedsak gjennomført prosjektene sine som utførelsesentrepriser. Etatens håndbøker og prosesskoder har vært formulert med utgangspunkt i utførelsesentrepriser, som har vært standardentreprise siden Statens vegvesen selv var utførende (hadde egen anleggsvirksomhet). Staten ønsker å øke bredden i kontrakter som brukes, og har uttalt at flere totalentrepriser vil kunne spare tid og ressurser. Ifølge Statens vegvesen vil totalentrepriser også kunne redusere konfliktnivået.¹⁹ Staten mener risikoen prinsipielt bør flyttes til dem som kan påvirke den, og ønsker derfor i større grad at entreprenørene skal medvirke i prosjekteringen. Staten har et mål om at andelen totalentrepriser skal være mellom 30–40 prosent av årlig bevilgede investeringsmidler innen 2020.²⁰

Nye Veier har, med to unntak, benyttet totalentrepriser i sine prosjekter. Både Statens vegvesens og Nye Veiers kontrakter baserer seg på standardkontraktene fra Norsk Standard.²¹

Figur 1 viser de viktigste stegene i en utførelsesentreprise, fra utlysning av kontrakt til ferdigstillelse av prosjekt og sluttoppgjør.

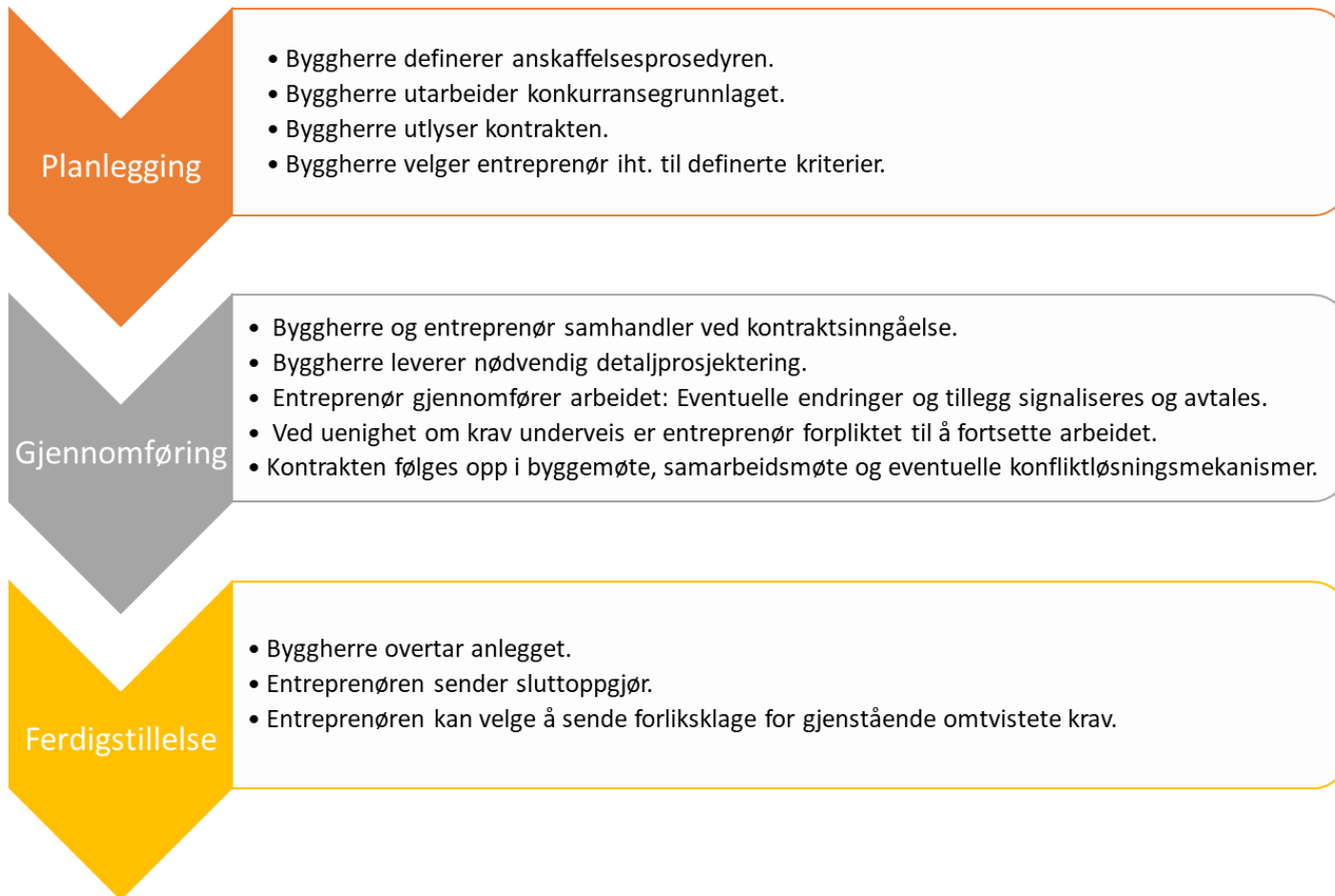
¹⁸ Statens vegvesen (2017) *Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi*. Håndbok V771.

¹⁹ Sandvin, Bettina (2015)

²⁰ Statens vegvesen (2018) *Plan- og byggherrestrategi for Statens vegvesen*.

²¹ Norsk standard er standardbestemmelser fastsatt og utgitt av Standard Norge.

Figur 1 Stegene fra utlysning av kontrakt til ferdigstilling og sluttoppgjør i en utførelsesentreprise



Kilde: Riksrevisjonen

Både utførelses- og totalentreprisene inneholder bestemmelser og prosessuelle regler for hvordan konflikter skal håndteres.²² Det framgår av kontraktene at tvister bør søkes løst i minnelighet og på lavest mulig nivå. Dette tilsier at uenigheter så langt som mulig skal løses på prosjektnivå i både utførelses- og totalentrepriser og forankres i byggemøter. Kommer partene ikke til enighet på prosjektnivå,²³ går saken videre til samarbeidsmøter hvor både byggherrens og entreprenørens ledelse og partenes stedlige prosjektledelse deltar, jf. figur 2.²⁴ Dersom partene heller ikke blir enige på samarbeidsmøtene, kan partene trekke inn ressurser uten direkte tilknytning til prosjektet, slik at disse kan bistå med å løse saken. Statens vegvesen har hittil hovedsakelig brukt rådgivere i konfliktløsning og i noen tilfeller konfliktløsningsråd til å løse konflikter på prosjektnivå.²⁵ Nye Veier har valgt PRIME som konfliktløsningsmekanisme i de fleste av sine kontrakter.

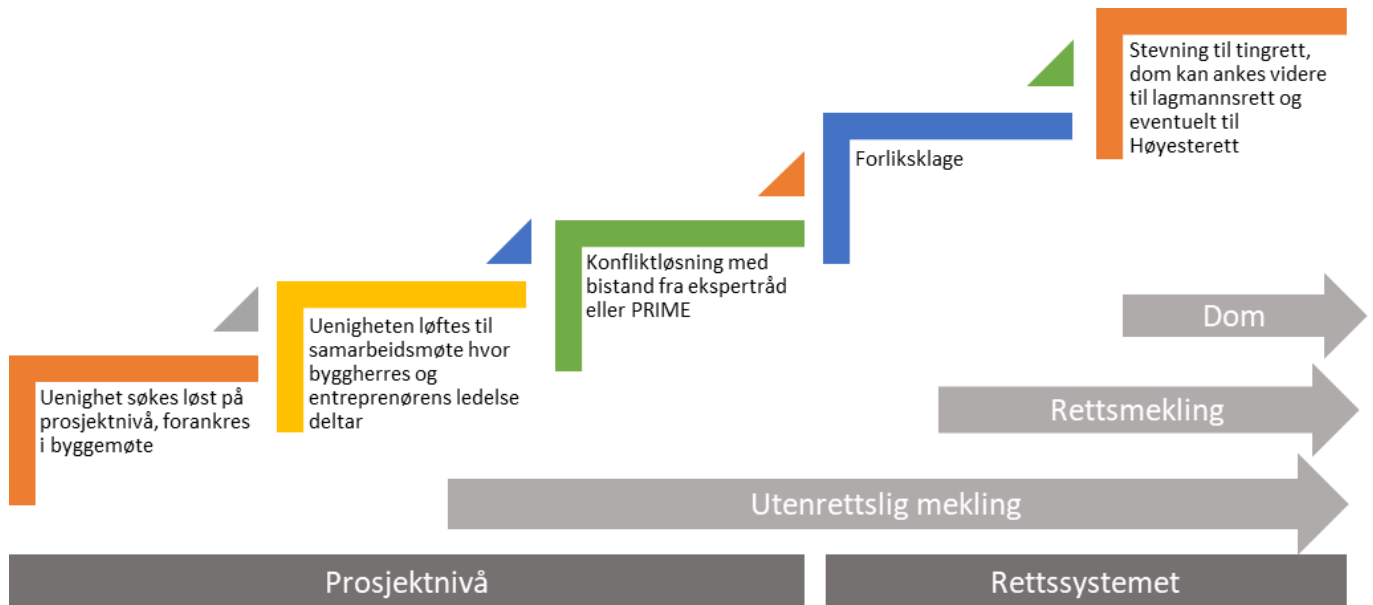
²² De vanligste kontraktene som benyttes, er basert på NS 8405 Norsk bygge- og anleggskontrakt, NS 8406 Forenklet bygge- og anleggskontrakt og NS 8407 Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser.

²³ Innenfor en tidsramme på tre måneder etter at saken er fremmet.

²⁴ Statens vegvesen (2019) *Byggekontrakter*. Håndbok R763 – Under EØS-terskelverdi – 8406 – Åpen tilbudskonkurranse. Versjon 15.03.2019.

²⁵ Siden høsten 2019 har Statens vegvesen innført ekspertråd.

Figur 2 Stegene i behandlingen av en tvistesak



Kilde: Riksrevisjonen

Entreprenøren har en kontraktmessig plikt til å fortsette arbeidet selv om krav er omtvistet.²⁶ Dersom partene ikke kommer til enighet under gjennomføringen av prosjektet eller i sluttoppgjøret, må entreprenøren bringe saken inn for rettsapparatet for å få avgjort om kravet er berettiget, slik at virksomheten kan få betalt. I entrepriser som strekker seg over flere år, kan det hende at entreprenøren må sende en forliksklage for omtvistede krav for å avbryte foreldelsesfristen.²⁷

En forliksklage sendes først til forliksrådet.²⁸ Klagemotparten får anledning til å komme med et tilsvarende svar der det framgår om kravet godtas eller bestrides. Dokumentanalysen viser at forliksrådene uten unntak innstiller saksbehandlingen fordi entrepriser sakene anses å være lite egnet for videre behandling i forliksrådet på grunn av sakenes omfang, jf. tvisteloven § 6-11 første ledd. Saksøker må innen ett år reise sak og stevne motparten for domstolen for å unngå at kravet foreldes, jf. tvisteloven § 18-3 annet ledd. Dokumentanalysen viser at partene – etter at saken er stevnet og tilsvarende er gitt – utveksler en rekke prosesskriv for å belyse tvistespørsmålene og redegjøre for synet sitt.

I domstolen kan saker avgjøres gjennom rettslig mekling eller ved dom. Retten kan beslutte at det skal foretas rettsmekling. Ved rettslig mekling kommer partene fram til en avtale ved å bruke en mekler, vanligvis en dommer i domstolen som behandler saken. Partene kan imidlertid under hele sakens gang arbeide for en minnelig ordning gjennom utenrettslig mekling. I slike tilfeller kan partene avtale hvem som skal være mekler. Dersom partene ikke kommer til enighet ved rettslig mekling, fortsetter behandlingen i domstolen, der den avgjøres ved hovedforhandling.

I tillegg til rettens fagdommere gjennomføres hovedforhandlingen med to fagkyndige meddommere dersom en av partene krever det eller retten finner det ønskelig, jf. tvisteloven § 9-12.

4.2 Utviklingen i omfanget av konflikter

Statens vegvesen har i perioden 2011–2019 til sammen inngått 1542 kontrakter.²⁹ Antallet varierer fra 155 til 207 kontrakter per år, jf. tabell 1, noe som i gjennomsnitt tilsvarer 171 kontrakter per år. Det er inngått noe færre store kontrakter med kontraktsum over 100 millioner kroner i årene fra 2017 til 2019 sammenlignet

²⁶ Et bransjeuttrykk for denne arbeidsplikten er hoppeplikt.

²⁷ Fristen kan forlenges av byggherre.

²⁸ Med mindre vilkårene for unntak er oppfylt, jf. tvisteloven § 6-2.

²⁹ Gjelder anleggskontrakter. Etaten har i tillegg hvert år inngått kontrakter for drift og vedlikehold av veier, bru og tunneller, rådgivnings-/konsulenttjenester, etablering av bomstasjoner, støyredukerende tiltak m.m.

med årene fra 2011 til 2016. 87 prosent av kontraktene som er inngått i perioden, har en kontraktsum på under 100 millioner kroner.

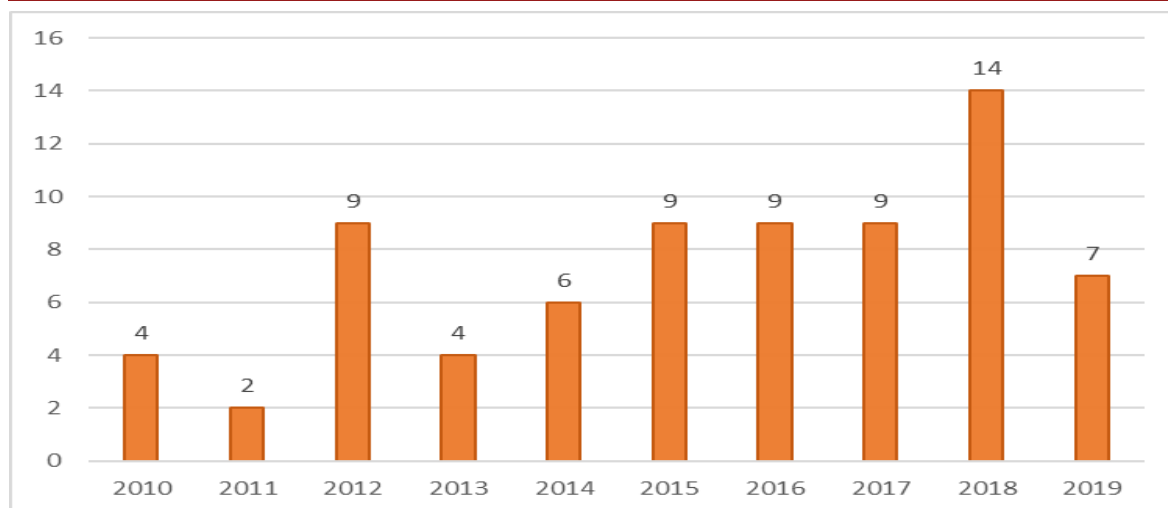
Tabell 1 Antall entreprisekontrakter inngått av Statens vegvesen og kontraktsum i millioner kroner, i perioden 2011–2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Sum	Gjennomsnitt
Antall kontrakter > 100 mill. kr	27	23	29	25	27	24	16	16	19	206	23
Antall kontrakter < 100 mill. kr	150	150	178	155	129	152	139	155	128	1336	148
Sum kontrakter	177	173	207	180	156	176	155	171	147	1542	171
Andel kontrakter < 100 mill. kr	85 %	87 %	86 %	86 %	83 %	86 %	90 %	91 %	87 %	87 %	87 %
Kontraktsum	12 657	8 562	20 853	15 120	16 592	13 706	8 896	16 334	8 903	121 623	13 514

Kilde: Innst. 13 S (2019–2020) Om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020 og Statens vegvesen

Figur 3 viser antall tvistesaker på riksveg i perioden 2010–2019. I hele perioden er det registrert til sammen 73 saker.

Figur 3 Antall tvistesaker på riksveg, i perioden 2010–2019



N=73

Kilde: Statens vegvesen

Figur 3 viser at antallet varierer mellom 2 og 14 saker per år. Det ble registrert flest saker i 2018 (14). Antallet er redusert til 7 i 2019. Antallet er høyere i siste del av perioden enn i første. I årene fra 2010 til 2014 var det 25 saker. I årene fra 2015 til 2019 var antallet 48.

Av dokumentanalysen går det fram at det er entreprenørene som har saksøkt staten ved Statens vegvesen i 72 av de til sammen 73 sakene. Dokumentanalysen viser videre at det i gjennomsnitt tar 3,5 år fra kontraktene er inngått, til sakene stevnes for tingrettene eller klages inn til forliksrådet.³⁰ Konfliktene som

³⁰ Basert på sakene som er registrert i perioden 2015–2019.

vises i figur 3, kan omhandle kontrakter som inngått flere år tidligere. Dette gjør at statistikken i figuren ikke viser konfliktene som en andel av kontraktene.

Status for de 48 tvistesakene på riksveg som er stevnet i perioden 2015–2019, er per 1. januar 2020 som følger:

- Det er avsagt dom i åtte saker.
- Det er inngått forlik i fjorten saker etter utenrettslig mekling.
- Det er inngått forlik i tre saker etter rettsmekling.
- Tjue saker er ikke avsluttet.
- Det mangler opplysninger for tre av sakene stevnet i 2015.

Av de åtte sakene hvor det er avsagt dom i perioden 2015–2019 (tvistesaker på riksveg), ble fem avsagt i tingretten, to i lagmannsretten og én i Høyesterett.³¹ Antall publiserte dommer på lovdata.no viser at det har vært like mange dommer (8) avsagt etter tvister på fylkesveg som på riksveg. Som beskrevet i punkt 3.1, gir ikke kilden grunnlag for å etablere fullstendig statistikk over utviklingen i antall tvistesaker på fylkesveg. Antall dommer som er publisert, indikerer at antall tvister på fylkesveg kan være i samme størrelsesorden som på riksveg.

Tabell 2 Omtvistet beløp i tvistesaker på riksveg, fordelt på antall saker og størrelse på beløp, i perioden 2015–2019

Omtvistet beløp	2015	2016	2017	2018	2019	Sum
< 50 mill. kroner	4	4	5	6	2	21
50–99 mill. kroner	1		1	3	1	6
100–149 mill. kroner		2	1		1	4
150–750 mill. kroner	1	2	1	3		7
> 750 mill. kroner		1	1	1	1	4
Sum omtvistet beløp	511	1897	1203	1745	1064	6420

N= 42. Tabellen baserer seg på opplysninger som er tilgjengelige for 42 av de 48 tvistesakene. I tre saker fra 2015 foreligger det ikke opplysninger om omtvistet beløp, i to saker har entreprenør ikke framsatt en påstand spesifisert i kroner, og i én sak er staten saksøker (reklamasjonstvist).

Kilde: Statens vegvesen

Det omtvistede beløpet i tvistesakene, slik det framsettes i entreprenørens påstand, har vært på til sammen 6,4 milliarder kroner, jf. tabell 2. Tabellen viser videre at beløpet varierer fra 511 millioner kroner (2015) til 1897 millioner kroner (2016). Videre viser den at det er én sak hvor det omtvistede beløpet er på 750 millioner kroner eller mer de fire siste årene av undersøkelsesperioden. Det omtvistede beløpet i halvparten av alle sakene er under 50 millioner kroner.

4.3 Utfall av tvistesakene

Gjennom dokumentanalysen er det undersøkt hvor stor andel av entreprenørens krav som er innfridd i de 25 tvistesakene som er avgjort ved dom (8), utenrettslig mekling (14) og rettslig mekling (3). Tabell 3 viser at entreprenøren vinner fram med mer enn 50 prosent av kravet i tre av sakene. I de fleste sakene (11) får entreprenøren innfridd mellom 25 og 50 prosent. I fire av sakene får ikke entreprenøren innfridd noe, i fem saker mindre enn 25 prosent. Opplysninger om utfallet i to av sakene som er avgjort gjennom utenrettslig mekling, foreligger ikke.

³¹ Sak Magne Sveen AS. Dom i Høyesterett HR-2019-830-A, ble i etterkant forlikt.

Tabell 3 Andel av entreprenørenes påstand som blir innfridd i saker avgjort ved utenrettslig mekling, rettsmekling og dom

Andel innfridd	Utenrettslig mekling	Rettsmekling	Dom	Sum
0	2		2	4
< 25 %	2		3	5
25–50 %	7	3	1	11
> 50 %	2		1	3
Ikke opplyst	2			2

N = 25. For tre av sakene fra 2015 foreligger det ikke opplysninger, 20 saker er ikke avsluttet per 1. januar 2020.
Kilde: Statens vegvesen

Noe av det samme bildet avtegner seg i tvistesakene på fylkesveg. Dokumentanalysen av de avsagte dommene som er publisert på lovdata.no, viser at entreprenøren i tre av åtte saker ikke får innfridd noe av kravet og mindre enn 25 prosent i én sak. I to saker får entreprenøren innfridd mer enn 50 prosent av kravet i påstanden, i to saker mellom 25 og 50 prosent.

Det følger av tvisteloven § 20-2 første og annet ledd at en part som har fått fullt ut eller i det vesentlige medhold av domstolen, tilkjennes sakskostnadene. Når retten finner at ingen av partene har vunnet saken i det vesentlige, må partene bære egne kostnader ved saken. Hvem som får tilkjent saksomkostningene, er også en måte å vurdere utfallet av sakene på. Dokumentanalysen viser at retten i fire av de ti undersøkte sakene kommer fram til at partene må bære sine egne sakskostnader. I fire av sakene dømmes entreprenør til å bære statens sakskostnader, i to saker må staten bære entreprenørens sakskostnader.³²

³² Innhentet fra de åtte rettskraftige dommene på riksveg i perioden 2015–2019 og fra to rettskraftige dommer på riksveg registrert i perioden 2010–2014. I tvistesakene på fylkesveg er fordelingen som følger: I tre av de åtte sakene bærer partene egne sakskostnader, i tre av sakene dømmes entreprenør til å betale fylkeskommunens sakskostnader, og i to saker må fylkeskommunen bære entreprenørens sakskostnader.

5 Årsaker til konflikter mellom byggherre og entreprenør

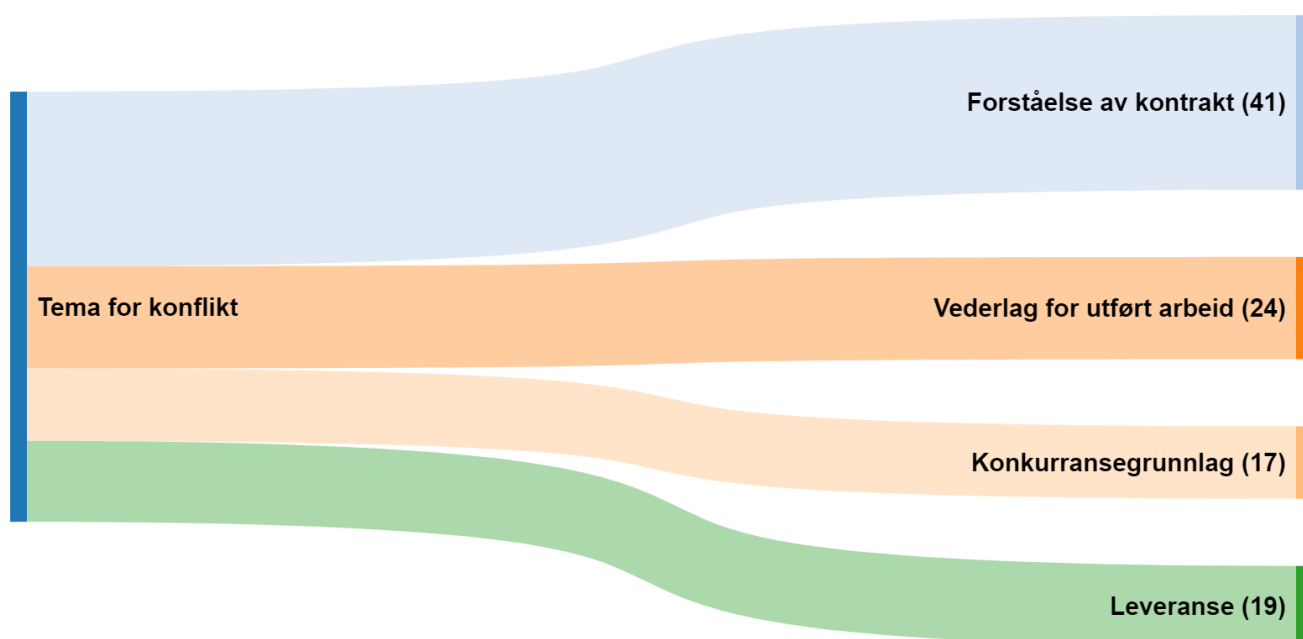
5.1 Tema i uenighetene som går til rettsapparatet for avgjørelse

Konfliktene mellom Statens vegvesen og entreprenører i perioden 2015–2019 handler om fire hovedtema.

Dokumentanalysen av dommer og saksdokumenter viser at konfliktene ofte er sammensatt av flere krav, og at de derfor kan handle om ett eller flere tema. Som oftest er imidlertid ett tvistespørsmål mer framtrødende enn andre.

Figur 4 oppsummerer analysen av hva konfliktene handler om. Figuren viser at *forståelse og tolkning av kontrakt* oftest er tema for konfliktene, dernest *vederlag for utført arbeid*. *Uenighet om konkurransegrunnlaget* og tvist om *kvalitet på leveranse* er til sammenligning tvistetema i om lag en tredel av sakene.

Figur 4 Tema for konflikter i tvister mellom byggherre og entreprenør, i perioden 2015–2019



Kilde: Riksrevisjonen

De fire hovedtemaene omhandler følgende:

- **Om konkurransegrunnlaget³³ er godt nok til at entreprenør har kunnet prise tilbudet korrekt**
I utførelsesentrepriser skal byggherre angi hvilke prosesskoder entreprenøren skal følge. Prosesskoder er standardbeskrivelser som definerer arbeidsoperasjonene (prosessene), og hver prosess prises for seg i henhold til forventede mengder oppgitt i konkurransegrunnlaget. Byggherre har ansvar for å utarbeide et klart og entydig konkurransegrunnlag og bærer dermed risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, med mindre det ut fra en objektiv fortolkning framstår som klart hva oppdragsgiver har ment.³⁴

Manglende, inkonsekvente eller uklare prosesskoder kan få betydning for hvordan entreprenøren priser tilbudet. Partene er uenige om det er feil og mangler i konkurransegrunnlaget, og om dette er et forhold entreprenøren skulle ha påpekt eller tatt hensyn til i tilbudet.

³³ Konkurransegrunnlaget inngår som en del av kontrakten.

³⁴ Høyesterettsdom i Byggholt-saken fra 2007 og Mika-dommen fra 2012.

- **Uenighet om hvordan kontrakten skal oppfattes**

Hva prosjektene omfatter, hvordan risikoen skal fordeles mellom byggherre og entreprenør, og hvem som skal betale for eventuelle tillegg og endringer, er regulert gjennom kontrakten. Mange av tvistesakene viser at partene likevel har ulik forståelse av hvilket arbeid som skal utføres, hvordan innholdet i og sammenhengen mellom prosesskoder skal tolkes, og hvordan fordelingen av risiko skal være, særlig når uforutsette forhold oppstår. Uforutsette forhold kan være naturgitte forhold som ekstremvær, krevende grunnforhold, prosesser mot grunneier mv. Uenigheten handler ofte om uforutsette forhold er vesentlige nok til at entreprenøren har rett på ytterligere kompensasjon fordi arbeidet blir forstyrret og entreprenøren må arbeide mindre effektivt. Et slikt produktivitetstap kalles ofte plunder og heft.

- **Uenighet om kvalitet og tidspunkt for leveranse**

Feil, mangler eller forsinkelser i detaljprosjektering etter kontraktsinngåelse eller av endringer underveis kan føre til at entreprenøren ikke kan gjennomføre arbeidet som forutsatt og medføre produktivitetstap og krav knyttet til det (plunder og heft). Dokumentanalysen viser at partene ofte er uenige om kontraktsparten har levert i henhold til kontrakten når det gjelder tidspunkt eller kvaliteten på avtalt arbeid. Det er også eksempler på at entreprenør mener forsinkelser som har oppstått, skyldes mangel på prosjektoppfølgning fra byggherre.

- **Uenighet om vederlag for utført arbeid**

I en utførelsesentreprise er poster enten beskrevet med en foreløpig eller regulerbar mengde som skal avregnes med endelige mengder i sluttoppgjøret, eller med faste mengder. Dokumentanalysen viser at partene ofte er uenige i om arbeid som entreprenøren påstår er gjort, er utført og kan dokumenteres, om arbeidet har vært nødvendig å utføre, og hvordan det skal kompenseres.

5.2 Årsakene til konfliktene

5.2.1 Årsaker knyttet til anskaffelsen

Lavest pris som eneste kriterium for tildeling av kontrakt

Tildelingskriteriene bestemmer hvilket grunnlag som skal brukes i valg av tilbud.³⁵ Lavest pris har vært det kriteriet Statens vegvesen har lagt til grunn i det store flertallet av utlyste entrepriser i undersøkelsesperioden. Så lenge entreprenøren tilfredsstiller kompetansekravene, må entreprenøren med laveste pris velges.

Flere av rådgiverne i konfliktløsning, entreprenørene og Nye Veier mener lavest pris som eneste tildelingskriterium øker risikoen for konflikt. I intervjuene blir det vist til at kriteriet gir entreprenørene insentiv til å prise anbudene lavt eller uten tilstrekkelig fortjeneste for å vinne konkurransen, og at de deretter søker å legge til endringer eller finne svakheter i konkurranse- og kontraktsgrunnlaget for å sikre inntjening i prosjektene. En av entreprenørene uttaler for eksempel at selv om det er svakheter i konkurransegrunnlaget, prises tilbudet etter det som står beskrevet. Tildelingskriteriet lavest pris gjør det ikke aktuelt å opplyse om eventuelle feil fordi byggherre må betale for avvik fra konkurransegrunnlaget.

Pressede marginer og lavt prisede kontrakter er framhevet som en årsak til konflikter i flere studier. Ifølge forskningsrapporter gir taktisk prising byggherren en styringsutfordring. Hvis en entreprenør priser et tilbud unormalt lavt i den hensikt å hente fortjeneste gjennom kostbare endringsordrer, vil dette både kunne generere et betydelig merarbeid for begge parter og dessuten være ødeleggende for en rettferdig konkurranse.³⁶ Også Statens Vegvesen og EBA mener at lave kalkyler for å være konkurransedyktige er en årsak til konflikt. Entreprenørene regner ofte tilbudet sitt med for liten risiko og fortjeneste og forutsetter at gjennomføringen går uten problemer.³⁷

³⁵ Statens vegvesen (2017) *Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi*. Håndbok V771.

³⁶ Bruland, Amund, Ola Lædre og Omar K. Sabri (2018) *Why Conflicts Occur in Roads and Tunnels projects in Norway*. I: Journal of Civil Engineering and Management 25(3); Dahl, Roy Endre, Olav Torp, Morten Welde mfl. (2018) *Kostnadsstyring i entreprisekontrakter*. Concept-rapport nr. 55.

³⁷ Statens vegvesen og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (2019) *Tiltak for å redusere konflikter i de største kontraktene i Statens vegvesen sine entrepriser*. Utkast 26.juni 2019.

Statens vegvesen opplyser i intervju at etaten de siste fem til ti årene har gått fra utelukkende å bruke lavest pris som tildelingskriterium til å ta i bruk andre kriterier i tillegg. Dette skjer samtidig som etaten i stadig flere konkurranser tar i bruk nye konkurranseformer for å tilpasse seg mer komplekse utbyggingsprosjekter.

Feil eller mangler i konkurransegrunnlaget

Dommene som er avsagt, viser at entreprenørene i flere saker har fått medhold av domstolen i at konkurranse- og kontraktsgrunnlagene inneholder feil eller mangler, og at dette har ført til at entreprenøren priser tilbudene feil.

Statens vegvesen og EBA identifiserer flere årsaker til at partene er uenige om oppgjøret:

- feil og mangler i grunnlagsmaterialet på grunn av mangelfull prosjektering eller andre byggherreforhold
- feil anslåtte eller taktisk satte mengder i konkurransegrunnlaget
- byggetid som ikke er tilstrekkelig tilpasset arbeidsomfanget

At entreprenører utnytter svakheter i beskrivelsene fra konkurransegrunnlaget og feil og mangler i konkurranse- og arbeidsunderlag blir også trukket fram som en av hovedårsakene til konflikt i en artikkel som undersøker hvorfor det oppstår konflikter i veg- og tunnelprosjekter i Norge (Amund, Lædre og Sabri 2018).

Enkelte av rådgiverne i konfliktløsning og entreprenørene som er intervjuet, peker på at feil og mangler oppstår fordi Statens vegvesen har vist en økende tendens til ikke å bruke standardtekst eller kjente beskrivelser (prosesskoder) i omtalen av arbeidet som skal utføres. Dette øker risikoen for å legge inn feil priser i tilbudet. Det blir også pekt på at konkurransegrunnlaget kan ha dårlig kvalitet som følge av at man klipper og limer fra tidligere prosjekter, og som følge av manglende kvalitetssikring fra byggherre.

Statens vegvesen erkjenner at konkurransegrunnlag kan inneholde feil og mangler, og at disse er byggherrens ansvar. Samtidig viser etaten til at det ofte ikke er mulig å beskrive alle detaljer i konkurransegrunnlaget. Dette gjelder særlig grunnforhold, som er kostbare å utrede. I flere saker der tvisten omhandler uenighet om grunnforhold, har entreprenøren etter Statens vegvesens vurdering ikke tatt tilstrekkelig høyde for risikoen for en viss grad av variasjon i arbeidsomfanget. Statens vegvesen forventer at entreprenørene på eget ansvar vurderer risikoen ved grunnforholdene og priser tilbudet deretter.

For at Statens vegvesen skal kunne godta et krav om kompensasjon som følge av feil eller mangler i konkurransegrunnlaget, må entreprenørene kunne begrunne og dokumentere at merkostnader skyldes disse forholdene. Statens vegvesen er av den oppfatning at flere entreprenører bevisst forsøker å utnytte svakheter i konkurransegrunnlaget for å øke egen lønnsomhet gjennom å fremme krav om endring.

Utilstrekkelig dialog i anbudsfasen

Ifølge Statens vegvesen arrangeres det en tilbudskonferanse og -befaring etter at en konkurranse er utlyst. Formålet er å gi entreprenørene så god informasjon som mulig om prosjektet og hva som skal leveres. Entreprenørene har i den forbindelse mulighet til å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget både skriftlig og muntlig.

Statens vegvesen mener på generelt grunnlag at entreprenørene ikke utnytter mulighetene tilbudskonferansen gir, godt nok. Både Statens vegvesen og én av entreprenørene mener at årsaken kan være at entreprenørene ønsker å være taktiske og ikke vil trekke oppmerksomheten mot svakheter i konkurransegrunnlaget som de mener de kan utnytte. Det er heller ikke ønskelig å røpe egen strategi overfor konkurrentene. Statens vegvesen uttaler i intervju at en annen årsak kan være at entreprenørene ikke har satt seg godt nok inn i konkurransegrunnlaget på tidspunktet for tilbudskonferansen.

5.2.2 Mangelfull kompetanse

Statens vegvesen og EBA har utarbeidet tiltak for å redusere konfliktene i de største kontraktene i entreprisene til Statens vegvesen (Statens vegvesen og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg 2019) og peker der på at mangel på kompetanse både på hos entreprenør, teknisk rådgiver og byggherre er en av årsakene til at det oppstår konflikter. Stor oppdragsøkning de siste årene kan ha ført til at aktørene ikke har nok trygge og erfarne anleggsledere og byggeledere, særlig på de store kontraktene.³⁸ Også i annen litteratur blir det vist til at feil eller svak kompetanse er utfordrende, både hos entreprenør og byggherre. Her kommer det fram synspunkter om at Statens vegvesen hadde høyere kompetanse på prosjektering og

³⁸ Statens vegvesen og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (2019) *Tiltak for å redusere konflikter i de største kontraktene i Statens vegvesen sine entrepriser*. Utkast 26. juni 2019.

bygging da de selv var utførende. Det vises også til at både konsulenter, prosjektledere og byggeledere har mindre praktisk anleggserfaring i dag enn tidligere.³⁹ Dette synet deles også av flere av entreprenørene og rådgiverne i konfliktløsning som er intervjuet i denne undersøkelsen. Manglende anleggserfaring gir svakere grunnlag for å se hvilke utfordringer entreprenøren møter på byggeplassen. Dette svekker mulighetene for å finne pragmatiske løsninger på anleggsplassen og ta stilling til entreprenørens løsningsforslag.

Statens vegvesen opplyser i intervju at etaten har mellom 450 og 500 byggeledere som skal følge opp kontraktene på anlegget. De aller fleste er erfarne medarbeidere, men det finnes også nyansatte og medarbeidere som er rekruttert fra andre bransjer. Byggeledernes kompetanse kan ifølge Statens vegvesen dermed variere, og dette vil kunne påvirke hvordan kontraktene følges opp på anlegget. Flere byggeledere kan ha god erfaring med kontraktstyring, men ikke god nok anleggskompetanse. For å styrke oppfølgingen av prosjekter og legge et bedre grunnlag for god samhandling underveis har Statens vegvesen kurset egne medarbeidere som prosessledere.

Statens vegvesen mener at god kontraktstyring er komplekst og undervurdert. Ifølge Statens vegvesen ser både etaten og bransjeorganisasjonene at særlig små og mellomstore entreprenører mangler kompetanse i kontraktstyring. Derfor tilbyr både Statens vegvesen og bransjeorganisasjonene fra tid til annen opplæring i prosesskoder.

5.2.3 Mangler ved dialog og samhandling underveis

Statens vegvesen har etablert prosedyrer for hvordan de skal samhandle med entreprenørene før kontraktsinngåelse, før kontraktsarbeidet igangsettes og under gjennomføringen av prosjektene. Ifølge Statens vegvesen er formålet med samhandlingen å legge til rette for effektiv gjennomføring av prosjektene ved at partene blir kjent med hverandre og kontrakten, og ved å etablere tillit og avklare roller, ansvar og forventninger på et tidlig tidspunkt.⁴⁰

Selv om standardkontraktene som brukes i entrepriser på store offentlige prosjekter, inneholder bestemmelser om samhandling og hvordan tvister skal håndteres underveis, fungerer ikke dette godt nok i praksis ifølge enkelte av rådgiverne i konfliktløsning og entreprenørene som er intervjuet. Flere av dommene som er avsagt i perioden 2015–2019, viser også til at det har vært utfordrende samarbeidsforhold mellom byggherre og entreprenør under gjennomføringen av prosjektene.⁴¹

Hvordan partene samarbeider, blir av entreprenører, Statens vegvesen, Nye Veier og flere av rådgiverne i konfliktløsning pekt på som en viktig faktor for om prosjektene gjennomføres uten tvister. Det vises blant annet til at mangel på tillit, respekt og gode samarbeidsforhold bidrar til å øke risikoen for tvister. Uten gode relasjoner og en gjensidig forståelse for hverandres roller kan konfliktene bli fastlåst.

Erfaringer med samhandling er også gjengitt i Statens vegvesens håndbok om samhandling (Statens vegvesen 2016). Her går det fram at det har vært ulik forståelse av hva samhandling er, og hva det skal omfatte. Ifølge håndboken er konsekvensen at samhandlingen har vært gjennomført forskjellig og i mange tilfeller for overfladisk til at den har vært nyttig i gjennomføringsfasen. Det framgår videre at det ikke alltid er de riktige personene som deltar i samhandlingen.⁴²

Byggemøter er en viktig arena for dialog mellom partene under gjennomføringen av entreprisen. Dokumentanalysen viser at partene avtaler og avklarer forskjellige forhold i byggemøter, men at det på et senere tidspunkt i prosjektgjennomføringen likevel kommer fram at partene har forstått og tolket det de avtalte, på ulike måter. I flere av dommene kommer det også fram at det har vært mangelfull oppfølging av prosjektene fra byggherre eller entreprenør. Det kommer til uttrykk ved at det har vært utilstrekkelige tilbakemeldinger fra Statens vegvesen til entreprenøren under gjennomføringen, og at byggherre ikke varsler om reklamasjon innen rimelig tid. Samtidig viser også flere av dommene at entreprenørene varsler for sent om endringer som de senere krever å få kompensasjon for.

At det mangler insitamenter og effektive mekanismer for å avklare krav og betaling løpende, blir også trukket fram som en årsak til konflikter i Statens vegvesens og EBAs (2019) utredning om tiltak for å redusere konfliktnivået i bransjen. Flere av entreprenørene og rådgiverne i konfliktløsning som er intervjuet, oppfatter at Statens vegvesens byggeledere ikke har tilstrekkelig handlingsrom for å kunne godkjenne forslag til

³⁹ Dahl, Roy Endre, Olav Torp, Morten Welde mfl. (2018) *Kostnadsstyring i entreprisekontrakter*. Concept-rapport nr. 55.

⁴⁰ Statens vegvesen (2016) *Samhandling*. Håndbok V772.

⁴¹ Sak HAB Construction AS. Høyesterett HR-2019-1225-A.

⁴² Statens vegvesen (2016) *Samhandling*. Håndbok V772.

justeringer og forbedringer i den løpende prosjektgjennomføringen. De gir også uttrykk for at den enkelte byggeleder bør ha større handlingsrom og nødvendige fullmakter for å unngå unødvendige forsinkelser i prosjektgjennomføringen. Forsinkelser er svært ressurskrevende for entreprenørene.

Ifølge Statens vegvesen har byggelederne de nødvendige fullmaktene til å ta beslutninger og godkjenne endringer og krav, og vegvesenet mener at påstanden fra enkelte entreprenører om at byggelederne mangler fullmakter, derfor er ubegrunnet. Statens vegvesen mener at enkelte entreprenører bevisst overlesser byggeleder med tekniske avklaringer og krav. Statens vegvesen utelukker imidlertid ikke at enkelte byggeledere sier at de mangler fullmakt og bruker det som en begrunnelse for å avvise tekniske avklaringer og krav, eller at enkelte byggeledere er usikre i rollen og ønsker avklaring fra høyere hold før de tar en avgjørelse. Ifølge etaten skal ikke krav avvises uten at det ligger en realitetsbehandling til grunn.

Når uenigheter ikke blir løst i prosjektene, kan partene velge å få bistand av tredjepart til å løse konflikten. Flere av entreprenørene og rådgiverne i konfliktløsning som er intervjuet, uttaler at det er behov for å styrke konfliktløsningen i prosjektene. De mener det er viktig at en tredjepart ikke bare trer inn i konflikten når den har blitt en realitet, men i stedet følger prosjektet fra start. Flere framhever PRIME som en hensiktsmessig ordning. I PRIME følger meklernes prosjektet fra start og har avtalt faste møtepunkter med partene gjennom prosjektførøpet.

Flere av entreprenørene og rådgiverne i konfliktløsning uttaler videre at det kan være utfordrende å få tak i ressurser til meklings fordi rådgivernes ressurser kan være bundet opp når behovet for hjelp oppstår. Også Nye Veier, som oppgir å ha gode erfaringer med PRIME, viser til at det kan bli utfordrende å få dekket behovet for meklere til PRIME framover. Selskapet mener derfor det er behov for å øke antall meklere, både til PRIME og andre konfliktløsningsmekanismer som oppmannsordningen.⁴³ Nye Veier har derfor støttet opp om etableringen av Meklingssenteret, som arbeider for å sikre rekruttering av meklere og fremme meklings som institutt.⁴⁴ Også Statens vegvesen deltar i Meklingssenterets arbeid.⁴⁵

5.2.4 Mangelfull dokumentasjon av entreprenørens krav

Flere av tvistesakene (6) i perioden 2015–2019 viser at konflikten handler om krav på oppgjør for utført arbeid eller kompensasjon for merkostnader som følge av produktivitetstap, men at byggherren ikke godkjenner omfanget av kravet. Drøftingen i dommen viser at entreprenøren i flere saker ikke kan dokumentere kravet tilstrekkelig og derfor enten ikke får medhold eller bare får delvis medhold i kravet.

Både dokumentanalysen og intervjuene med entreprenører og rådgivere i konfliktløsning viser at det er spesielt vanskelig å dokumentere krav som skyldes nedsatt produktivitet som følge av plunder og heft og forsering av arbeidet. Gjennom intervjuene kommer det også fram at det kan være vanskelig å fastslå hva som er en reell kostnadsendring som følge av det entreprenøren anser som mangelfull leveranse fra byggherren, og hva som eventuelt bare er en påstand fra entreprenøren. Noe av grunnen til dette kan være at det er gått lang tid fra arbeidet er utført, til kravene manifesterer seg når sluttoppgjøret skal behandles.

Statens vegvesen uttaler i intervju at varslede krav om kostnadsdekning grunnet plunder og heft ikke kan aksepteres om de ikke er godt nok dokumentert. Kravene som stilles til entreprenørens dokumentasjon, har blitt skjerpet gjennom rettspraksis, blant annet gjennom Høyesteretts behandling av HAB-saken i 2019, der dokumentasjon av plunder og heft var ett av de sentrale spørsmålene. Høyesterett fastslo at årsakssammenhengen for plunder og heft må fastlegges i to trinn. Først skal det bevises at det foreligger forstyrrelser eller ineffektiv drift som følge av forhold som byggherren har ansvar for. Deretter må årsakssammenhengen mellom disse og entreprenørens merutgifter sannsynliggjøres.

Statens vegvesen mener videre at entreprenørene ofte har blåst opp kravene sine, og at dette blir gjort for å sikre at noen av kostnadene for plunder og heft blir akseptert av Statens vegvesen eller eventuelt domstolen. At dette har vært en tendens, blir også bekreftet av flere entreprenører som har vært intervjuet i undersøkelsen.

Når det går lang tid fra arbeidet på anlegget er utført, til entreprenøren fremmer krav, opplever Statens vegvesen at byggeleder og entreprenør kan ha to ulike versjoner av hvilket arbeid som er utført, hvordan det er utført, hvor mye som er utført, og hvorfor det er utført. Byggeleder er ikke til stede på anlegget hele tiden,

⁴³ Både standardkontraktene NS 8405 og NS 8407 har bestemmelser om bruk av oppmann som konfliktløsningsmekanisme. En oppmann er en uavhengig ekspert som kan gi råd ved tekniske eller juridiske problemstillinger som partene er uenige om.

⁴⁴ Meklingssenteret er et samarbeid mellom Nye Veier, Bane Nor, Statsbygg, EBA, Nelfo og Advokatforeningen og ble etablert i 2019.

⁴⁵ Søderholm, Jørn (2020).

og kontrollen som utføres, er stikkprøvebasert. Dermed kan det være vanskelig å etterprøve hvilken versjon som er riktig, og om entreprenørens krav er rettmessig.

Ifølge Statens vegvesen legger mange entreprenører ikke fram nødvendig og tilgjengelig dokumentasjon som arbeidsplaner og timelister før saken skal behandles i forliksrådet eller i retten. Ofte er det først da det er mulig for Statens vegvesen å ta stilling til kravet. Dersom entreprenørene hadde vært mer konkrete og levert dokumenterte krav på et tidligere tidspunkt, ville det ifølge Statens vegvesen ha tatt kortere tid å komme fram til en løsning på mange av konfliktene.

Dokumentanalysen viser at mange av kravene om tillegg og endringer ikke blir avklart og avgjort underveis i prosjektfølgende. Som vist i kapittel 5.1 har entreprenøren en kontraktsfestet plikt til å fortsette arbeidet selv om krav er omtvistet. Når partene ikke kommer til enighet, må entreprenørene sende en forliksklage for å unngå at kravet blir foreldet. Dette fører også til at konflikter bringes inn for rettsapparatet.

Ifølge Statens vegvesen er én av årsakene til det høye konfliktnivået mellom byggherre og entreprenører at uenigheter ikke blir avklart fortløpende. Når sakene først behandles i forbindelse med sluttoppgjøret, er de vanskeligere å løse, og tvistesommene har blitt større.

5.3 Tiltak som er igangsatt for å redusere antall konflikter

Konfliktreduserende tiltak i regi av Statens vegvesen og EBA

Med bakgrunn i det høye konfliktnivået mellom Statens vegvesen og entreprenørbransjen ble det i 2019 lagt fram konkrete tiltak på til sammen seks hovedområder for å redusere konfliktnivået.⁴⁶ Tiltakene var et resultat av et samarbeid mellom Statens vegvesen og EBA og omfatter følgende:

- Det bør holdes flere møter i tillegg til de allerede faste, kontraktsfestede møtene for å styrke samhandlingen på byggeleder-/anleggsledernivå og på prosjektleder-, prosjekteier- og toppledernivå i store kontrakter.
- Det er utarbeidet en tydelig prosess for hvordan krav fra entreprenørene skal håndteres. Prosessen har klare frister og ansvar. Hensikten er å sikre at krav ikke blir liggende, men i stedet avklares fortløpende.
- Statens vegvesen endrer tvisteløsningen i de største kontraktene. Dagens ordning med én rådgiver erstattes av et råd med tre rådgivere/eksperter i konfliktløsning.
- Kravene som skal stilles til framdriften i prosjekter og til entreprenørens rapportering, er tydeliggjort.
- Det er utarbeidet en veiledning som viser hvordan entreprenørene skal dokumentere krav som oppstår som følge av en endring eller andre forhold som byggherren etter kontrakten skal bære risikoen for. Veiledningen viser også hvordan entreprenøren kan dokumentere ulike konsekvenser av endringer som oppstår underveis i et kontraktsarbeid.

Et annet tiltak handler om felles initiativ for å sikre kompetanseheving og kulturendring og omfatter blant annet en anbefaling om at det arrangeres en felles dag for entreprenører og byggherre for å løfte kompetansen, markere kulturendringen og presentere endringene i kontrakten og kontraktstyringen.

Statens vegvesen opplyser i intervju at disse tiltakene ikke kan pålegges kontrakter under gjennomføring. Enkelte av tiltakene er imidlertid allerede iverksatt og implementert i etatens kontrakter i løpet av 2019. De skal også innlemmes i kontraktmalen for nye kontrakter. Andre tiltak, som endrede rutiner for bedre samhandling i anleggsgjennomføringen, skal innarbeides i forbindelse med revisjonen av Statens vegvesens håndbok om samhandling (Statens vegvesen 2016). Andre tiltak, som tiltaket om kompetanseløft, skulle gjennomføres etter at ny organisasjon var på plass etter 1. januar 2020.

Statens vegvesen innledet i 2019 også et samarbeid med MEF for å utarbeide en tilsvarende verktøykasse som den EBA og Statens vegvesen i felleskap har utviklet.⁴⁷

Det er for tidlig å vurdere om tiltakene som er iverksatt i kontraktene i 2019, har påvirket konfliktnivået i anleggsbransjen.

⁴⁶ Statens vegvesen og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (2019) *Tiltak for å redusere konflikter i de største kontraktene i Statens vegvesen sine entrepriser*. Utkast 26. juni 2019.

⁴⁷ Referat fra kontaktgruppemøte mellom Statens vegvesen og MEF 23. oktober 2019.

Nye kontraktstandarder og -maler

Både Standard Norge og Statens vegvesen startet i 2019 et arbeid med å oppdatere kontraktsmalene for totalentrepriser. Standard Norge utvikler og forvalter standarder i Norge og har enerett på å utgi Norsk Standard.

Standard Norge har ansvaret for å utarbeide og revidere Norsk Standard, herunder å oppdatere NS 8407 (totalentrepriser). Ifølge Standard Norge starter revisjonen av standarder når de får innspill om at det er behov for endringer, enten fra bransjen, byggherrer eller som følge av endringer internasjonalt. En arbeidsgruppe nedsatt av Standard Norge – med representanter fra byggherresiden, entreprenørsiden og rådgiversiden – konkluderte i 2019 med at det er behov for en ny kontraktstandard for store totalentrepriser. Standard Norge satte høsten 2019 ned en komité som fikk i mandat å utforme en kontraktstandard for totalentrepriser ved store prosjekter. Mandatet er senere avgrenset til å gjelde totalentrepriser ved store anleggsprosjekter. Det er også utvidet på den måten at komiteen også skal fremme forslag om en rasjonell organisering av underentreprisekontraktene.

Ifølge Standard Norge kommer den nye kontraktstandarden til å gjelde kontraktsforhold hvor det på grunn av organiseringen, arten eller omfanget av prosjektet er behov for mer omfattende forpliktelser knyttet til varsling, samordning og styring enn det NS 8407 legger opp til. I de store kompliserte prosjektene kan det også være behov for en regulering av risikoen som går utover reguleringen i NS 8407. Et viktig formål er å styrke begge parter kontraktmessige grunnlag for god og effektiv prosjektstyring.

Standard Norge opplyser at arbeidet med ny kontraktstandard for store anleggsprosjekter vil være ferdig i løpet av 2021. I tillegg vil det bli iverksatt revisjon av eksisterende standardkontrakter og utarbeidet nye kontraktstyper.

Ifølge Statens vegvesen ble malen for totalentrepriser som etaten benytter, utarbeidet for å dekke både bygg- og anleggsprosjekter, og i en tid da kontraktene var vesentlig mindre. Etaten har sett behov for å revidere malen for å gjøre den bedre tilpasset behovene på anleggssiden og kontraktene i dagens marked og har satt i gang arbeidet med å oppdatere malen. Malen forventes å være klar tidlig i 2020. Statens vegvesen har prioritert å oppdatere kontraktsmalen de allerede bruker, selv om det som nevnt pågår et tilsvarende arbeid i regi av Norsk Standard, og begrunner det med at etaten har store prosjekter som trenger en slik mal nå.

Utredning av forslag om endrede regler for merverdiavgift på omtvistede krav

Flere entreprenører opplever merverdiavgift på omtvistede krav som svært krevende, jf. kapittel 7. Skattedirektoratet fikk i 2019 i oppdrag av Finansdepartementet å utrede forslag til ordninger for å skjerme leverandører fra likviditetsbelastningen med å måtte betale merverdiavgift på omtvistede krav.⁴⁸

Regjeringen er bedt om legge fram forslag til endringer i dette regelverket i forbindelse med statsbudsjettet for 2021, jf. Innst. 360 S (2019 - 2020).

⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar-pa-spm.-475-fra-stortingsrepresentant-vetle-wang-soleim/id2682083/>.

6 Konsekvenser av konfliktene

6.1 Økonomiske konsekvenser

6.1.1 Sakskostnader

Twistesaker mellom entreprenør og byggherre som blir behandlet i rettssystemet, medfører følgende sakskostnader:

1. Rettsgebyr

Gebyret som skal betales av saksøker eller den som anker en rettsavgjørelse, beregnes med utgangspunkt i et rettsgebyr (R), jf. *lov om rettsgebyr* (rettsgebyrloven) § 1. Fra 1. januar 2019 er gebyret på 1150 kroner. Gebyret har en minimumssats på henholdsvis 5 R (5 750 kroner) i tingretten og 24 R (27 600 kroner) i lagmannsretten eller Høyesterett. Deretter avhenger kostnaden av hvor mange dager hovedforhandlingen varer. Gebyret for en sak som varer åtte dager i tingretten, er for eksempel 33 350 kroner (29 R), mens satsen for åtte dager i lagmannsretten eller Høyesterett er 55 200 kroner (48 R). Varer saken mer enn åtte dager, blir tillegget fire ganger rettsgebyret per dag.⁴⁹

Det framgår av informasjonen oversendt fra domstolene at de samlede rettsgebyrene for de 18 sakene som er avgjort ved dom i perioden 2015–2019 (riksveg og fylkesveg), har vært om lag 1,8 millioner kroner.⁵⁰ I gjennomsnitt utgjør dette 100 000 kroner per sak.

Rettsgebyret dekker imidlertid ikke domstolenes driftskostnader fullt ut. En konsulentrapport anslår at domstolenes kostnad ut over rettsgebyret i gjennomsnitt er 18 500 kroner per tvistesak.⁵¹

2. Fagkyndige meddommere

I flere saker kommer i tillegg utgifter til fagkyndige meddommere. Sakskostnadsoppgavene til de 18 sakene som er avgjort ved dom i perioden 2015–2019 (riksveg og fylkesveg), viser at kostnadene knyttet til fagkyndige meddommere var om lag 17 millioner kroner.⁵² I de fleste sakene utgjør dette utgifter på mellom 0,3 og 0,6 millioner kroner. Medianen er 0,6 millioner kroner. Saken med høyest kostnad er på om lag 2 millioner kroner.⁵³ Saksøker må vanligvis forskuttere rettskostnadene, men den som taper en sak, kan dømmes til å betale disse. Dokumentanalysen viser at rettskostnadene i flere saker deles av partene.

3. Faglig og juridisk bistand

Entreprenør og byggherre har utgifter til juridisk og faglig bistand, godtgjørelse til vitner og andre utlegg i forbindelse med tvistesaken. Hvor store slike kostnader er, avhenger av hvor kompleks og omfattende en sak er, og hvor lang tid det tar å behandle den i rettssystemet. Ifølge Statens vegvesen vil disse sakskostnadene også påvirkes av hvor lang tid det tar å få berammet sakene i domstolene. Kapasitetsutfordringer i domstolene gjør at det kan ta lang tid å få berammet en sak.

De 18 sakskostnadsoppgavene viser at de samlede sakskostnadene har vært 186 millioner kroner. I gjennomsnitt utgjør dette 10,3 millioner kroner per sak. De viser videre at det er stor variasjon fra sak til sak. I saken som har hatt de høyeste sakskostnadene, var tvistespørsmålet om byggherres heving av kontrakt var rettmessig. Sakskostnadene beløp seg til 38 millioner kroner, noe som utgjør om lag 9 prosent av den opprinnelige kontraktsummen på 416 millioner kroner og litt over 19 prosent av entreprenørens krav på 196 millioner kroner.⁵⁴ I mindre omfattende saker kan også sakskostnadene utgjøre en stor andel av saksøkerens krav, selv om saken ikke ankes. I en av sluttoppgjørstvistene utgjorde sakskostnadene nærmere 28 prosent av det omtvistede beløpet (21 av 76 millioner kroner). Ifølge dommen reiste denne

⁴⁹ Norges domstoler (2019) *Domstoladministrasjonen*.

⁵⁰ Informasjon tilsendt av domstolene sammen med sakskostnadsoppgavene for tvistesaker i perioden 2015–2019. For de ti tvistesakene på riksveg var det 800 000 kroner, for de åtte tvistesakene på fylkesveg i underkant av 1 million kroner.

⁵¹ Samfunnsøkonomisk analyse (2018) Beregning av kostnader i tvistesaker i anleggsbransjen.

⁵² Informasjon tilsendt av domstolene sammen med sakskostnadsoppgavene for tvistesaker i perioden 2015–2019. For de ti tvistesakene på riksveg var det om lag 8 millioner kroner, for de åtte tvistesakene på fylkesveg i underkant av 9 millioner kroner.

⁵³ Sak AF-gruppen. Sogn og Fjordane tingrett 17-198790TVI-SOFT.

⁵⁴ Sak Obras Subterranes SA, Hålogaland lagmannsrett LH-2017-66455. Entreprenøren gjorde krav på forsinkelsesrenter i tillegg til kravet på 196 millioner.

saken mange og komplekse faktiske og juridiske spørsmål. Bilagsmengden var på nær 25 000 sider, og hovedforhandlingen ble avviklet over sju uker.⁵⁵

Sakskostnadsoppgavene viser også at Statens vegvesen har rimeligere sakskostnader (92 millioner kroner inklusive merverdiavgift) enn entreprenørene (93 millioner kroner eksklusive merverdiavgift). Det skyldes i hovedsak at entreprenørene har dyrere advokatutgifter.⁵⁶

Dokumentanalysen av dommer på riksveg i perioden 2015–2019 viser at det i gjennomsnitt tar om lag 2,3 år fra en sak stevnes, til den er avgjort ved rettskraftig dom. Saken det tok kortest tid å få avgjort, tok litt over ett år, den lengste over fire og et halvt år. For flere av sakene kommer i tillegg tiden det tar fra forliksklage er innsendt, til stevning foreligger. I enkelte tilfeller kan dette ta opptil ett år. Dokumentanalysen viser at både entreprenører, Staten vegvesen og domstolen mener at enkelte saker som behandles i retten, blir uforholdsmessig omfangsrike. Dette fører til at prosessene blir unødvendig arbeidskrevende og tidsbruken i retten og sakskostnadene deretter.

Nedenfor er det gjort et anslag over sakskostnadene for tvistesaker på riksveg i perioden 2015–2019. Anslaget er basert på sakskostnadene i de 18 sakene som er avgjort ved dom. Gjennomsnittet av disse sakene er lagt til grunn for å anslå sakskostnader for de 17 sakene som det ble inngått forlik for, og de 20 sakene som ikke er avsluttet. Tilsvarende inngår også rettsgebyrer og rettskostnader i anslaget.

Anslag over sakskostnader for tvistesaker på riksveg i perioden 2015–2019⁵⁷

Sakskostnader

- sakskostnaden for 10 tvistesaker avsluttet ved dom 109 millioner kroner
- anslag for 17 meklede saker 132 millioner kroner
Antagelse: Gjennomsnittskostnad på 10,3 millioner kroner per sak (tilsvarer gjennomsnittet i de 18 sakene avgjort ved dom (fylkesveg og riksveg)). Fordi sakene er meklet og derfor har noe kortere varighet, er tre firedeler av gjennomsnittskostnaden lagt til grunn.
- framskrivning for 20 saker som ikke er avsluttet 206 millioner kroner
Antagelse: Gjennomsnittskostnad på 10,3 millioner kroner per sak.

Rettsgebyrer

- rettsgebyrer for 10 tvistesaker avsluttet ved dom 1,8 millioner kroner
- framskrivning for 20 saker som ikke er avsluttet 2 millioner kroner
Antagelse: Samme gjennomsnittskostnad på om lag 100 000 kroner som for sakene avgjort ved dom. Regnestykket ser bort fra at partene i noen saker kan inngå forlik.

Andre rettskostnader

- andre rettskostnader for 10 tvistesaker avsluttet ved dom 8 millioner kroner
- framskrivning for 20 saker som ikke er avsluttet 19 millioner kroner
Antagelse: Samme gjennomsnittskostnad på 0,95 millioner kroner som for sakene avgjort ved dom. Regnestykket ser bort fra at partene i noen saker kan inngå forlik.

Anslag over samlede sakskostnader inkl. rettsgebyrer og rettskostnader: 478 millioner kroner

6.1.2 Kostnader for bruk av interne ressurser

Tvistesaker legger beslag på interne ressurser (medarbeidere) som ellers ville ha vært tilgjengelig for produktivt arbeid i Statens vegvesen og hos entreprenørene. Statens vegvesen registrerer ikke hvor mange ressurser som settes av til å håndtere konflikter i et prosjekt.⁵⁸ Å håndtere uenigheter med entreprenør anses for å være en del av den alminnelige byggeledelsen. Statens vegvesen opplyser imidlertid at de har fremmet krav om å få dekket kostnader for interne ressurser brukt på konflikthåndtering i to saker, slik

⁵⁵ Sak BL-entreprenør AS. Frostating lagmannsrett LF-2018-45329.

⁵⁶ Sakskostnadsoppgavene i sak AF-Gruppen. Sogn og Fjordane tingrett 17-198790TVI-SOFT og i sak Obras Subterraneas SA. Hålogaland lagmannsrett LH-2017-066455.

⁵⁷ Kilde: Sakskostnadsoppgaver og saksdokumenter for tvistesaker i perioden 2015–2019 og innsendt informasjon fra domstolene om rettsgebyrer og rettskostnader

⁵⁸ Brev fra Statens vegvesen til Riksrevisjonen datert 13. desember 2019.

tvisteloven åpner for når arbeidet har vært særlig omfattende.⁵⁹ Beløpene var på henholdsvis 600 000 og 2,3 millioner kroner.⁶⁰ I begge sakene ble kravet om å få dekket utgiftene avvist av retten.

En gjennomgang av sakskostnadsoppgavene for perioden 2015–2019 viser også at entreprenørene i én sak har oppgitt intern ressursbruk til 1,95 millioner kroner.⁶¹ Flere av entreprenørene som er intervjuet, uttaler at ressursene som må brukes til forberedelse og gjennomføring av en tvistesak, utgjør en betydelig økonomisk belastning for selskapene. En av entreprenørene opplyser for eksempel at prosjektlederen brukte 100 prosent av arbeidstiden sin de to første årene saken pågikk i domstolene, det neste året 50 prosent og det siste året 30 prosent. Flere peker videre på at disse sakene også er en stor personlig belastning for de involverte.

Nedenfor har er det gjort et anslag over hva de samlede kostnadene for bruk av interne ressurser i tvistesakene på riksveg i perioden 2015–2019 kan være for de 10 sakene som er avgjort ved dom, for de 17 sakene som det ble inngått forlik for, og for de 20 pågående sakene.

Anslag over kostnader for bruk av interne ressurser i tvistesaker på riksveg i perioden 2015–2019⁶²

Kostnader ved bruk av interne ressurser:

- kostnader for bruk av interne ressurser for 10 tvistesaker 16 millioner kroner

Antagelse: Hver part bruker én medarbeider til saken i 2,3 år (gjennomsnittlig varighet med en arbeidskraftkostnad for bygg- og anleggsingeniører på 701 300 kroner). Dette gir et gjennomsnitt på 1,6 millioner kroner per sak. Anslaget over ressursbruk er basert på opplysninger gitt i intervju og enkelte sakskostnadsoppgaver.

- anslag for 17 meklede saker 20 millioner kroner

Antagelse: Ressursbruken utgjør tre firedeler av gjennomsnittskostnaden på 1,6 millioner kroner.

- framskriving for 20 saker som ikke er avsluttet 32 millioner kroner

Antagelse: Samme gjennomsnittskostnad på 1,6 millioner kroner som for saker avgjort ved dom. Regnestykket ser bort fra at partene i noen saker kan inngå forlik.

Anslag over samlede kostnader ved bruk av interne ressurser: 68 millioner kroner

6.1.3 Kapitalkostnader

Tvistesaker medfører også kostnader knyttet til

- tapt avkastning på omtvistede beløp som etter dom eller mekling tilkjennes entreprenør
- kostnader for merverdiavgift ved omtvistede beløp

Tapt avkastning på omtvistet beløp

Det omtvistede beløpet er i mange saker større enn det beløpet som anerkjennes som berettiget i endelig dom eller forlik. Det er imidlertid kun det rettmessige beløpet som utgjør en kostnad for samfunnet. Kapitalkostnaden er lik avkastningen som denne kapitalen ellers kunne ha gitt om den hadde vært investert i produktiv virksomhet. Ifølge notatet *Beregning av kostnader ved tvister i anleggsbransjen* (2018) regner entreprenør normalt med et avkastningskrav tilsvarende 15 prosent av kapitalen. Ved å ta hensyn til at også kapital hos byggherre forrentes med anslått 5 prosent, sammensatt av forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland og årlig prisvekst, utgjør kapitalkostnaden i alt om lag 10 prosent av den delen av kravet som betraktes som rettmessig. I rapporten er det videre anslått at omtvistede krav i gjennomsnitt utgjør 30

⁵⁹ Tvisteloven § 20-5 ledd 1. I begge sakene ble kravet avvist av retten. Begrunnelsen var at retten mente at Statens vegvesen som en betydelig aktør innenfor bygg og anlegg fra tid til annen må regne med at det blir nødvendig å benytte egne ressurser i rettsvister i kjølvannet av store entreprisekontrakter. Retten uttalte at disse kostnadene måtte ses på som en del av Statens vegvesens forretningsdrift.

⁶⁰ Saksoptgaver oversendt av domstolene for sak AF-gruppen. Sogn og Fjordane tingrett 17-198790TVI-SOFT og sak Obras Subterraneas SA. Hålogaland lagmannsrett LH-2017-66455.

⁶¹ Sak Mesta Entreprenør AS. Øvre Romerike tingrett TOVRO-2012-202537.

⁶² Kilde: Sakskostnadsoppgaver og saksdokumenter for tvistesaker i perioden 2015–2019 og innsendt informasjon fra domstolene om rettsgebyrer og rettskostnader. Arbeidskraftkostnader er basert på Statistisk sentralbyrås *Arbeidskraftkostnader i bygge- og anleggsvirksomhet for 2016*.

prosent av omsetningen til entreprenørene i perioden 2015–2017. Omtvistede krav medfører kapitalkostnader og er en likviditetsbelastning for entreprenør fra forfall av faktura og til oppgjøret skjer.

Merverdiavgift på omtvistet beløp

Systemet for merverdiavgift innebærer at entreprenør må legge ut for merverdiavgift tilvarende 25 prosent av det fakturerte beløp. For å sikre at en tvist ikke påvirker framdriften i et prosjekt, plikter entreprenøren i henhold til kontrakten å videreføre arbeidet selv om det er omtvistede krav i prosjektet. Beløpet for merverdiavgift på omtvistede krav inngår derfor i de kapitalkostnadene entreprenøren må bære inntil tvisten løses og entreprenøren eventuelt kan kreve merverdiavgiften tilbakebetalt.⁶³

Flere entreprenører opplever at kapitalbindingen er en betydelig likviditetsbelastning, og at byggherre kan utøve et betydelig press mot både små og store entreprenører ved å avvise krav om endringer. Entreprenørene viser til at de kan ha utestående merverdiavgift på flere hundre millioner kroner som de ikke får dekket eller kan korrigere for i merverdiregnskapet før en sak er avgjort. For eksempel viser en entreprenør i intervju til at entreprenøren må stille en garanti på 10 prosent av kontrakten før oppstart i saker der Statens vegvesen er byggherre. Entreprenøren betaler deretter utgifter som påløper underveis, som maskiner, lønn og merverdiavgift, men skal trekke 10 prosent fra løpende fakturering inntil innestående beløp tilsvarer 5 prosent av kontraktsummen. Kontrakten bestemmer i tillegg at entreprenøren må gjennomføre arbeid for inntil 15 prosent økning av kontrakten. Når marginen på et prosjekt er på mellom 2 og 4 prosent av kontraktsummen, settes likviditeten ifølge denne entreprenøren under press.

Kostnadene ved tapt avkastning kan bli betydelige for samfunnet, da det kan ta flere år før tvistesaker avsluttes og partene kommer til enighet gjennom forlik eller ved dom. Tapt avkastning som følge av at kapital er bundet opp, er anslått til å være 900 millioner kroner årlig for samferdselsprosjekter.⁶⁴

Krav som anerkjennes som berettiget, kompenseres vanligvis med forsinkelsesrente fra opprinnelig forfall til betaling skjer.⁶⁵ Samlet forsinkelsesrente for dommer avsagt i perioden 2015–2019 på riksveg og fylkesveg er beregnet til rundt 63 millioner kroner. I én av sakene der det opprinnelige kravet var på 84 millioner kroner, utgjør forsinkelsesrenten om lag 37 millioner kroner. Saken ble avgjort etter nærmere fem år.⁶⁶ Dokumentanalysen viser imidlertid at forsinkelsesrenter i de fleste sakene er mellom 1,1 og 2,5 millioner kroner. Ifølge Statens vegvesen har det forekommet at enkelte store entreprenører med god økonomi har trenert arbeidet med å finne en løsning i saker med omtvistet beløp. Årsaken er at det kan være lønnsomt for disse entreprenørene å trenere når tilgangen til kapital er gunstig og senere betaling, inkludert forsinkelsesrente, overstiger kapitalkostnaden.

Gjennomgangen av tvistesaker viser at flere av selskapene som har vært i konflikt med Statens vegvesen i perioden 2015–2019, har blitt avvirket eller solgt på grunn av tapene de er påført i forbindelse med konflikten. Entreprenørene risikerer å ikke komme i betraktning (kvalifisere seg) som tilbyder i anbudskonkurranser dersom selskapet har likviditetsutfordringer fordi kapital er bundet opp som følge av tvistesaker. Denne utfordringen gjelder også for større selskaper. En av de intervjuede entreprenørene viser til at utfallet av en konflikt kan påvirke verdien av selskapets aksjer. Et fall i resultatet kan utgjøre en betydelig merkostnad for entreprenøren.

Statens vegvesen viser til at de er kjent med at særlig små og mellomstore entreprenører kan få likviditetsproblemer som følge av at krav blir avvist, og fordi de i tillegg til utgifter til materiell og arbeidskraft må legge ut for 25 prosent merverdiavgift på kravet. Statens vegvesen har imidlertid ikke fullmakt til å utbetale krav etaten mener er uberettiget.

Ifølge Statens vegvesens interne retningslinjer skal det utarbeides en skriftlig prosessrisikovurdering dersom det er omstridte krav i entrepris- og kontraktsaker. Ifølge retningslinjene er formålet med prosessrisikovurderingen å gjennomføre en rettslig vurdering av kravet samt å vurdere bevisbyrde og tvilsrisiko ved en eventuell domstolsbehandling. Først etter at prosessrisikovurderingen er foretatt, kan man ta stilling til om man skal forhandle om kravene, om man skal forsøke andre utenrettslige eller rådgivende tvisteløsningsmekanismer, eller om domstolen skal ta stilling til kravet. Det forventes også at det foretas en

⁶³ Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) § 4-7 gir adgang til å korrigere for merverdiavgift som følge av kjøperens manglende betalingsevne.

⁶⁴ Samfunnsøkonomisk analyse (2018) Beregning av kostnader ved tvister i anleggsbransjen.

⁶⁵ Rentesatsene er fastsatt etter lov om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven) § 2 og reguleres hvert halvår. Fra 1. januar 2020 er satsen på 9,5 prosent.

⁶⁶ Sak AF NCC-Repstad anlegg ANS. Agder lagmannsrett LA-2017-194079.

prosessrisikovurdering både i forbindelse med saksforberedelse i retten og etter at dom er avsagt med tanke på en eventuell anke.⁶⁷

Gjennomgangen av saksdokumenter fra tvistesakene på riksveg i perioden 2015–2019 viste at det er foretatt skriftlige prosessrisikovurderinger i 11 av de 48 undersøkte tvistesakene. Nesten alle prosessrisikovurderingene er gjennomført etter at partene har utvekslet prosesskriv og kort tid før partene skal møtes i retten. Dokumentanalysen viser at prosessrisikoen blir vurdert ut fra hvor stor del av de enkelte kravene som kan komme til å bli innfridd (i prosent av kravet eller som et usikkerhetsspenn). I de tilfellene der vurderingen er at saken åpner for rettens skjønn, betegnes utfallet som tilfeldig og dermed som mer risikofylt. I den overordnede prosessrisikovurderingen vises det også til sakens kompleksitet og sammensetningen av dommerpanelet som kan få betydning for saken. Videre inneholder enkelte prosessrisikovurderinger betraktninger om arbeidsbelastningen knyttet til interne ressurser, omfanget av sakskostnader i forhold til det omtvistede beløpet og kostnadene ved eventuelle forsinkelsesrenter. Sammen med det anslåtte utfallet av saken indikerer disse betraktningene rammen for et mulig forlik. I ni av de elleve sakene ble det inngått forlik, enten innenfor det angitte spennet eller noe over. I to av sakene ble forlik ikke oppnådd, og saken gikk videre.

Statens vegvesen opplyser i intervju at formålet med en skriftlig prosessrisikovurdering er at den skal kunne brukes som grunnlag for å gi økonomisk fullmakt til å inngå rettslig eller utenrettslig forlik. Videre skal den danne grunnlag for å vurdere hvilke krav det er aktuelt å akseptere, samt til hvilke beløp. Prosessrisikovurderingene utarbeides altså ikke for å avgjøre om saken er egnet for mekling eller ikke. Vurderingen av om saken er aktuell for mekling, gjøres ifølge Statens vegvesen fortløpende i samråd med statens prosessfullmektig i den aktuelle saken. Statens vegvesen opplyser at etaten i arbeidet med tilsvar til stevningen legger en plan for å gå gjennom kravene. Sannsynligheten for å få medhold i retten for de enkelte omtvistede kravene blir også vurdert. Vurderingen baseres på dokumentasjonen som foreligger, og på om kravet ut fra et juridisk perspektiv kan anses som rettmessig.

Ifølge Statens vegvesen er verken direkte eller indirekte ressursbruk knyttet til en tvist i rettssystemet – som utgifter til juridisk og faglig bistand, eventuelle saksomkostninger, renter, interne ressurser til saksforberedelse mv. – avgjørende for om etaten vil akseptere entreprenørens krav. Etaten mener det vil skape en uheldig forvaltningspraksis dersom målet blir å inngå forlik og ikke at entreprenørene skal betale rettmessig beløp etter kontrakten.

Nedenfor er anslagene over sakskostnader og intern ressursbruk sammenstilt for å gi en oversikt over hva de samlede kostnadene for tvistesakene på riksveg i perioden 2015–2019 kan være.

Anslag over samlede kostnader i tvistesaker på riksveg i perioden 2015–2019⁶⁸

- | | |
|--|----------------------|
| • anslag over samlede sakskostnader inkl. rettsgebyrer og rettskostnader | 478 millioner kroner |
| • anslag over kostnader for bruk av interne ressurser | 68 millioner kroner |

Sum anslag over samlede kostnader	546 millioner
kroner	

I tillegg kommer kapitalkostnader som ifølge notatet Beregning av kostnader ved tvister i anleggsbransjen (2018) kan være på flere hundre millioner kroner årlig

6.2 Andre konsekvenser

Konsekvenser for ferdigstilling av prosjektene

Det viktigste virkemiddelet byggherren har for å unngå stans i arbeidet ved uenighet er entreprenørens plikt til å fortsette arbeidet selv om partene er uenige om en endring i arbeidet er dekket av den opprinnelige kontrakten, jf. NS 8406 punkt 19.3. En gjennomgang av tvistesakene i perioden 2015–2019 viser at de fleste tvistesakene er knyttet til sluttoppgjøret fordi arbeidsplikten fører til at konflikter skyves til sluttoppgjøret.

⁶⁷ Statens vegvesen (2013) Omstridte krav i kontrakts- og entrepriseraker. Pålegg om prosessrisikovurdering. Tvisteløsning. Protokollasjon. NA-Rundskriv nr. 2013/3.

⁶⁸ Kilde: Sakskostnadsoppgaver og saksdokumenter for tvistesaker i perioden 2015–2019, innsendt informasjon fra domstolene om rettsgebyrer og rettskostnader og Samfunnsøkonomisk Analyse (2018) Beregning av kostnader ved tvister i anleggsbransjen.

Vegutbyggingskontraktene inneholder i tillegg bestemmelser som skal sikre at prosjektet ferdigstilles til avtalt tid. Dagbøter gir entreprenøren økonomisk incentiv til å overholde leveringsfristen. Dersom uforutsette endringer krever det, kan byggherre forlenge fristen for ferdigstillelse eller avtale at entreprenør forserer arbeidet for å holde seg innenfor fristen. Det kan oppstå konflikt ved tidspunktet for overleveringen hvis byggherre ikke ønsker å overta anlegget før eventuelle mangler eller utestående arbeid er gjennomført. Entreprenør belastes da med dagbøter inntil byggherre formelt overtar anlegget. I flere av tvistesakene i perioden 2015–2019 har åpningen av anlegget blitt forsinket på grunn av uenighet mellom Statens vegvesen og entreprenør om prosjektet var ferdigstilt i henhold til kontrakten.⁶⁹

Når kontrakter blir hevet på grunn av påstand om vesentlig mislighold av kontraktsforpliktelser, kan det oppstå forsinkelse under gjennomføringen fordi byggherre må anskaffe en annen entreprenør til å overta arbeidet. For eksempel har brudd på arbeidsplikten i én sak ført til at Statens vegvesen hevet kontrakten.⁷⁰ Hvorvidt det oppstår en forsinkelse i forhold til planlagt dato for ferdigstillelse, vil variere etter hvor mye av arbeidet som var gjennomført på hevingstidspunktet og kvaliteten på arbeidet. Det har i perioden 2015–2019 vært konflikt med heving av én kontrakt på riksveg. I dette eksempelet åpnet vegstrekingen ett år etter planlagt åpning.⁷¹

Forsinket ferdigstillelse har samfunnsøkonomiske konsekvenser fordi nytten for samfunnet forsinkes. Nyttevirkninger kan være økt framkommelighet og trafiksikkerhet, forventede ringvirkninger for bo- og arbeidsmarked og næringsliv og eventuelle andre positive effekter som prosjektet skal utløse. Ved investeringstidspunktet beskrives disse nyttevirkningene i den samfunnsøkonomiske analysen for et vegprosjekt regnet over prosjektets levetid, og dette kan være utgangspunktet for å anslå det samfunnsøkonomiske tapet som følge av forsinkelser.

Konsekvenser for konkurransen i entreprenørmarkedet

Et høyt konfliktnivå mellom byggherre og entreprenør kan få betydning for konkurransen i anleggsnæringen. Entreprenørene kan for eksempel søke seg til andre markeder, eller selskaper kan gå konkurs eller velge å avslutte driften som følge av konfliktene.

Flere entreprenører har uttalt i pressen at de ikke lenger ønsker å delta i konkurransen om vegutbyggingsprosjekter med Statens vegvesen. Som årsaker nevner entreprenørene at det er et høyt konfliktnivå i de store vegprosjektene, og at de store kontraktene er forbundet med høy risiko.⁷² En av entreprenørene uttaler at det også innebærer en betydelig omdømmerisiko å havne i konflikt med byggherre. Entreprenøren mener Statens vegvesen har vært kritisk til selskapet i ettertid på grunn av ryktet konflikten har gitt det.

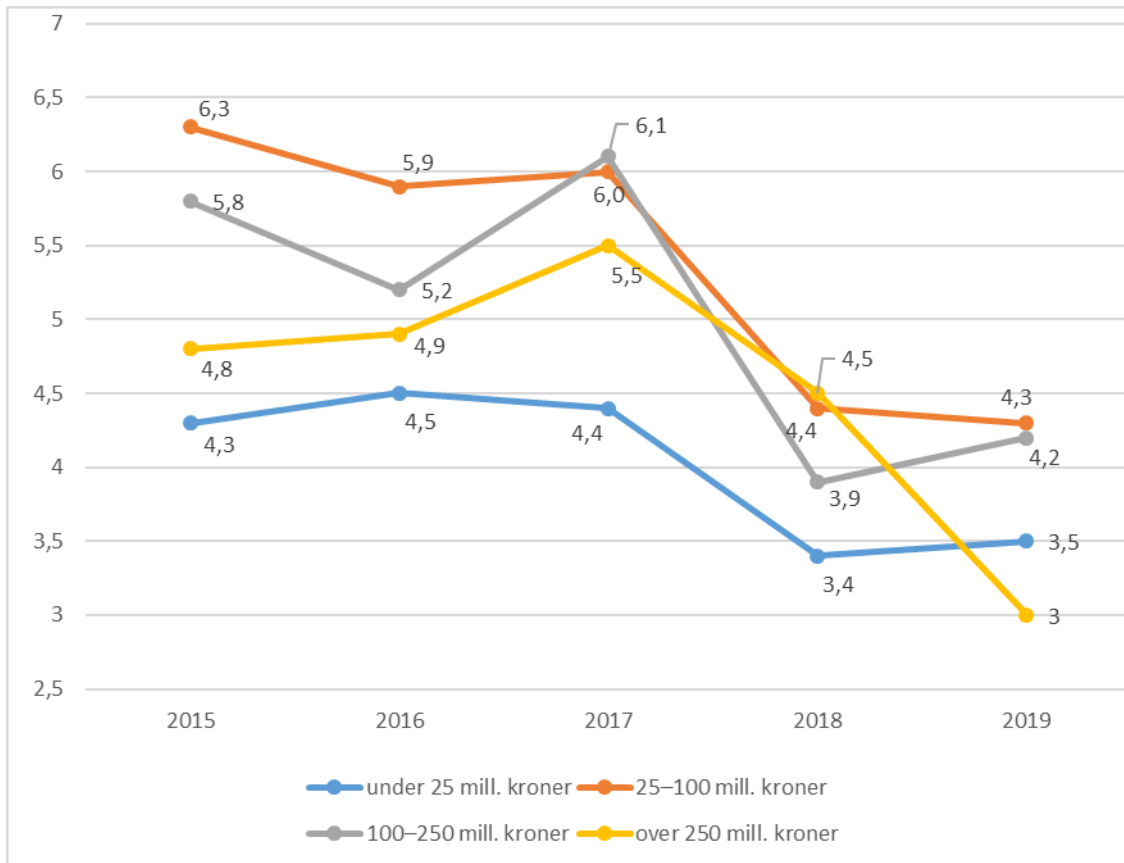
⁶⁹ Blant annet Sak BMO Entreprenør AS, Romsdal tingrett 18-193612TVI-ROMS.

⁷⁰ Sak Åge Haverstad. Eidsivating lagmannsrett LE-2017-139105.

⁷¹ Statens vegvesen (02.02.2018) *Sørkjøstunnelen er åpen*.

⁷² Solberg, Mari Gisvold (2019), Brekkhus, Arve (2018) Finstad, Øyvind og Morten Ånestad (2018); Homleid, Ådne (2020).

Figur 5 Antall tilbydere per kontrakt etter kontraktstørrelse, Statens vegvesen 2015–2019



Kilde: Statens vegvesen

Statens vegvesen mottok i gjennomsnitt 3,7 tilbud per utlyst investeringskontrakt i 2018. Det er en nedgang fra 4,9 tilbud per kontrakt i 2017. Samlet kontraktsverdi for investeringskontrakter økte fra 2017 til 2018 med 60 prosent, mest i kategorien kontrakter over 250 millioner kroner.⁷³ Figur 5 viser at antall tilbydere per kontrakt har gått ned siden 2015 i alle kategorier av kontrakter. Nedgangen har vært størst i antall tilbydere for kontrakter over 250 millioner kroner.

Statistikk fra Nye Veier viser også at antall tilbydere per kontrakt gradvis er redusert fra 2016 til 2019. I de første kontraktene var det elleve tilbydere per kontrakt. Antallet er redusert til fire i de siste kontraktene som er lyst ut i 2019. Ifølge Nye Veier viser antall tilbydere per anbudskonkurranse at det er god konkurranse om prosjektene til selskapet.

⁷³ Statens vegvesen (2019) Tilbudslogg 2018: Analyse av tilbudsåpninger 2018.

7 Vurderinger

7.1 Konfliktnivået i vegutbyggingsprosjekter har økt

Det har vært en betydelig økning i bevilgningene til vegformål det siste tiåret. Økningen har ført til høy utbyggingsaktivitet med mange investeringsprosjekter og større kontrakter. Stortinget har gjennom behandling av Nasjonal transportplan gitt signaler om et fortsatt høyt ambisjonsnivå når det gjelder investeringer til vegformål.

Både Statens vegvesen og Nye Veier har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riksvegene og er gjennom dette store oppdragsgivere i entreprenørmarkedet. Hensiktsmessige kontraktstrategier er viktige for å sikre effektiv inngåelse av kontrakter, optimale løsninger og en effektiv gjennomføring av entreprisene.

Undersøkelsen viser at flertallet av kontraktene avsluttes uten at uenigheter mellom byggherre og entreprenør blir til konflikter som bringes inn for rettsapparatet. Nye Veier har så langt ikke hatt tvister i sine prosjekter. Statens vegvesen har i perioden 2010–2019 hatt i alt 73 tvistesaker i vegutbyggingsprosjekter på riksveg. Det har til enhver tid vært mellom 2 og 14 tvister per år av de om lag 170 kontraktene som inngås årlig. Det er stor variasjon i antall tvistesaker mellom årene, men siden 2015 har antall konflikter ligget jevnt på et høyere nivå enn i perioden 2010–2014.

I perioden 2015–2019 har det vært 48 tvistesaker. Det omtvistede beløpet er et uttrykk for hvor langt partene står fra hverandre i synet på hvilket vederlag entreprenøren er berettiget til for utført arbeid. Undersøkelsen viser at det samlede omtvistede beløpet i perioden er på 6,4 milliarder kroner, slik det er uttrykt gjennom entreprenørenes påstand.

I tillegg til konfliktene på riksveg har det vært konflikter i fylkesvegprosjekter. Selv om det ikke foreligger fullstendig statistikk for disse sakene, indikerer antall dommer som er avsagt i perioden 2015–2019, at omfanget av konfliktene på fylkesveg kan være i samme størrelsesorden som på riksveg.

Konflikter kan gjøre det mindre attraktivt for entreprenører å ta offentlige utbyggingsoppdrag. Dette vil kunne svekke konkurransen i bransjen og dermed gi staten høyere utbyggingskostnader. Undersøkelsen viser at det er noe færre tilbydere per kontrakt i Statens vegvesens prosjekter på slutten av undersøkelsesperioden. Utviklingen i retning av flere konflikter er derfor etter vår vurdering uheldig.

Det er enighet i bransjen om at konfliktnivået er for høyt, og at konfliktnivået i særlig de store prosjektene har blitt forverret. Etter vår vurdering vil et høyt konfliktnivå, med langvarige og kostbare klage- og rettsprosesser, svekke mulighetene til å gjennomføre ambisjonene i Nasjonal transportplan og redusere mulighetene for å nå målet om mer veg for pengene, slik transport- og kommunikasjonskomiteen har uttalt i Innst. 460 S (2016–2017).

7.2 Mange konflikter skyldes svakheter i Statens vegvesens kontraktstrategi og kontraktoppfølging

7.2.1 Kontraktstrategien er ikke tilpasset store entrepriser

I offentlige anskaffelser er gode prosesser nødvendige for å gjennomføre utbyggingsprosjekter på veg på en effektiv måte. Statens vegvesen skal ha kontraktstrategier som legger til rette for god konkurranse om offentlige vegprosjekter, og som bidrar til hensiktsmessig gjennomføring av utbyggingsprosjektene og til god utnyttelse av samfunnets ressurser. En kontraktstrategi omfatter blant annet valg av entrepriseform, anskaffelsesprosedyre, kontraktstype og tildelingskriterier.

Statens vegvesen bruker i all hovedsak utførelsesentreprise som entrepriseform, og tvistesakene i undersøkelsesperioden har derfor omhandlet utførelsesentrepriser. I disse entreprisene har byggherre ansvaret for å prosjektere i detalj det som skal utføres, og bærer risikoen for eventuelle feil og mangler i konkurransegrunnlaget. Kontraktene som inngås, skal angi hva prosjektene omfatter, hvordan risikoen skal fordeles mellom byggherre og entreprenør, og hvem som skal betale for eventuelle tillegg og endringer.

Bruk av utførelsesentrepriser forutsetter at byggherre utarbeider gode konkurransegrunnlag. Undersøkelsen viser imidlertid at det i flere konkurranse- og kontraktsgrunnlag er feil, mangler og uklarheter. Domstolene har i flere saker gitt entreprenører medhold i at konkurransegrunnlaget ikke har vært godt nok til at entreprenørene har kunnet prise tilbudet ut fra det reelle arbeidsomfanget i kontrakten. Undersøkelsen viser videre at domstolene i flere saker har gitt entreprenørene medhold i at kontraktene er uklare og gir rom for ulike tolkninger. I flere av dommene kommer det også fram at Statens vegvesen har mangelfull tilstedeværelse og oppfølging av prosjektene. I tillegg er det utfordrende samarbeidsforhold mellom byggherre og entreprenør. Etter vår vurdering har disse forholdene påvirket gjennomføringen av prosjektene og bidratt til konfliktene som har oppstått.

7.2.2 Valg av entreprenør utelukkende etter kriteriet lavest pris øker risikoen for konflikt

Før byggherre lyser ut en konkurranse, bestemmes tildelingskriteriene som skal legges til grunn for valg av tilbud. Statens vegvesen har, gitt at grunnleggende vilkår er oppfylt, lavest pris som viktigste kriterium i det store flertallet av utlyste entrepriser i undersøkelsesperioden. Undersøkelsen viser at tildeling utelukkende etter lavest pris øker risikoen for konflikt fordi det gir entreprenørene insentiv til å prise anbudene lavt og ofte uten fortjeneste for å vinne konkurransen. Deretter vil entreprenøren søke å legge til endringer eller finne svakheter i konkurranse- og kontraktsgrunnlaget for å forbedre inntjeningen i prosjektene.

Gjennomgangen av tvistesakene viser at det som hovedregel oppstår endringer i et prosjekt, og at entreprenøren derfor framsetter krav om kompensasjon for endringen og eventuelle merkostnader som følge av dette fra byggherre. Etter vår vurdering er valg av anbud utelukkende på grunnlag av lavest pris i liten grad egnet i utførelsesentrepriser hvor det med stor sannsynlighet vil oppstå store endringer. Vi merker oss at Statens vegvesen i større grad vil ta i bruk flere kriterier for tildeling og nye konkurranseformer for å tilpasse seg mer komplekse utbyggingsprosjekter.

7.3 Dialogen og samhandlingen mellom byggherre og entreprenør i gjennomføringen av prosjekter er ikke god nok

I henhold til entreprisekontraktene bør tvister så langt som mulig søkes løst på prosjektnivå. Dette tilsier at uenigheter enten løses av partene selv eller ved hjelp av konfliktløsningsmekanismer dersom de ikke kommer til enighet.

I alle kontraktene er det kontraktsfestet at byggherre og entreprenør skal møtes jevnlig under gjennomføringen av prosjektet, og at byggherre skal følge opp prosjektene på anlegget. Undersøkelsen viser at det i flere saker har vært utilstrekkelige tilbakemeldinger fra Statens vegvesen til entreprenøren under gjennomføringen og at byggherre ikke varsler om reklamasjon innen rimelig tid. Det er også flere eksempler på at entreprenører varsler for sent om endringer som de senere krever å få kompensasjon for. Videre viser undersøkelsen at partene avtaler og avklarer forskjellige forhold i byggemøter, men at det likevel oppstår uenigheter på et senere tidspunkt i prosjektgjennomføringen fordi partene har forstått og tolket avtalen på ulik måte.

Byggherre og entreprenør er ofte uenige i om arbeid som entreprenøren påstår er gjort, er utført og kan dokumenteres. Det kan også være uenighet om entreprenørens påståtte merutgifter skyldes forhold byggherre er ansvarlig for. En gjennomgang av dommene viser at andelen av entreprenørens påstand som blir innfridd gjennom domstolsbehandlingen, i de fleste saker ligger mellom 25 og 50 prosent av kravet. Flere av dommene viser at entreprenørene ikke klarer å dokumentere kravene sine godt nok. Det blir også antydnet at enkelte krav kan være delvis oppkonstruerte eller overdrevet.

Etter vår vurdering er det et viktig prinsipp at udokumenterte krav ikke utbetales, og vi mener denne praksisen er i tråd med ansvaret Statens vegvesen har som byggherre i offentlige utbyggingsprosjekter. Vi har merket oss at domstolene gjennom sin behandling av flere tvistesaker i undersøkelsesperioden også har tydeliggjort dette prinsippet.

Statens vegvesen skal utarbeide en prosessrisikovurdering dersom det er omstridte krav i entrepris- og kontraktsaker. Formålet er å gjennomføre en rettslig vurdering av kravet samt å vurdere bevisbyrde og risikoen for ikke å få gjennomslag ved en eventuell domstolsbehandling av kravet. Det er først etter at det er gjennomført en prosessrisikovurdering at Statens vegvesen kan ta stilling til om de skal forhandle om

kravene, om de skal forsøke andre utenrettslige eller rådgivende tvisteløsningsmekanismer, eller om domstolen skal ta stilling til kravet.

Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har utarbeidet prosessrisikovurderinger i 11 av 48 tvistesaker. Disse ble utarbeidet kort tid før partene skulle møtes i retten. Ni av de elleve sakene har endt med forlik. Analysen av prosessrisikovurderingene viser at de inneholder en rettslig vurdering av kravet og en juridisk vurdering av mulige utfall ved en avgjørelse i domstolen. Statens vegvesen opplyser at etaten ikke utarbeider skriftlige prosessrisikovurderinger for å avgjøre om saken er egnet for mekling eller ikke, men som et ledd i vurderingen av hvilke krav og hvilke beløp det eventuelt er aktuelt å komme til enighet med entreprenøren om. Prosessrisikovurderingen brukes også som grunnlag for å gi økonomisk fullmakt til å inngå rettslig eller utenrettslig forlik.

Etter vår vurdering vil ikke risikovurderinger som er utarbeidet tett opp til domstolsbehandling, gi et reelt grunnlag for å vurdere alternativ tvisteløsning utenfor domstolene.

Langvarige og kostbare klage- og rettsprosesser er ressurskrevende for entreprenørene, byggherre og samfunnet. Undersøkelsen viser at tvistesakene på riksveg i perioden 2015–2019 i gjennomsnitt varer 2,3 år og har sakskostnader på noe over ti millioner kroner per sak. I tillegg legger sakene beslag på interne ressurser og binder kapital som ellers ville vært tilgjengelig for produktiv innsats. I flere tilfeller utgjør disse kostnadene en forholdsvis stor del sammenlignet med kravet som entreprenørene framsetter, og av opprinnelig kontraktsum. Anslaget over kostnader som er gjort i undersøkelsen for de 48 tvistesakene som er registrert hos Statens vegvesen på riksveg i perioden 2015–2019, indikerer at disse beløper seg til en halv milliard kroner pluss kapitalkostnader.

Undersøkelsen viser at domstolene i stor grad benyttes av partene til å etablere faktum i saken og få en vurdering av om kravet fra entreprenøren er rettmessig og godt nok dokumentert. Sakene omhandler i mindre grad prinsipielle juridiske spørsmål. Undersøkelsen viser videre at verken byggherre eller entreprenør vinner fram fullt ut eller i det vesentlige i flere sakene. Hvis flere av tvistene hadde blitt løst i prosjektene, der saken kan belyses tidsnært og med betydelig mindre kostnader for samfunnet, kunne det etter vår vurdering ha bidratt til mer rasjonell gjennomføring og lavere utbyggingskostnader, slik transport- og kommunikasjonskomiteen også har sluttet seg til, jf. Innst. 450 S (2012–2013).

8 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Lov om mekling og rettergang i sivile saker* (tvisteloven).
- *Lov om merverdiavgift* (merverdiavgiftsloven).
- *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven).
- *Lov om rettsgebyr* (rettsgebyrloven).
- *Lov om renter ved forsinket betaling m.m.* (forsinkelsesrenteloven).
- *Forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften).

Regelverk

- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene).
- *Bevilgningsreglementet*.

Stortingsdokumenter

- Innst. 13 S (2017–2018) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018*.
- Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- Innst. 360 S (2019 - 2020) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020, om endringer i skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2020, om økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet og om Redegjørelse av finansministeren om revidert nasjonalbudsjett*.
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* (eierskapsmeldingen).
- Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei - reformer i veisektoren*.
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- Prop. 1 S (2009–2010) *For budsjettåret 2010*. Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) *For budsjettåret 2014*. Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018*. Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Samferdselsdepartementet.

Håndbøker, instruksjer, vedtekter og veiledere

- Statens vegvesen (2013) *Omstridte krav i kontrakts- og entreprisesaker. Pålegg om prosessrisikovurdering. Tvisteløsning. Protokollasjon*. NA-Rundskriv nr. 2013/3.
- Nye Veier (2015) *Vedtekter for Nye Veier AS*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.
- Statens vegvesen (2016) *Samhandling*. Håndbok V772.
- Statens vegvesen (2017) *Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi*. Håndbok V771.
- Statens vegvesen (2018) *Plan- og byggherrestrategi for Statens vegvesen*.
- Statens vegvesen (2019) *Samledokumentasjon 2017*. Rapport nr. 207.
- Statens vegvesen (2019) *Byggekontrakter*. Håndbok R763 – Under EØS-terskelverdi – 8406 – Åpen tilbudskonkurranse. Versjon 15.03.2019.

Faglitteratur

- Arvesen, Hans-Jørgen, Heikki Giverholt og Karl Martinhussen (2012) *Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser med kommentarer*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Arvesen, Hans-Jørgen, Heikki Giverholt og Karl Martinhussen (2014) *Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt med kommentarer*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Arvesen, Hans-Jørgen, Heikki Giverholt og Karl Martinhussen (2016) *Kommentarutgave til Norsk Standard 8405, Norsk bygge og anleggskontrakt*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bruland, Amund, Ola Lædre og Omar K. Sabri (2018) *Why Conflicts Occur in Roads and Tunnels projects in Norway*. I: Journal of Civil Engineering and Management 25 (3), s. 252–264.
- *Kostnadsstyring i entreprisekontrakter* (2018) Dahl, Roy Endre, Olav Torp, Morten Welde mfl. Concept-rapport nr. 55. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018) *Beregning av kostnader ved tvister i anleggsbransjen*. Notat, 11. juni 2018.

Brev fra Statens Vegvesen

- Brev fra Statens vegvesen til Riksrevisjonen datert 13. desember 2019.
- Brev fra Statens Vegvesen til Riksrevisjonen datert 19. desember 2019.
- Brev fra Statens Vegvesen til Riksrevisjonen datert 20. desember 2019.

Møtereferater

- Referat fra bransjemøte mellom Statens vegvesen og EBA 10. april 2018. Hentet fra <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/prosjektering+og+bygging/bransjekontakt+og+nettverk/bransjekontakt-2019> >[Hentedato 3. januar 2020]
- Referat fra kontaktgruppemøte mellom Statens vegvesen og MEF 23. oktober 2019. <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/prosjektering+og+bygging/bransjekontakt+og+nettverk/bransjekontakt-2019> [Hentedato 3. januar 2020]
- Referat fra kontaktgruppemøte mellom Statens vegvesen og MEF 8. januar 2019. Hentet fra <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/prosjektering+og+bygging/bransjekontakt+og+nettverk/bransjekontakt-2019> >[Hentedato 3. januar 2020]
- Referat fra kontaktgruppemøte mellom Statens vegvesen og RIF 10. april 2019. Hentet fra <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/prosjektering+og+bygging/bransjekontakt+og+nettverk/bransjekontakt-2019> >[Hentedato 3. januar 2020]

Interne prosjekt-/saksdokumenter

- Statens vegvesen og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (2019) *Tiltak for å redusere konflikter i de største kontraktene i Statens vegvesen sine entrepriser*. Utkast 26. juni 2019.
- Statens vegvesen (2019) *Tilbudslogg 2018: Analyse av tilbudsåpninger 2018*.

Dommer

- Sak AF-gruppen. Sogn og Fjordane tingrett 17-198790TVI-SOFT.
- Sak AF NCC-Repstad anlegg ANS. Agder lagmannsrett LA-2017-194079.
- Sak BL-entreprenør AS. Frostating lagmannsrett LF-2018-45329.
- Sak BMO Entreprenør AS. Stevnet i Romsdal tingrett 18-193612TVI-ROMS.
- Sak HAB Construction AS. Høyesterett HR-2019-1225-A.
- Sak JM Byggholt AS. Høyesterett HR-2007-1835-A.
- Sak Magne Sveen AS. Høyesterett HR-2019-830-A.
- Sak Mesta Entreprenør AS. Øvre Romerike tingrett TOVRO-2012-202537.
- Sak Mika AS. Høyesterett HR-2012-2126-A.
- Sak Obras Subterraneas SA. Hålogaland lagmannsrett LH-2017-66455.
- Sak Skanska Norge AS. Stevnet i Jæren tingrett 2018.
- Sak Åge Haverstad. Eidsivating lagmannsrett LE-2017-139105.

Internettsider og -artikler

- domstol.no

- lovdata.no
 - meklingssenteret.no
 - nyeveier.no
 - regjeringen.no
 - statensvegvesen.no
 - ssb.no
-
- Brekkhus, Arve (29.11.2018) *Giske: - Vi har ikke tjent en krone på veibygging de siste ti årene* <<http://www.bygg.no/article/1375418>> [Hentedato 12.03.2020]
 - Brodtkorp, Julie (13.04.2018) *Milliardkrangler i anleggsbransjen*. Artikkel publisert på Maskinentreprenørenes Forbunds nettside, ikke lenger tilgjengelig på nettet. [Hentedato dd.mm.åååå]
 - Finstad, Øyvind og Morten Ånestad (20.11.2018) *Lei av krangler – har styrevedtak om å få ned omsetningen mot Statens vegvesen*. I: Dagens Næringsliv, nettutgave. <https://www.dn.no/bygg-og-anlegg/bygg-og-anlegg/statens-vegvesen/bdo/lei-av-krangler-har-styrevedtak-om-a-fa-ned-omsetningen-mot-statens-vegvesen/2-1-479521?fbclid=IwAR32g5SQ8dr_Xez8jAdARqVz8x5AZqZzg9DKRIHOCaHAXxKb6yphJClrMRc&_l&_l> [Hentedato 12.03.2020]
 - Homleid, Ådne (13.01.2020) *Vegvesenet og Magne Sveen avsluttet seks år lang riksvei 4-konflikt med forlik - regner ikke lenger på Vegvesen-prosjekter*. <<http://www.bygg.no/article/1420101>> [Hentedato 12.03.2020]
 - Johannesen, Trond (2015) *Mer vei for pengene*. Artikkel publisert på Maskinentreprenørenes Forbunds nettside, ikke lenger tilgjengelig på nettet. [Hentedato dd.mm.åååå]
 - Norges domstoler (2019) *Domstoladministrasjonen*. <<https://www.domstol.no/domstoladministrasjonen/>> [hentedato 03.12.2019]
 - Sandvin, Bettina (21.08.2015) *Ny rapport. Slik blir norsk veibygging raskere og billigere*. I: E24, nettavis. <<https://e24.no/naeringsliv/i/ram4J3/rapport-slik-blir-norsk-veibygging-raskere-og-billigere>> [Hentedato 12.03.2020].
 - Sandvin, Bettina (17.08.2018) *Rogfast satt på vent etter redsel for konflikter i hundremillionersklassen*. I: Stavanger Aftenblad. <<https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/a2EonA/rogfast-satt-pa-vent-etter-frykt-for-konflikter-i-hundremillionersklas>> [Hentedato 12.03.2020]
 - Sandvin, Bettina (11.10.2018) *Hva driver konfliktene?* <<http://www.bygg.no/article/1370116>> [Hentedato 10.03.2020]
 - Solberg, Mari Gisvold (22.08.2019) *Høy risiko, konflikter og tvistesaker skremmer aktørene bort fra de store veiprosjektene*. I: Teknisk ukeblad, nettutgave. <https://www.tu.no/artikler/hoy-risiko-konflikter-og-tvistesaker-skremmer-aktorene-bort-fra-de-store-veiprosjektene/471963?utm_source=newsletter-tudaily&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter-2019-08-22> [Hentedato 12.03.2020]
 - Solberg, Mari Gisvold (29.08.2019) *Slik skal Vegvesenet dempe konfliktnivået i norske veiprosjekter*. I: Teknisk ukeblad, nettutgave. <<https://www.tu.no/artikler/slik-skal-vegvesenet-dempe-konfliktnivaet-i-norske-veiprosjekter/472705>> [Hentedato 12.03.2020]
 - Statens vegvesen (2018) *Sørkjostunnelen er åpen*. <<https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6sorkjosfjellet/Nyhetsarkiv/na-er-sorkjostunnelen-åpen-for-trafikk>>. [Hentedato 12.03.2020]
 - Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå. Hentet informasjon om arbeidskraftkostnader i bygge- og anleggsvirksomhet for 2016. <<https://www.ssb.no/statbank/>> [Hentedato 06.03.2020]
 - Sørderholm, Jørn (24.01.2020) *Statens Vegvesen går inn i Meklingssenteret*. I: Anleggsmaskinen, nettmagasin. <<https://anleggsmaskinen.no/2020/01/statens-vegvesen-gar-inn-i-meklingssenteret/>> [Hentedato 18.02.2019]