

Sofie Erdal Kjeldsand

Hvordan kan Best Value Procurement benyttes til å sikre vellykkede tjenesteanskaffelser for Jernbanedirektoratet?

Bacheloroppgave i Logistikingeniør

Veileder: Asbjørn Wexshal

Mai 2020

Sofie Erdal Kjeldsand

Hvordan kan Best Value Procurement benyttes til å sikre vellykkede tjenesteanskaffelser for Jernbanedirektoratet?

Bacheloroppgave i Logistikingeniør

Veileder: Asbjørn Wexshal

Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Fakultet for økonomi

Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse



Kunnskap for en bedre verden

Bacheloroppgave TLOG3001

Tittel (norsk og engelsk): Hvordan kan Best Value Procurement benyttes til å sikre vellykkede tjenesteanskaffelser for Jernbanedirektoratet? How can Best Value Procurement be used to ensure successful service procurement for the Norwegian Railway Directorate?	Prosjektnr.: 007
Forfatter: Sofie Erdal Kjeldsand	Dato: 20.05.2020
	Gradering: Åpen
Studieretning: Bachelor i ingeniørfag, logistikk	
Veileder internt: Asbjørn Wexsahl	
Oppdragsgiver: Jernbanedirektoratet	
Oppdragsgivers kontaktperson: Rikard Waag	

Sammendrag: Denne bacheloroppgaven er skrevet med hensikt om å finne ut hvordan Jernbanedirektoratet kan tilpasse BVP teorien til sin neste konkurranseutsetting, altså hvordan BVP teorien kan tilpasses en tjenesteanskaffelse i det norske markedet. Dette er gjort ved å undersøke hva som kjennetegner en tjeneste og ved å hente erfaringer fra tidligere prosjektgjennomføringer i Norge med samme metode.	
Stikkord: BVP, Tjenesteanskaffelse, Innkjøp, Jernbanedirektoratet, Logistikk	Keywords: BVP, procurement, logistics, Jernbanedirektoratet

Forord

Denne bacheloroppgaven er utarbeidet våren 2020 ved institutt for industriell økonomi og teknologiledelse på NTNU i Trondheim. Oppgavens omfang er på 20 studiepoeng. Denne oppgaven er en videreføring av en prosjektoppgave som ble skrevet høsten 2019 sammen med medstudent Sara Haukaas. Gjennom dette arbeidet tilegnet vi oss mye kunnskap om Best Value Procurement og innledet et fint samarbeid med vår samarbeidsbedrift Jernbanedirektoratet.

Prosjektoppgavens formål var å gi Jernbanedirektoratet et svar på om BVP kunne være en gunstig metode å bruke på en senere konkurranseutsetting av operatørvikrsomheten på den norske jernbanen. Konklusjonen på prosjektet ble at Jernbanedirektoratet ville være tjent med å bruke BVP på en senere konkurranseutsetting dersom noen endringer ble innført.

Denne konklusjonen gjorde det naturlig å videreføre oppgaven inn i en bacheloroppgave, som tar for seg hvordan Jernbanedirektoratet kan gjennomføre en senere konkurranseutsetting ved bruk av BVP som metode. Dette har vært et spennende arbeid hvor jeg har sett på hvordan BVP teorien kan tilpasses det norske markedet og tjenesteanskaffelser.

Det er et par personer som har gjort det mulig å levere denne bacheloroppgaven og som fortjener en ekstra oppmerksomhet. Først vil jeg rette en stor takk til min kontaktperson fra samarbeidsbedriften Jernbanedirektoratet- Rikard Waag. Underveis i hele samarbeidsperioden har det vært mulig å stille spørsmål og å få oppklaringer, hvilket har vært svært nyttig da jeg ikke hadde mye forkunnskap omhandlende den norske jernbanen i forkant av prosjektoppgaven. Svarene har alltid vært lett forståelige, utfyllende og forklarende. Dette setter jeg pris på.

Den andre personen jeg ønsker å rette en takk til er min veileder Asbjørn Wexhal som har vært en viktig støttespiller underveis i dette arbeidet. Jeg har fått gode innspill og tilbakemeldinger gjennom hele semesteret, hvilket har hjulpet meg til å komme videre der mine egne tankeprosesser ikke strakk til.

Trondheim 20.05.2020

Sofie Erdal Kjeldsand

Sofie Erdal Kjeldsand

Sammendrag

I forbindelse med jernbanereformen fikk Jernbanedirektoratet i oppgave å konkurransenutsette operatørviksomheten på den norske jernbanen. Det skal totalt konkurransenutsettes 10 trafikkpakker, hvor tre er ferdig gjennomført per dags dato. Trafikkkpakke Sør, hvilket er den første, var en svært kompleks og ressurskrevende prosess. Det ble høsten 2019 undersøkt, gjennom en prosjektoppgave, om Best Value Procurement (BVP) ville være en gunstig metode å bruke på en senere konkurransenutsetting. Oppgaven konkluderte med at Jernbanedirektoratet ville være tjent med å benytte BVP, hvor noen av fordelene de kunne oppnå var en bedre risikohåndtering, høyere grad av måloppnåelse og bedre utnyttelse av leverandørkompetansen.

BVP er en filosofi og anskafelsesmetodikk som er delt inn i fire faser- forberedelse, vurdering, konkretisering og gjennomføring. Prosessen er lagt opp slik at erfaring og kompetanse hos leverandøren vektlegges, noe som bygger videre på tanken om at en “ekspert- leverandør” vil levere det beste løsningsforslaget. Metoden ble først prøvd ut i Nederland med stor suksess og har de senere årene funnet veien til Norge. Denne bacheloroppgaven tar for seg hvordan BVP kan benyttes på en senere konkurransenutsetting for Jernbanedirektoratet. Hvilket krever at BVP litteraturen tilpasses en tjenesteanskaffelse, samt det norske markedet.

Denne bacheloroppgaven er basert på teori skrevet av grunnleggeren av metoden, nemlig Dean Kashiwagi, og en norsk bok skrevet med samme tematikk med navn Prestasjonsinnkjøp. Det er også blitt benyttet en rekke caseoppgaver. Disse beskriver hvordan BVP har fungert i praksis i Norge, hvilket er nyttige erfaringer som videre blir benyttet i denne oppgaven.

En tjeneste kjennetegnes ved at det er et arbeid eller en ytelse som skal leveres over en gitt periode. Det kan være krevende å definere hva som kjennetegner en god prestasjon på en tjeneste, og det er derfor konkludert med i denne oppgaven at prosjektmål og KPI verdier, som måler leverandørens prestasjon, må ha et ekstra fokus. Videre, ut ifra erfaringer hentet fra andre caseoppgaver, vil det være gunstig å benytte en budsjettpris fremfor en makspris. Det har også vist seg å være et behov for mer opplæring i BVP metoden enn hva litteraturen legger opp til, noe innleide BVP- eksperter kan bidra med.

Andre tilpasninger Jernbanedirektoratet må innføre dersom BVP skal kunne brukes på en senere konkurransenutsetting er å benytte en absolutt evaluering, unngå bruken av reviderte tilbud, anvende en funksjons- eller ytelsesspesifikasjon, avslutte bruken av bonus- / insentivordninger og til sist ikke overføre ansvaret for eksterne risikofaktor til leverandøren.

Abstract

In connection with the Railway reform the Norwegian Railway Directorate was given the task of exposing competition to a total of 10 defined service packages on the Norwegian railway. Traffic package one was a very complex and resource-consuming process. In the fall of 2019, it was investigated, through a project assignment, whether Best Value Procurement (BVP) would be a favorable method at a subsequent tender. The thesis concluded that the Railway Directorate would benefit from using BVP, where some of the benefits they could achieve were better risk management, a higher degree of goal achievement and better utilization of supplier competence.

BVP is a philosophy and procurement methodology that is divided into four phases - the Pre-qualification, Selection, Clarification and Execution. The process is designed to emphasize the experience and expertise of the supplier, which builds on the idea that an "expert-supplier" will deliver the best solution. The method was first tested in the Netherlands with great success and has started in Norway in recent years. This bachelor thesis deals with how BVP can be used at a subsequent tender for the Norwegian Railway Directorate. Which requires the BVP literature to be adapted to a service procurement, as well as the Norwegian market.

This bachelor thesis is based on theory written by the founder of the method, namely Dean Kashiwagi, and a Norwegian book written with the same theme called Prestasjonsinnkjøp. A number of case studies have also been used. These describe how BVP has worked in practice in Norway, experiences that are further used in this thesis.

A service is characterized by the fact that a work or service is to be delivered over a given period. It can be challenging to define what characterizes a good performance on a service, and it is therefore concluded in this thesis that project goals and KPI values, which measure the supplier's performance, must have an extra focus. Furthermore, based on experience gained from other case studies, it would be beneficial to use a budget price rather than a maximum price. There has also been a need for more training in the BVP method than the literature suggests, which hired BVP experts can contribute.

Other adjustments the Norwegian Railway Directorate must introduce if BVP is to be used at subsequent tender is to use an absolute evaluation, avoid the use of revised offers, apply a functional or performance specification, terminate the use of bonus / incentive schemes and ultimately not transfer responsibility for the external risk factor to the supplier.

Figurer

Figur 1: Jernbanedirektoratets organisasjonskart

Figur 2: Eierstruktur i jernbanesektoren

Figur 3: Interessentgruppering

Figur 4: BVP- prosessen

Figur 5: SMARTE- mål

Figur 6: Foreslått prosentsats for veiefaktorene

Figur 7: Konkurransedyktig rekkevidde

Figur 8: Best value check

Figur 9: Eksempel på hvordan en risiko kan noteres ned

Tabelliste

Tabell 1: Bacheloroppgavens struktur

Tabell 2: Caseoppgaver

Tabell 3: Foreslått tidsbruk per aktivitet i de tre første BVP- fasene

Tabell 4: Oppbygging av prestasjonsbegrunnelsen i leverandørlbudet

Tabell 5: Oppbygging av risikovurderingen i leverandørlbudet

Tabell 6: Oppbygging av Tilleggsverdiene i leverandørlbudet

Begrepsavklaring

- **Anskaffelsesprosess:** En modell for gjennomføring av alle faser i en anskaffelse, hvilket er å avklare behov og forberede konkurransen, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging.
- **Jernbanereformen:** Er et politisk vedtak som er en del av regjeringens satsning på den norske jernbanen. Reformen resulterer i at driften av norske jernbanestrekninger skal legges ut på anbud.
- **Konkurransesgrunnlag:** De dokumentene som samlet sendes ut i markedet for å be om tilbud. Konkurransesgrunnlaget skildret behovet som skal dekkes, samt ytelsen leverandørene skal gi tilbud på.
- **Konkurransesutsetting:** Medfører at offentlige tjenester utlyses i konkurranse. Dette medfører at andre aktører enn tidligere kan konkurrere om å drifte tjenesten.
- **Mantena AS:** Reparerer og vedlikeholder togmateriell for en rekke togoperatører. Selskapet er statlig eid og underlagt Samferdselsdepartementet.
- **Milepæl:** Er en planlagt hendelse, eller et delmål som er knyttet opp mot målsetningene til prosjektet. Disse brukes gjerne for å følge prosjektets fremdrift.
- **Norske tog AS:** Statlig eid selskap, underlagt Samferdselsdepartementet. Deres oppgave er å anskaffe togmateriell, samt å leie ut jernbaneverktøy til operatører som vinner anbud på de ulike togstrekningene i Norge.
- **NSB AS:** Endret navn til Vygruppen AS etter at jernbanereformen ble vedtatt. Selskapet er underlagt Samferdselsdepartementet, og deres virksomhetsområder er tog, buss godstransport samt mobilitet og reiseliv
- **Nøkkelperson:** Menneskene som har en viktig, og gjerne kritisk rolle under realiseringen av et prosjekt.
- **Oppdragsgiver:** Jernbanedirektoratet anses som oppdragsgiver i sammenhengen som skildres i denne bacheloroppgaven.

- **Prestasjonsinformasjon:** Objektiv og entydig informasjon som ikke kan motbevise. Vanlig å benytte måling av tall, prosent eller tid. I denne bacheloroppgaven omtales prestasjonsinformasjon og KPI- verdier som det samme.
- **Risikofaktor:** Noe som øker sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe.
- **Samferdselsdepartementet:** Det norske departementet som har det overordnede ansvaret for rammevilkårene på områdene post, luftfart, jernbane, riksvegferjer, kystforvaltning og havne- og sjøtransportpolitikk. Deres kjerneoppgaver er å blant annet langtidsplanlegge, utrede, analysere og å lage forskrifter knyttet til de nevnte områdene.
- **Spesifikasjon:** Beskriver et overordnet behov som skal dekkes, hvilke resultater som skal leveres og hvordan kontrakten skal følges opp. Det eksisterer fem hovedgrupperinger innen spesifikasjoner, hvilket er detalj, standard, leverandør, ytelse og funksjon.
- **Statens jernbanetilsyn (SJT):** Norges tilsynsmyndighet for tog, trikk og T-bane. Deres hovedoppgave er å følge opp sikkerhet i disse bransjene. De skal også overvåke markedet på jernbaneområdet med hensikt i å sikre sunn konkurranse og ikke- diskriminerende vilkår.
- **Tjenesteanskaffelse:** Kjøp av en handling, et arbeid som skal gjennomføres eller en ytelse som skal leveres over en gitt periode.
- **Trafikpakke:** En avgrenset del av det norske jernbanenettet. En trafikpakke representerer de strekningene som blir konkurranseutsatt samtidig, eksempelvis består Trafikpakke Sør av jernbanestrekningene Sørlandsbanen, Jærbanen og Arendalsbanen.
- **Verifisering:** Undersøke og fastslå riktigheten av noe.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
Figurer	6
Tabelliste	6
Begrepsavklaring	7
Kapittel 1: Introduksjon	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Jernbanedirektoratet	12
1.2.1 Jernbanesektoren	13
1.2.2 Konkurransetsetting	14
1.3 Problemstilling	15
1.4 Interessenter	15
1.5 Interessentgruppering	16
1.6 Målformuleringer	16
1.6.1 Resultatmål	16
1.6.2 Effektmål	17
1.6.3 Samfunns mål	17
1.7 Rapportens struktur	17
1.8 Avgrensninger	18
Kapittel 2: Metode	19
2.1 Kvalitativ forskningsmetode	19
2.2 Litteratursøk	19
2.3 Casestudier	19
2.4 Samtale	20
2.5 Kvalitetssikring	21

Kapittel 3: Teori	22
3.1 Prinsipper	22
3.2 Beskrivelse av BVP- prosessen	23
3.2.1 Forberedelsesfasen	23
3.2.2 Leverandørtilbudet	29
3.2.3 Vurderingsfasen	32
3.2.4 Konkretiseringsfasen	36
3.2.5 Gjennomføringsfasen	40
Kapittel 4: Diskusjon	42
4.1 Forberedelsesfasen	42
4.1.1 Velge å lære opp en kjernegruppe	42
4.1.2 Formulere en prosjektmålsetning	45
4.1.3 Sette opp et styringsdokument/ veileder for deltakelse	49
4.1.3.1 Pris	49
4.1.4 Ha opplæringsmøte	51
4.2 Vurderingsfasen	53
4.2.1 Evalueringsprosessen	53
4.2.2 Intervjuene	53
4.3 Konkretiseringsfasen	55
4.3.1 Innleid BVP- ekspert	55
4.3.2 Risikostyringsplan	58
4.3.3 KPI	59
4.4 Gjennomføringsfasen	60
4.4.1 Insentiv-/ bonusordninger	61
Kapittel 5: Konklusjon	62
Kapittel 6: Kilder	65
Kapittel 7: Vedlegg	70

Kapittel 1: Introduksjon

I dette kapitlet blir bakgrunnen for oppgaven beskrevet. Deretter gis det en kort presentasjon av samarbeidsbedriften Jernbanedirektoratet og hvordan en konkurranseutsetting foregår, etterfulgt av problemstillingen for oppgaven, noen målformuleringer og en interessentanalyse. Videre blir avgrensningene for oppgaven presentert, samt en oversikt over oppgavens struktur.

1.1 Bakgrunn

I 2015 ble stortingsmeldingen “på rett spor- reform av jernbanesektoren” publisert. I denne meldingen ble det lagt frem at jernbanesektoren skulle omlegges og at det gradvis skulle innføres konkurranse på persontransport med tog i Norge (Samferdselsdepartementet, 2015). Videre ble jernbanereformen publisert i 2017. Denne reformen har som hensikt å “... bidra til bedre effektivitet og ressursbruk.” (Wisting, 2019)

I forbindelse med jernbanereformen fikk Jernbanedirektoratet i oppgave å konkurranseutsette operatørvirksomheten på den norske jernbanen. Dette er en ressurskrevende og kompleks prosess. Det er dermed viktig å effektivisere og gjennomføre anskaffelsesprosessen på en slik måte at ressursbruken blir optimalisert. Dette henger også sammen med målet satt for jernbanereformen om å “... spille en enda viktigere rolle for å løse transport-, miljø- og klimautfordringer” (Regjeringen, 2020)

Dette er noe av bakgrunnen for hvorfor Jernbanedirektoratet valgte å ta kontakt med NTNU om muligheten for å skrive en prosjektoppgave høsten 2019. De ønsket å få svar på om Best Value Procurement (BVP) ville være en gunstig metode å bruke på en senere konkurranseutsetting. Helt konkret ble oppgaven skrevet med følgende problemstilling: “*Er BVP en velegnet anskaffelsesmetode for konkurranseutsetting av operatørvirksomhet på den norske jernbanen? - Eksemplifisert ved anskaffelse av Trafikkpakke 1 for Jernbanedirektoratet*” (Kjeldsand & Haukaas, 2019, s. 8).

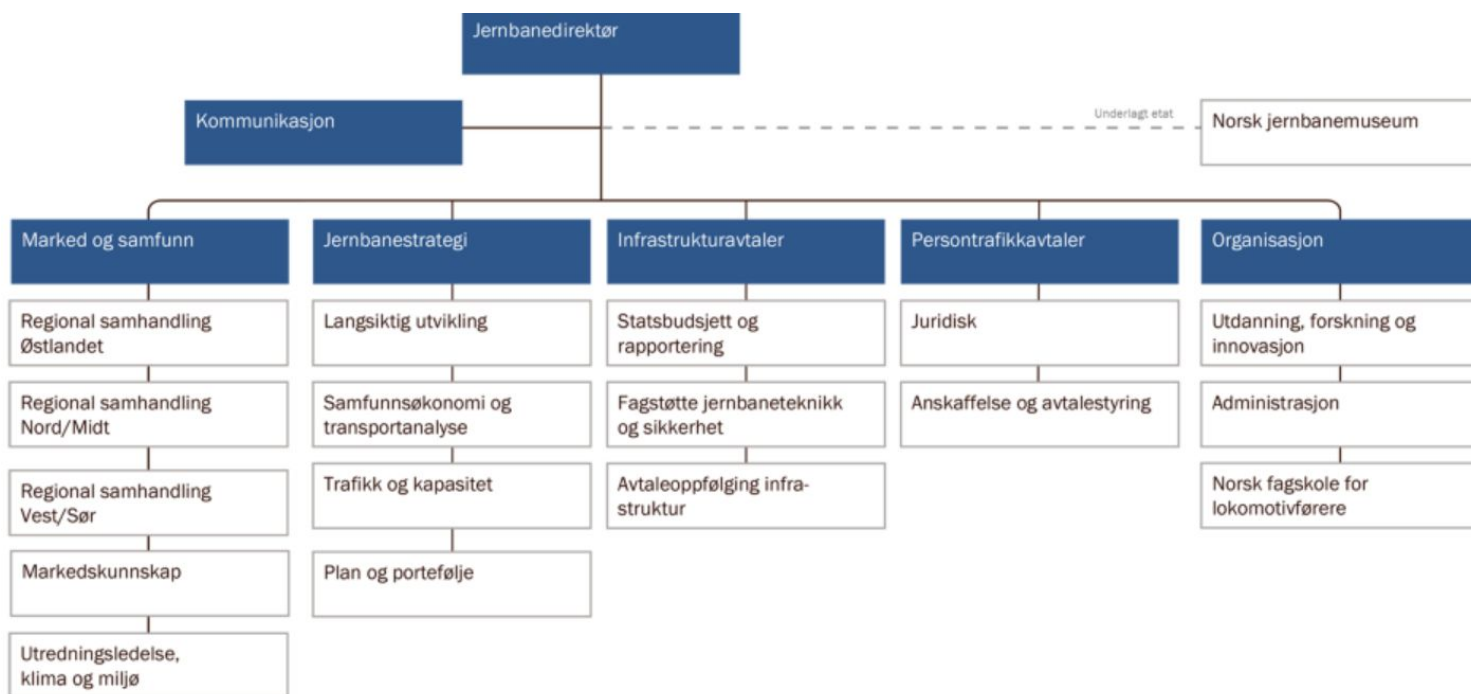
Konklusjonen ble at Jernbanedirektoratet ville være tjent med å benytte BVP på en senere konkurranseutsetting dersom de innførte noen spesifikke endringer. Disse endringene var i hovedsak å lage mer konsise mål formulert som samfunns-, effekt- og resultatmål, i tillegg til at målene skal oppfylle SMART-kriteriene. Samtidig som de ble oppfordret til å benytte en absolutt evalueringsform uten reviderte tilbud, og å redusere bruken av detaljspesifikasjoner. Det ble også oppfordret til å ha mer fokus på risiko og ansvarsfordelingen knyttet til dette. Med konklusjonen om at Jernbanedirektoratet ville være tjent med å benytte BVP på en senere konkurranseutsetting ble det naturlig å videreføre oppgaven inn i en bacheloroppgave.

1.2 Jernbanedirektoratet

Bacheloroppgaven er skrevet i samarbeid med Jernbanedirektoratet. Direktoratet ble opprettet i 2016 som en del av Jernbanereformen og har avdelinger fordelt i Oslo, Bergen og Trondheim (Jernbanedirektoratet). De fem hovedansvarsområdene til bedriften er illustrert under i figuren “Jernbanedirektoratets organisasjonskart”.

Et av deres ansvarsområder er å konkurransesutsette definerte trafikkpakker, altså ulike togstrekninger i Norge. Det skal totalt legges ut 10 trafikkpakker på anbud i perioden frem til 1. januar 2027 (Bane NOR, 2018a). Målet med konkurransesutsettingen er at “jernbanen utvikles med utgangspunkt i kundenes behov, at togdriften er sikker og driftsstabil og at eksisterende kapasitet i jernbanesystemet utnyttes godt.” (Samferdselsdepartementet, 2019, s. 2).

Jernbanedirektoratet har også ansvaret for å sikre et hensiktsmessig samspill mellom de ulike aktørene i jernbanesektoren (Jernbanedirektoratet, 2016).



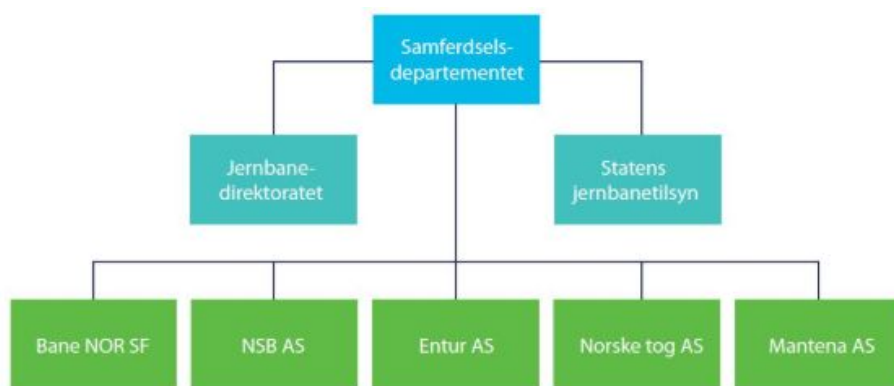
Figur 1: Jernbanedirektoratets organisasjonskart (Jernbanedirektoratet, 2019)

1.2.1 Jernbanesektoren

Jernbanedirektoratet er direkte underlagt samferdselsdepartementet og skal bistå som faglig rådgiver dersom departementet har noen jernbanerelaterte spørsmål. Som tidligere nevnt er en av av Jernbanedirektoratet sine oppgaver å konkurransesutsette ulike togstrekninger i Norge, altså å finne en operatør som skal drifte disse strekningene. Den valgte operatøren skal videre inngå pålagte avtaler med Bane NOR SF, Norske tog AS og Entur AS, som alle er underlagt Samferdselsdepartementet. Disse aktørene har ulikt ansvarsområde innen jernbanesektoren, og deres forbindelse til hverandre er illustrert i figur 2.

Bane NOR SF er ansvarlig for infrastrukturen på jernbanen og har som hovedoppgaver å “... planlegge, bygge ut og vedlikeholde jernbanen, stasjonene og terminalene.” (Bane NOR, b). Deres tre visjoner for driften er å få mer igjen for pengene, at kunden står i sentrum og å være en fremtidsrettet samfunnsaktør. Helt konkret ønsker foretaket å forbedre ressursbruken sin, samtidig som de ønsker å effektivisere gjennom å øke produktiviteten, mer standardisering og modernisering. De jobber også mot en driftsstabil og punktlig jernbane, ettersom de selv hevder dette “... er den viktigste driveren for kundetilfredshet” (Bane NOR, 2019). I tillegg til disse visjonene er sikkerhet og beredskap en viktig prioritering for Bane NOR SF. Målet deres er å levere Europas sikreste jernbane (Bane NOR, 2019).

Vedlikeholdet av selve togmateriellet, som blir leid av Norske tog AS, er det operatørene selv som har ansvar for. De kan leie dette ansvaret ut til en annen underleverandør om ønskelig. Den vinnende leverandøren skal som nevnt underskrive en avtale med Entur AS. Dette selskapet tilbyr salg og distribusjon av billetter for den norske jernbanesektoren, i tillegg til at de tilbyr en reiseplanlegger på tvers av de ulike kollektivtilbudene. Målet er at tilbudet skal være enkelt å bruke slik at flere velger å reise kollektivt (Entur).



Figur 2: Eierstruktur i jernbanesektoren (Bane NOR, 2018b)

1.2.2 Konkurransetsetting

Som nevnt skal Jernbanedirektoratet konkurransetsette totalt ti ulike trafikkpakker, hvor de tre første per dags dato er ferdig konkurransettsatt og kjent. Disse trafikkpakkene er da for områdene Sør (1), Nord (2) og Vest (3). Felles for disse pakkene er at det ble gjennomført en prekvalifisering blant de tilbyderne som ønsket å delta i konkurransen. Videre fikk de prekvalifiserte tilbyderne tilgang til konkurransegrunnlaget, som blant annet inneholdt de overordnede målene for den spesifikke trafikpakken. Et av statens mål hentet fra Trafikkpakke Vest var at *“Konkurransetsetting av trafikpakken bidrar til flere og mer fornøyde kunder gjennom at den togoperatøren som velges, skal kunne levere det mest kundevennlige og kostnadseffektive persontogtilbudet.”* (Jernbanedirektoratet, s. 35).

I tillegg til målene gitt fra staten ble det også satt noen mer spesifikke mål for den nevnte trafikpakken. Disse målene var følgende:

- Flere og mer fornøyde kunder på strekningene
- Mer persontrafikk for den offentlige ressursinnsatsen
- Optimal drift og vedlikehold av togmateriell
- En effektiv- og markedsorientert organisasjon
- Et godt samarbeid med regionale myndigheter og aktører i sektoren
- Et mest mulig sømløst tilbud mellom persontrafikk som inngår i trafikpakken og øvrig kollektivtransport

(Jernbanedirektoratet, s.35)

Ytterligere informasjon som ble gitt i konkurransegrunnlaget var en rekke krav og beskrivelser om hva leverandørene skulle ha med i sine tilbud. Det ble også utarbeidet en kravspesifikasjon som blant annet inneholdt at operatøren skulle gjennomføre en kundetilfredshetsundersøkelse med 46 ferdigdefinerte spørsmål minst to ganger årlig. Denne undersøkelsen danner grunnlaget for leverandørens prestasjon rundt målet *“Flere og mer fornøyde kunder på strekningene”*. Spørsmålene i spørreundersøkelsen omhandler ikke kun operatørens prestasjons, men også hvordan Bane NOR og Entur presterer, samt hvordan togene er utformet og hvordan de oppleves (Jernbanedirektoratet, s. 71).

Etter at Trafikkpakke Sør var ferdig konkurransettsatt og en kontrakt ble skrevet under kunne den vinnende operatøren fortsette planleggingen frem mot trafikkstart, som fant sted noen måneder senere. Underveis i planleggingsperioden og etter trafikkstart hadde leverandøren muligheten til å hente ut en rekke bonuser dersom de presterte tilfredsstillende etter gitte kriterier. De fire hovedområdene som ble vektlagt var: En godt gjennomført oppstartsfasen, økt kundetilfredshet, passasjervekst og passasjerutvikling på regiontog (Jernbanedirektoratet).

1.3 Problemstilling

“Hvordan kan BVP benyttes som anskaffelsesmetodikk ved konkurranseutsetting av operatørvirksomhet på den norske jernbanen?”

1.4 Interessenter

En interessent defineres av Rolstadås, Olsson, Johansen & Langlo (2014) som en person eller en organisasjon som er aktivt involvert i prosjektet, eller som har interesser som kan bli berørt av prosjektets gjennomføring eller sluttresultat. Videre kan interessentene deles inn i primær- og sekundærinteressenter. Førstnevnte kan direkte påvirke prosjektets sentrale beslutninger, og har i tillegg myndighet til å treffe beslutninger som kan få konsekvenser for selve prosjektet (Rolstadås et. al., 2014, s. 75). Dette gjelder ikke for sekundærinteressentene. Det er likevel viktig å ta hensyn til noen av sekundærinteressentene da de kan bli berørt av prosjektet og i tillegg kan påvirke visse områder av prosjektet.

Primærinteressentene for denne bacheloroppgaven er Jernbanedirektoratet og NTNU. Behovet til NTNU er kunnskapsbygging. De ønsker å øke sin kunnskap rundt kjente tema, samt å være en fremtidsrettet aktør som utforsker nye områder. Denne bacheloroppgaven bidrar til å øke kunnskap rundt hvordan en relativt ny metode, altså BVP, kan benyttes på et mindre kjent område, nemlig en tjenesteanskaffelse. Jernbanedirektoratet har, i likhet med NTNU, et behov om å øke sin kunnskap rundt hvordan BVP kan benyttes på en tjenesteanskaffelse i Norge. De har også et behov for å effektivisere konkurranseutsettingen av en trafikkpakke, optimalisere ressursbruken sin og å utnytte leverandørmarkedets kompetanse.

De resterende interessentene til denne bacheloroppgaven blir vurdert til sekundærinteressenter. Disse kan eksempelvis være Difi, medstudenter, innkjøpere i offentlig- og privat sektor eller NTNU- ansatte. Det kan også være noen jernbanespesifikke interessenter som Norsk Jernbaneforbund, Norsk Lokomotivmannsforbund, togoperatører, Bane NOR SF, Norske tog AS, Entur AS, Samferdselsdepartementet eller ulike jernbaneforum.

1.5 Interessentgruppering

De nevnte interessentene er illustrert i figur 3, hvor primær- og sekundærinteressentene er visualisert. Å kategorisere interessentene på en slik måte er et nyttig verktøy for å identifisere hvilke interessenter som skal få mest oppmerksomhet underveis i skriveprosessen. Ut i fra figuren kan det leses at det er viktig å ha tett dialog med både intern veileder fra NTNU og representant fra samarbeidsbedriften Jernbanedirektoratet underveis.



Figur 3: Interessentgruppering

1.6 Målformuleringer

Målene for denne bacheloroppgaven er utformet etter SMART kriteriene og etter primærinteressentene sine behov. I følge Rolstadås et. al. (2014) ligger *“nøkkelen til suksess i å se sammenhengen mellom behovene hos de mest sentrale interessentene, hvilke konkrete mål som kan tilfredsstille behovet, samt hvordan vi kan oppnå ønsket effekt.”* (s. 68).

1.6.1 Resultatmål

- Lovere en bacheloroppgave på 40-60 sider innen 20.mai 2020
- Utarbeide et grunnlag som Jernbanedirektoratet kan bruke i konkurranseutsetting av minst en trafikkpakke

1.6.2 Effektmål

- At BVP blir vurdert som en mulig anskaffelsesmetodikk for Jernbanedirektoratet
- Øke kunnskapen om BVP på tjenesteanskaffelser for Jernbanedirektoratet

1.6.3 Samfunns mål

- Bidra til å optimalisere bruken av fellesskapets økonomiske ressurser
- Skrive en oppgave som gjør at BVP blir vurdert som gunstig metodikk på tjenesteanskaffelser av andre aktører i Norge

1.7 Rapportens struktur

Tabellen under illustrerer hvordan denne bacheloroppgaven kronologisk er bygd opp, med en kort beskrivelse av hva hvert kapittel inneholder.

Kapittel	Beskrivelse
1: Innledning	Her presenteres bakgrunn og formål med denne bacheloroppgaven. Samarbeidsbedriften Jernbanedirektoratet blir introdusert, samt problemstilling og mål for denne oppgaven. Primær- og sekundærinteressentene blir opplyst om, samt avgrensningene til oppgaven.
2: Metode	Valg av forskningsmetode blir introdusert, samt hvor informasjonen til denne oppgaven er hentet fra. Til sist belyses kvaliteten av de kildene som er brukt.
3: Teori	I dette kapitlet blir Best Value Procurement (BVP) metoden gjennomgått, både prinsippene og selve prosessen.
4: Diskusjon	Det blir diskutert rundt hvilke tilpasninger Jernbanedirektoratet må gjennomføre dersom BVP skal benyttes på en tjenesteanskaffelse i det norske markedet.
5: Konklusjon	Her kommer den endelige konklusjonen på hvilke tilpasninger som vil være gunstig å gjennomføre dersom BVP metoden skal benyttes på en senere konkurranseutsetting.

Tabell 1: Bacheloroppgavens struktur

1.8 Avgrensninger

Denne oppgaven har noen naturlige avgrensninger grunnet dens posisjon i studieforløpet “logistikkingeniør” ved NTNU. I dette studieforløpet er bacheloroppgaven på 20 studiepoeng og det er beregnet en tid på ca. 450 arbeidstimer per student. Oppgavens andre tidsbegrensning er at arbeidet skal skje mellom januar 2020 og mai 2020.

En annen avgrensning er at det eksisterer få prosjekter i Norge som er gjennomført med BVP som metodikk. Dermed finnes det lite erfaringsdata. I diskusjonsdelen av denne oppgaven, hvor det legges frem hvordan Jernbanedirektoratet kan tilpasse BVP- teorien til sin spesifikke situasjon, brukes erfaringer fra andre prosjekter og egne tanker for å skape et helhetlig bilde. Ergo blir det en avgrensning i hvor mye informasjon det er å finne på nettopp dette området.

Teorigrunnlaget til denne oppgaven er mye hentet fra boken “Prestasjonsinnkjøp” skrevet av blant annet van de Rijt, som selv tilbyr kursing i metoden (Rijt et. al., 2016). Dette kan det stilles noen spørsmålstegn ved ettersom de som anbefaler dette selv har økonomiske interesser i metoden. Det oppfordres ikke kun til kursing i metoden, men også at alle involverte parter skal ta en lisens i forkant av prosessen (Kashiwagi, 2016). Hvorvidt dette er nødvendig, eller om det kun handler om å tjene penger blir det ikke tatt stilling til i denne oppgaven.

Det blir heller ikke tatt stilling til om Best Value Procurement er i tråd med det norske lovverket. Grunnen til nettopp dette er at det allerede er konstatert gjennom “Juridisk notat om BVP fra Kluge” (Andersen, Arendt & Ramstad, 2018) at BVP prosessen lovlig kan gjennomføres dersom de forutsetningene som blir inkludert i det spesifikke notatet følges.

Kapittel 2: Metode

I dette kapitlet blir det belyst hvilke metoder som er brukt for informasjonsinnhenting til denne bacheloroppgaven. Det vil også bli redegjort for kvaliteten på de metodene som er valgt, i tillegg til en kort bakgrunn for hvorfor det er blitt benyttet en kvalitativ forskningsmetode.

2.1 Kvalitativ forskningsmetode

Best value procurement er en relativ ny metodikk i Norge. Det er få prosjekter som er gjennomført med BVP, i tillegg til at det eksisterer lite litteratur og oppgaver skrevet om tematikken. I slike tilfeller er det anbefalt å benytte en kvalitativ forskningsmetode som baserer seg på meninger og opplevelser, ikke tall og statistikk (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2010). Dette er bakgrunnen for hvorfor denne oppgaven baserer seg på metodene litteratursøk, casestudier og samtale som informasjonsgrunnlag.

2.2 Litteratursøk

For å få et helhetlig bilde av selve BVP metoden, prinsippene og de tidligere erfaringene høstet fra andre prosjektgjennomføringer er det gjort et bredt søk på ulike databaser. Informasjonen er for det meste hentet fra Google scholar, Store norske leksikon, NTNU Open og anskaffelser.no, som alle er anerkjente databaser med pålitelig informasjon. Det er i tillegg benyttet noen supplerende kilder for å underbygge påliteligheten til kilden ved at flere hevder det samme. Det er også blitt benyttet noen bøker slik som Rådgivende Ingeniørers Forenings (RIF) håndbok om prestasjonsinnkjøp (Rijt, Santema & Soilammi, 2016), som er en av få norske bøker som er utgitt med innhold om Best Value Procurement, “How to know everything without knowing anything” og “2016 Best value approach” skrevet av Dean T. Kashiwagi, grunnleggeren av metoden.

2.3 Casestudier

Mye av grunnlaget til denne bacheloroppgaven er hentet fra ulike casestudier skrevet om i forskjellige masteroppgaver med tematikken BVP. Disse studiene belyser hvordan metodikken har fungert i praksis i det norske markedet, samtidig som de kommer med en rekke oppfordringer til hvordan metodikken videre kan tilpasses. Tabell 2 viser de ulike prosjektene som ble fulgt i de ulike masteroppgavene. Erfaringene høstet fra andre norske prosjektgjennomføringer er svært verdifulle, ettersom det eksisterer lite informasjon på området. En av utfordringene knyttet til å bruke disse kildene er at masteroppgavene er rettet inn mot bygg- og anleggsbransjen. Dette gjør at kildene ikke direkte kan brukes i denne oppgaven, som omhandler BVP i tjenesteanskaffelser, men at det likevel er mange nyttige erfaringer som kan danne grunnlaget for en videre tilpasning.

Forfatter	Prosjekt
Emilie Sofie Lesjø	E18 Rugtvedt- Dørdal E6 Arnkvern- Moelv E39 Kristiansand vest- Mandal øst E39 Mandal øst- Mandal by E6 Ranheim- Værnes
Glumur Orri Högnason	Flatåshallen Metrobuss i Trondheim
Mikkel Narmo	E6 Arnkvern- Moelv
Jeanette Nyseter & Anders Johnsrud	Munkerud barnehage Vollebekk barnehage Åsgreina barnehage Tasta bydel barnehage (3 barnehager)

Tabell 2: Caseoppgaver

2.4 Samtale

Denne bacheloroppgaven, er som nevnt i 1.1 Bakgrunn, en videreføring av en prosjektoppgave som ble skrevet høsten 2019. I forbindelse med prosjektoppgaven fikk prosjektgruppen tilsendt relevante dokumenter, i tillegg til at det ble gjennomført en rekke samtaler med kontaktpersonen fra Jernbanedirektoratet. Informasjonen hentet, og kunnskapen opparbeidet gjennom denne prosjektoppgaven danner mye av grunnlaget for nettopp denne bacheloroppgaven. Videre er det i løpet av dette arbeidet blitt gjennomført en kontinuerlig dialog med kontaktpersonen fra Jernbanedirektoratet, i tillegg til regelmessige samtaler med intern veileder gjennom hele prosessen for å best mulig kunne forstå og ivareta primærinteressentene sine behov.

2.5 Kvalitetssikring

For å validere den informasjonen som hentes fra de ulike databasene benyttes TONE- prinsippet. Denne metoden er effektiv ved at kun fire hovedspørsmål blir stilt, altså om kilden er troverdig, objektiv, nøyaktig og egnet (Overland, 2018). Dersom kilden viste seg å ikke stemme med alle disse punktene, nemlig om kilden var sikker, nøytral, uten slurv og juks og var svar på det jeg søkte etter, ble den ikke brukt.

Som nevnt innledningsvis er det blitt benyttet en del masteroppgaver som grunnlag for denne bacheloroppgaven. Noe av svakheten med nettopp denne formen for kilde er at det klassifiseres som en sekundærkilde. Forfatterne bruker informasjon fra andre databaser, samt at de får informasjon om et prosjekt gjennom sin kontaktperson. Fordelen med denne type kilde er dog at den inneholder informasjonen som er lett tilgjengelig, samtidig som den legger frem informasjon som går spesifikt på det norske markedet, hvilket ingen lærebøker gjør. Ulempen derimot er at NTNU Open ikke publiserer karakteren på de oppgavene som legges ut. Dette gjør at vurderingen som omhandler kvalitet på oppgaven må gjøres subjektivt.

Kapittel 3: Teori

Dette kapitlet inneholder teori som er relevant for oppgavens problemstilling. Helt konkret blir prinsippene og selve BVP- prosessen presentert. Best value procurement (BVP), også kjent som prestasjonsinnkjøp, er en prosess-, prosjekt- og en risikostyringsmetode som ble utviklet av blant annet Dean Kashiwagi ved Arizona State University (Snippert, 2014). I tillegg til å være en metodikk, kan også BVP anses som en filosofi. Noen av de viktigste fundamentene i metodikken er “... *gjennomsiktighet og enkelhet gjennom hele prosessen, med leverandøren som ekspert og en byggherre som tør å gi slipp.*” (Lesjø, 2019, s. 18).

3.1 Prinsipper

For å forstå filosofien til BVP er det viktig å kjenne til de grunnleggende prinsippene. Det første prinsippet, som ble introdusert allerede i innledningen, er at leverandøren anses som eksperten. Leverandørtilbudet, som blir videre utdypet i delkapittel 3.2.2, skal inneholde to sider med prestasjonsbegrunnelse. Her skal leverandørene gjennom en rekke påstander forklare “... *hvorfor han er i stand til å utføre prosjektet godt ...*”, samtidig som alle påstander skal være underbygget med objektive prestasjonsfakta (Rijt et. al., 2016, s. 36). Gjennom tilbudet viser da leverandøren at han innehar nyttig erfaringsdata som videre kan brukes til å utforme en prosjektløsning og til å styre selve prosjektet. Noe av “... *Utgangspunktet er at leverandøren vet mer enn oppdragsgiveren*” (Rijt et. al., 2016, s. 101).

Det neste sentrale prinsippet omhandler risikofaktorer. Både åpenhet rundt risikofaktorene og at de eksterne risikoene ikke blir overført til leverandøren er viktig. Per definisjon er en ekstern risikofaktor noe en leverandør ikke kan påvirke eller kontrollere (Thpanorama). Det vil ifølge Rijt et. al. (2016) være ugunstig for en leverandør å overta nettopp disse risikofaktorene fordi det gjør prosjektomfanget større og vil i de fleste tilfeller føre til en økt tilbudspris. Det er også viktig med åpenhet rundt risikofaktorene. Hovedgrunnen er at det gir oppdragsgiver muligheten til å sette inn risikoreduserende tiltak. Det er nemlig slik at “... *jo tidligere vi identifiserer avvik jo enklere og rimeligere er det å iverksette tiltak.*” (Køster, 2017).

Et tredje betydelig prinsipp er entydig- eller dominant informasjon. Definisjonen av dette er informasjon som bare kan forstås på en måte, altså fakta som er umulig å misforstå (NAOB). Kashiwagi (2016) hevder at dominant informasjon er “ekspertenes språk”, ettersom kompleks informasjon må omgjøres til lett forståelig informasjon. Bruken av dominant informasjon bidrar til et åpent- og transparent miljø, som videre bidrar til å bygge tillit mellom de involverte partene. I tillegg til at dominant informasjon er med på å redusere risiko og til å effektivisere kommunikasjonen mellom partene, samt at færre beslutninger blir tatt av ikke- eksperter (Kashiwagi, 2019a).

Det er slik at leverandørtilbudene skal utformes med blant annet dominant informasjon. Noe som gjør det “... helt tydelig hvilken av de tilgjengelige leverandørene som er best egnet.” (Rijt et. al., 2016, s. 10). Det er nemlig slik at de som vurderer tilbudene ikke er sett på som eksperter, og dermed er det viktig at tilbudene blir utformet på en slik måte at ikke- eksperter lett kan identifisere ekspertene blant leverandørene. Dette bidrar bruken av dominant informasjon med. Et annet område hvor dominant informasjon benyttes i en BVP prosess er ved KPI verdier. Dette er målinger som blir tatt underveis i prosjektgjennomføringen og som videre gir et tall på leverandørens prestasjon. Disse verdiene kan i ettertid benyttes som prestasjonsfakta under prestasjonsbegrunnelsen i leverandørtilbudet ved senere konkurranser.

3.2 Beskrivelse av BVP- prosessen

I litteraturen deles Best Value Procurement prosessen inn i fire faser- Forberedelsesfasen, vurderingsfasen, konkretiseringsfasen og gjennomføringsfasen (Kashiwagi, 2016). Figur 4 illustrerer faseinndelingen, samt når tilbudsutformingen finner sted. Det vil i dette delkapitlet bli lagt mest vekt på oppdragsgivers ansvarsområder, men det vil også bli inkludert hvordan leverandørene skal utforme sine tilbud.



Figur 4: BVP- prosessen (Difi, 2020b)

3.2.1 Forberedelsesfasen

Forberedelsesfasen er den første av alt fire faser beskrevet i BVP- litteraturen, og finner sted før selve anskaffelsesprosessen. Denne fasen har som hensikt å forberede oppdragsgiver og leverandørmarkedet på BVP- metodikken og/ eller det spesifikke prosjektet som er tenkt igangsatt. Rijt et. al. (2016) presenterer noen steg som det er anbefalt å gjennomføre i forberedelsesfasen, hvilket er:

- Velge en ansvarlig i organisasjonen
- Sette opp en strategisk ramme
- Velge og lære opp en kjernegruppe
- Velge et prosjekt
- Formulere en prosjektmålsetning

- Lage en plan
- Velge veiefaktorene
- Sette opp et styringsdokument/ veileder for deltakelse
- Invitere leverandørene
- Ha opplæringsmøte

Velge en ansvarlig i organisasjonen

Før selve anskaffelsesprosessen påbegynnes “... er det nødvendig at det er en ansvarlig/ sponsor tilstede innen organisasjonen.” (Rijt et. al., 2016, s. 24) Denne personen kjennetegnes ved at de ønsker å benytte BVP på et fremtidig prosjekt og at de har myndighet til å ta selvstendige beslutninger (Rijt et. al., 2016). Som nevnt i delkapittel 3.1 Prinsipper er ikke Best Value Procurement kun en prosess, men også en filosofi. Dette må sponsoren ha forstått. Det er nemlig slik at sponsoren er ansvarlig for selve anskaffelsen og for å gjennomføre en forandringskultur i organisasjonen om dette skulle være nødvendig (Nygård, 2019).

Sette opp en strategisk ramme

Når en organisasjon har bestemt seg for å benytte BVP på et fremtidig prosjekt er det viktig at prosjektet passer inn under den strategiske rammen bedriften allerede har (Rijt et. al., 2016). En strategi er per definisjon “... en plan som skal si noe om hva du skal gjøre for å nå et konkret mål.” (Allegro). Dersom prosjektet faktisk er i tråd med den strategien organisasjonen allerede har vil det være “... mulig å senere bevise at den nye arbeidsmåten virkelig har tilføyd verdi for organisasjonen.” (Rijt et. al., 2016, s. 25).

Velge og lære opp en kjernegruppe

Neste steg i prosessen er å velge 4-8 medlemmer som samlet utgjør “kjernegruppen” (Lædre, Wondimu, & Högnason, 2019). Kjernegruppen består av medlemmer med ulike kompetanser, og velges av den interne sponsoren. Rijt et. al. (2016) foreslår at gruppen skal bestå av minst en prosjektleder, en innkjøpsleder, en representant fra ledelsen og en innholdsmessig ansvarlig som har kompetanse på det som kjøpes inn. Glumur Orri Högnason (2018) foreslår også at det kan være gunstig å inkludere en jurist i kjernegruppen som kan håndtere problemstillingene knyttet til anskaffelsesregelverket.

Felles for gruppemedlemmene er at de er i stand til å jobbe med nye ideer og filosofier, er ansvarlige og at de er komfortable i nye prosjektomgivelser. Et av gruppens ansvarsområder er, sammen med den interne sponsoren, å introdusere og forankre BVP metoden i organisasjonen (Nyseter & Johnsrud, 2019). Videre, ut i fra kjernegruppen, skal det velges en kontraktsansvarlig som blir tildelt en nøytral rolle. Denne personen skal sørge for at kjernegruppen gjennomfører prosessen riktig, men skal selv ikke delta med noe innhold.

Velge et prosjekt

I det fjerde steget i prosessen skal det velges et prosjekt som skal benytte BVP som metodikk. Her eksisterer det gjerne to ulike utgangspunkt. På den ene siden er de organisasjonene som allerede har valgt et prosjekt og av den grunn har startet opp nettopp denne prosessen. I slike tilfeller hvor et prosjekt allerede er valgt vil det være naturlig å gå videre til neste steg, altså å formulere en prosjektmålsetning.

På den andre siden er de organisasjonene som bevisst har tatt et valg om å benytte BVP på et kommende prosjekt, men ikke enda har bestemt seg for hvilket. I slike tilfeller skal kjernegruppen velge et passende prosjekt. I følge Difi (2016) vil organisasjonen få mest effekt ut av å velge et stort og komplekst prosjekt, men ettersom “... *dette er en utprøving av en ny metode, vil trolig et mellomstort prosjekt være mer hensiktsmessig.*” Som nevnt i seksjonen “Sette opp en strategisk ramme” er det viktig at det valgte prosjektet passer inn under den strategiske rammen organisasjonen allerede har.

Formulere en prosjektmålsetning

Etter at et prosjekt er valgt skal kjernegruppen bestemme selve prosjektomfanget. I dette steget er det vesentlig å huske på ett av grunnprinsippene i BVP filosofien, altså at leverandøren anses som eksperten. Kjernegruppen skal kun utforme mål som sier noe om “hva” de ønsker å oppnå med prosjektet, og ikke “hvordan” det skal løses (Storteboom, 2017). Målene utgjør “... *målestokken for suksessen til prosjektet og senere en ramme for vurderingen av leverandøren.*” (Rijt et. al., 2016, s. 29). Det er da viktig at målene er formulert etter SMART- kriteriene:

- **Spesifiserte** – veldefinerte, klare og entydige
- **Målbare** – kvantitativt dersom mulig, eventuelt etterprøvbare på andre måter
- **Akseptert** – felles forståelse i prosjektet, hos prosjekteier, kunde og brukere
- **Realistiske** – målene skal kunne nås
- **Tids- og kostnadsavgrenset** – må kunne gjennomføres innenfor gjeldende rammer
- **Enkle** – målene må formuleres kort og konsist slik at alle forstår dem

Figur 5: SMARTE- mål (Køster, 2019)

En del av leverandørtilbudet er dokumentet “*Tilleggsverdi*”, som videre blir adressert i delkapittel 3.2.2. Her skal leverandørene tilby ekstratjenester som går utenfor selve prosjektomfanget, men som tilfører ekstra verdi til målsetningene (Rijt et. al., 2016). Målene må da være enkle å forstå slik at leverandørene klarer å plukke ut hva organisasjonen anser som viktig. Det er også en fordel om målene er prosjektspesifikke. Dette danner nemlig grunnlaget for at leverandørene klarer å utarbeide unike tilbud som ikke blir for generelle. (Lesjø, 2019).

Lage en plan

Neste trinn i prosessen er å utarbeide en tidsplan for alle aktivitetene fra og med det å bestemme det totale prosjektomfanget til endt konkretiseringsfase. Rijt et. al. (2016) presenterer en tidsplan, fremstilt i tabell 3, på omtrent fire måneder. Dette er kun et forslag, og tidsbruken vil variere fra bransje til bransje og ut ifra hvor mye erfaring organisasjonen allerede har fra lignende prosjektgjennomføringer. Difi (2016) anbefaler “... å sette av doble ressurser til de første prosjektene slik at prosjektgruppen for BVP-prosjekt nummer to kan følge det første BVP-prosjektet.” Dette inkluderer da også tidsbruk.

Som nevnt er tabell 3 kun en mal, og brukes Best Value Procurement i “... offentlig sektor blir behandlingstiden stort sett påvirket mest av de faste interne prosedyrene og de lovmessige bestemte tidsfristene.” (Rijt et. al., 2016, s. 30). Det er verdt å bemerke at tiden satt av til tilbudsutarbeidelse for leverandørene og tid satt av til konkretiseringsfasen ikke kan kortes ned på (Rijt et. al., 2016).

Aktivitet	Nødvendig tid
Tiden som gruppemedlemmene trenger for å bestemme det definitive prosjektomfanget	Variabel
Tiden som er nødvendig for å lage en shortlist med mulige leverandører	3-4 uker
Tiden som er nødvendig for å informere leverandørene om hvordan prosjektet skal utføres og invitere dem til en leverandørssamling	3-4 uker
Tiden som leverandørene trenger for å lage planene/ tilbudene sine	6-8 uker
Tiden som gruppemedlemmene trenger for å vurdere planene	1-2 uker
Tiden som er nødvendig for å invitere leverandørene til intervjurunden/ holde intervjurunden og de tilhørende vurderingene	1 uke
Tiden som er nødvendig for å konkretisere og informere leverandøren	1 uke
Tiden som er nødvendig for konkretiseringsfasen	4 uker

Tabell 3: Foreslått tidsbruk per aktivitet i de tre første BVP- fasene (Rijt et. al., 2016, s. 29)

Velge veiefaktorene

Det syvende steget innebærer at kjernegruppen velger veiefaktorene som leverandørene skal bli evaluert på i vurderingsfasen. BVP metodikken følger det overordnede kriteriet om “*beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet*”, også kjent som “*økonomisk mest fordelaktig tilbud*” (Rijt et. al., 2016, s. 30). Dette gjør at tilbudene skal evalueres mer på bakgrunn av øvrige tildelingskriterier enn pris. Rijt et. al. (2016) foreslår en fordeling som vist i figur 6, men belyser at prosentsatsen og hva som velges under tildelingskriteriet “kvalitet” kan endres på.

En grunnregel eksisterer dog, og det er at intervjuene skal vektet tyngst. Grunnen for dette er at “... intervjuene er den mest effektive metoden for å få frem entydig informasjon.”, i tillegg til at det “... til syvende og sist er de involverte nøkkelpersonene til leverandøren som sørger for et suksessfullt eller mislykket prosjekt.” (Rijt et. al., 2016, s. 51).

Pris	25 %
Kvalitet	75 %
Prestasjonsbegrunnelse	15 %
Risiko	20 %
Tilleggsverdi	10 %
Intervjuer	30 %

Figur 6: Foreslått prosentsats for veiefaktorene (Rijt et. al., 2016, s. 30)

Sette opp et styringsdokument/ veileder for deltakelse

Etter at kjernegruppen har bestemt prosjektomfanget slik de ser det, veiefaktorene, tidsplanen og målsetningene for prosjektet skal alle disse opplysningene samles til et styringsdokument, i tillegg til at prosjektets makspris legges ved. For anbudskonkurranser vil dette dokumentet være en del av konkurransegrunnlaget (Högnason, 2018). Et viktig poeng er at maksbeløpet faktisk avsløres slik at oppdragsgiver kan identifisere den leverandøren som kan tilby mest verdi innenfor det gitte beløpet (Rijt et. al., 2016).

Invitere leverandørene

Neste steg i forberedelsesfasen er å invitere aktuelle tilbydere til å delta på et innledende møte, altså et opplæringsmøte. Det er ikke anbefalt innen BVP litteraturen å gjennomføre en prekvalifisering. Tanken er at *“... det ikke er oppdragsgiveren som bestemmer om et prosjektet er eller ikke egnet, men den mulige leverandøren; den som kommer med tilbudet.”* (Rijt et. al., 2016, s. 31). Dersom oppdragsgiveren likevel velger å gjennomføre en prekvalifisering er det viktig at kravene som stilles ikke eliminerer leverandører som potensielt har gode innspill til prosjektløsning.

Ha opplæringsmøte

Siste trinn i forberedelsesfasen er å gjennomføre et opplæringsmøte med alle de aktuelle tilbyderne. Her blir metodikken og filosofien til Best Value Procurement presentert. Hvor det helt konkret blir gjennomgått hvordan vurderingsprosessen skal foregå, trinnene i selve BVP prosessen, tidsplanen satt for prosjektet og noen av de viktigste prinsippene (Rijt et. al., 2016). Opplæringsmøte kan gjennomføres som et selvstendig møte, hvor organisasjonen kun har som formål å introdusere markedet for BVP, eller som en del av forberedelsesfasen knyttet til et spesifikt prosjekt. En observasjon gjort av Högnason (2018) er at god opplæring i metodikken for alle involverte parter kan anses som en suksessfaktor. Det er derfor helt essensielt å bruke både nok tid på å forberede opplæringsmøte, men også til å gjennomføre møtet.

I følge Rijt et. al. (2016) skal opplæringsmøte helst være tredelt, todelt dersom møtet kun er en opplæring i metodikken og ikke tilknyttet noe spesifikt prosjekt. Den første delen holdes gjerne av kontraktsansvarlig, som presenterer BVP prosessen og -filosofien. Videre presenteres, kun om møtet er knyttet til et spesifikt prosjekt, prosjektomfanget og de viktigste elementene i prosjektet av prosjektlederen. Hvor den siste delen er satt av til “spørsmål og svar”, som ligner den veiledende kunngjøringen innen offentlig sektor (Rijt et. al., 2016). I sistnevnte del svarer kontraktsansvarlig på spørsmål rundt prosessen, og prosjektlederen svarer på spørsmålene knyttet til prosjektomfanget. Etter møtet skal leverandørene gi beskjed om de ønsker å delta videre i prosessen.

3.2.2 Leverandørtilbudet

Etter forberedelsesfasen, og før vurderingsfasen, skal leverandørene utarbeide og sende inn sine tilbud. Disse skal som tidligere nevnt være utformet med entydig informasjon, noe som har vist seg å være noe krevende for en rekke leverandører ved andre prosjektgjennomføringer (Aarseth, 2017). Tilbudene skal være tredelt med to sider prestasjonsbegrunnelse, to sider risikovurdering og to sider med forslag til tilleggstjenester, samt en vedlagt tilbudspris (Kashiwagi, 2016).

Prestasjonsbegrunnelse

I dette dokumentet skal leverandøren overbevise kjernegruppen om “*hvorfor*” akkurat de skal bli valgt til å utføre nettopp dette prosjektet. De skal ikke fortelle noe om “*hvordan*” deres prosjektløsningen er, kun presentere deres tidligere erfaringer og kompetanse. Leverandøren må likevel selv være kjent med sitt forslag til prosjektløsning, men oppdragsgiver får ikke denne informasjonen før i tredje fase, altså i konkretiseringsfasen. I prestasjonsbegrunnelsen skal altså leverandøren vise “... *at han er i stand til å utføre prosjektet på en tilfredsstillende måte og realisere prosjektmålsetningene.*” (Rijt et. al., 2016, s. 36).

En foreslått oppbygning fra boken Prestasjonsinnkjøp er at leverandøren kommer med påstander om seg selv som videre underbygges med målbar prestasjonsinformasjon fra et tidligere prosjekt. Dette er også illustrert i tabellen under. Som nevnt i delkapittel 3.1 Prinsipper er det viktig med entydig informasjon nettopp i tilbudene slik at det blir enklere for kjernegruppen å identifisere eksperten blant leverandørene i selve vurderingsfasen.

Påstand 1
Underbyggelse av påstand 1 med målbare prestasjonsinformasjon
Påstand 2
Underbyggelse av påstand 2 med målbare prestasjonsinformasjon

Tabell 4: Oppbygging av prestasjonsbegrunnelsen i leverandørtilbudet (Rijt et. al., 2016, s. 37)

Risikovurdering

I dette dokumentet, som også er på 2 A4- sider, skal leverandøren liste opp identifiserte eksterne risikofaktorer som kan påvirke prosjektet i gjennomføringsfasen. En ekspert har per definisjon ingen interne risikofaktorer i sitt eget arbeid, og skal dermed kun liste opp eksterne risikofaktorer som de selv ikke kan påvirke (Rijt et. al., 2016). Et viktig prinsipp, som ble introdusert i delkapittel 3.1 Prinsipper, er at risikofaktorene som blir identifisert ikke skal overføres til leverandøren, de er fortsatt oppdragsgivers ansvar. Leverandørene har kun ansvar for å identifisere de eksterne risikofaktorene og å komme med forslag til risikoreducerende tiltak, det resterende ansvaret ligger fortsatt hos oppdragsgiveren (Rijt et. al., 2016).

Leverandørene skal i sin risikovurdering prioritere og identifisere de mest relevante risikoene, forklare hvorfor akkurat dette er en risiko, komme med forslag til kontrolltiltak og begrunne med måltall fra tidligere prosjektgjennomføringer hvilken effekt dette tiltaket gir. Selve oppsettet er illustrert i tabell 5. Kashiwagi (2016) hevder at det å være god på å identifisere og å redusere risiko er blant de viktigste kjennetegnene på en ekspert.

Risiko 1
Hvorfor er dette en risiko?
Kontrolltiltak
Underbygging av effektiviteten til tiltaket med målbar prestasjonsinformasjon

Tabell 5: Oppbygging av risikovurderingen i leverandøribudet (Rijt et. al., 2016, s. 40)

Tilleggsverdi

I det siste dokumentet *tilleggsverdi* får leverandørene muligheten til å tilføre mer verdi til prosjektet ved å tilby ekstratjenester som går utenfor selve prosjektomfanget. Tilleggsverdiene gir oppdragsgiver gode forslag, samtidig som det hjelper leverandørene med å skille seg fra de andre tilbyderne (Van de Rijt & Santema, 2013). Felles for alle tilleggsverdiene er at de må underbygge prosjektmålsetningene og at verdien av forslagene må overstige selve kostnaden (Rijt et. al., 2016).

Oppdragsgiver velger selv om det skal settes av et eget budsjett til tilleggsverdiene, om tilleggsverdiene skal være inkludert i det overordnede budsjettet eller om det ikke skal settes av noen midler til tilleggsverdiene i det hele tatt. Det er ikke slik at en tilleggsverdi må koste noe ekstra, i noen tilfeller er det faktisk slik at forslaget gjør at oppdragsgiver sparer penger (Rijt et. al., 2016).

Som for de to andre delene av leverandørbudene foreslår Rijt et. al. (2016) et oppsett, som vist i tabell 6. Leverandørene skal her presentere en tilleggsverdi, adressere hvorfor denne tilleggsverdien er med på å realisere prosjektmålsetningene, underbygge påstanden med måltall og til sist fortelle på hvilken måte tilleggsverdien har innvirkning på pris og tidsplanen (Rijt et. al., 2016). Det er først i den tredje fasen, altså i konkretiseringsfasen at oppdragsgiver velger om noen av tilleggsverdiene skal benyttes. Det er verdt å bemerke at oppdragsgiveren kun kan velge tilleggsverdier fra den presumtive leverandøren. Hovedgrunnen til dette er “... at leverandører ikke skal være redde for å tilby sine beste løsninger.” (Kværner, 2018, s. 14).

Tilleggsverdi 1
På hvilken måte bidrar denne tilleggsverdien til å realisere prosjektmålsetningene?
Underbyggelse
Innflytelse på pris
Innflytelse på tid

Tabell 6: Oppbygging av Tilleggsverdiene i leverandørbudet (Rijt et. al., 2016, s. 42)

3.2.3 Vurderingsfasen

Formålet med vurderingsfasen er å identifisere eksperten blant leverandørene, sagt med andre ord ønsker kjernegruppen å finne den best egnede leverandøren for det spesifikke prosjektet (Kværner, 2018). Selve fasen er delt inn i flere trinn. Først skal kjernegruppen evaluere leverandørtilbudene, så inviteres nøkkelpersonell fra de aktuelle leverandørene til en intervjurunde, videre blir tilbudsprisen til leverandørene vist til kjernegruppen, og til sist blir alle delene vektlagt. Som tidligere nevnt skal tilbudene utformes med entydig informasjon. Dette bidrar et transparent miljø hvor beslutninger, risiko og ressursbruk minimeres (Kashiwagi, 2013).

Evalueringsprosessen

Leverandørtilbudene blir i første omgang sendt til kontraktansvarlig. Tilbudene skal da være anonymisert og delt i to deler, hvor den ene delen inneholder de skriftlige dokumentene og den andre inneholder tilbudsprisen. Når kontraktansvarlig har sjekket at alle tilbudene er anonymisert blir de skriftlige dokumentene videre sendt til hvert medlem av kjernegruppen slik at de kan gi sin individuelle vurdering. Medlemmene skal totalt gi 3 ulike score, ett for hver del av det skriftlige leverandørtilbudet. Poengskalaen som brukes er 2-4-6-8-10, hvor 6 er nøytral score og alt som viker fra dette må entydig begrunnes (Rijt et. al., 2016). Det er viktig at medlemmene ikke sammenligner de ulike tilbudene ettersom de skal bli “... *vurdert absolutt, ikke relativt*” (Rijt et. al., 2016, s. 44).

Som nevnt innledningsvis er formålet med vurderingsfasen å identifisere eksperten blant leverandørene. Kjernegruppen må da forstå hva som faktisk kjennetegner en ekspert, noe kashiwagi har presentert i boken “*2019 Best Value Approach Lessons Learned*”. Det første kjennetegnet er at denne leverandøren evner å se inn i fremtiden og lage en detaljert plan for hele prosjektet kun ut ifra tidligere erfaringer. En ekspert skal også klare å forenkle planen sin ved å bytte ut tekniske termer med entydig informasjon slik at alle interessenter forstår den.

Etter at hvert medlem av kjernegruppen har gitt sin vurdering sendes poengene inn til kontraktansvarlig som videre samler poengene per leverandør, og videre innkaller til et gruppemøte. Kontraktansvarlig skal også ha lest gjennom leverandørtilbudene på forhånd og gitt poeng. Disse poengene brukes ikke videre i prosessen, men er kun ment som en ekstra sikkerhet i prosessen (Rijt et. al., 2016). Gruppemøte styres av kontraktsansvarlig og målet med møtet er å komme frem til ett poeng samlet per kriterium for hver leverandør.

Neste steg i prosessen er å invitere leverandørene til intervjurunden. Alle blir i utgangspunktet invitert videre, med mindre de “... *helt klart har sviktet i de skriftlige dokumentene.*” (Rijt et. al., 2016, s. 47). Dette kan eksempelvis være om en leverandør kun har fått poeng under 6. Hva som menes med “*helt klart ha sviktet*” må være tydelig fra start, både for kjernegruppen og for leverandørene. Først etter at leverandørene er blitt invitert videre til intervjurunden får kjernegruppens medlemmer kjennskap til hvilken leverandør som eier hvilket tilbud.

Intervjuene

Som nevnt i seksjonen “Velge veiefaktorene” anbefales det å vektlegge intervjuene tyngst. Noe av grunnen for dette er at Kashiwagi (2019b) hevder at intervjuene er det beste filteret for å identifisere en ekspert, i tillegg til at Rijt et. al. (2016) mener at “... *intervjuene er den mest effektive metoden for å få frem entydig informasjon.*” (s. 51).

Selve gjennomføringen av intervjuene skjer ved at ett medlem fra kjernegruppen intervjuer 2-3 nøkkelpersoner fra hver leverandør. De nøkkelpersonene som skal intervjues velges gjerne av leverandørene selv, men et forslag kan likevel være å sende en sentral fagperson, prosjektlederen og kontrakts-/økonomilederen (Rijt et. al., 2016). De resterende medlemmene fra kjernegruppen har også en kritisk rolle i selve gjennomføringen, de skal nemlig sitte i samme rom for å observere og gi poeng til hvert av intervjuobjektene, med samme poengskala som ved tilbudsevalueringen.

Mange opplever at intervjurunden er ganske krevende. Både Glumur Orri Högnason (2019) og Emilie Sofie Lesjø (2019), som begge har gjennomført casestudier med BVP som tema, anbefaler at det tilbys en form for opplæring i regi av oppdragsgiveren i forkant av selve intervjuet. Dette vil bidra til at leverandørene får vist sin kompetanse, tross en uvant situasjon.

Selve intervjuet innledes gjerne med et par standardspørsmål som er felles for alle leverandørene, etterfulgt av noen mer spesifikke spørsmål knyttet til selve tilbudet. Det er noen punkter kjernegruppen ser etter når de gir poeng, og disse er at leverandøren: klarer å forklare risikoene til prosjektet, gir presise og tydelige forklaringer underbygget med dominant informasjon, har innsikt i BVP metodikken og filosofien, forstår klientens behov og bekymringer, samt viser at de evner å ta ansvar (Van de Rijt & Santema, 2013).

Innholdet i intervjuet registreres og blir senere en del av leverandørens tilbud. Dette gjør at leverandørene blir holdt ansvarlig for de sier og at kjernegruppen kan høre på intervjuet i ettertid om de er usikre på sin poenggivning. Etter intervjurundene inviterer kontraktsansvarlig kjernegruppens medlemmer til et møte hvor de skal bli enige om en samlet score per leverandør på punktet “intervju”. Dette møtet er tilsvarende det som gjennomføres i forbindelse med evalueringen av de skriftlige dokumentene.

Pris

Etter at prosessen med å gi samlede poeng for intervjuene og de skriftlige dokumentene er ferdig blir tilbudsprisen til leverandørene presentert for kjernegruppen (Rijt et. al., 2016).

Kontraktsansvarlig har dog en oppgave i forkant, nemlig å sjekke om riktig omfang er inkludert i tilbudsprisen, samt at prisen er innenfor oppdragsgiverens makspris. Dersom begge disse punktene er godkjente blir tilbydernes pris presentert for kjernegruppen og videre vektlagt. Noe av grunnen for at prisen blir presentert såpass seint i prosessen er at kjernegruppen ikke skal bli påvirket av denne når de evaluerer de resterende delene, ettersom disse skal vurderes entydig.

Vektingen som benyttes er allerede bestemt av kjernegruppen i forberedelsesfasen under seksjonen “Velge veiefaktorer”. Tildelingskriteriet kvalitet, som inkluderer de skriftlige dokumentene og intervjuene, har i vurderingsfasen blitt tildelt poeng. Dette er til forskjell fra hvilken verdi prisen er oppgitt i. For at pris og kvalitet skal kunne vektlegges i samme omgang må enten pris bli omgjort til poeng, eller kvalitet bli omgjort til fiktive priser. Sistnevnte er ansett som den enkleste, ettersom det å poengsette en pris kan være svært utfordrende.

Når omgjøringen har funnet sted vektet så alle delene etter den bestemte prosentsetningen satt i forberedelsesfasen. Etter denne prosessen vil da kjernegruppen stå igjen med en rangering av samtlige tilbydere hvor den best egnede leverandøren for akkurat dette prosjektet blir invitert videre med til konkretiseringsfasen dersom verifiseringssjekken godkjennes. I den tredje fasen blir gjerne denne tilbyderen omtalt som “den presumptive leverandøren” (Rijt et. al., 2016).

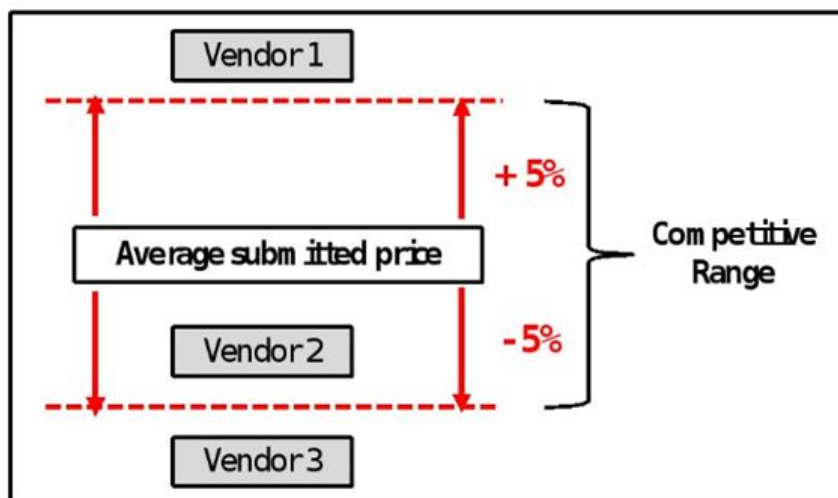
Verifiseringssjekk

Ved slutten av vurderingsfasen gjennomføres det flere former for verifisering. Formålet med verifiseringen er å sikre at prosessen er gjennomført korrekt og at den presumptive leverandøren er valgt på en rettferdig måte. Som nevnt i seksjonen “Evalueringprosessen” skal kjernegruppen begrunne entydig dersom de har valgt å gi en score ulik fra 6, altså nøytral score, når de har evaluert både tilbudene og intervjuene. I tillegg skal denne prosessen verifiseres. Det kan være ulike scenario som gjør at en score bør endres, hvorpå en av disse er om to leverandører har fått ulik score uten en entydig begrunnelse. Et annet scenario kan være om en leverandør har fått lav score grunnet lite fremvist informasjon i sitt tilbud. Selv om en leverandør har et lite utfyllende tilbud er ikke dette entydig med at denne leverandøren er mindre egnet for å gjennomføre prosjektet. Det kan være mange grunner for nettopp dette, og denne leverandøren skal i utgangspunktet få en nøytral score (Kashiwagi, 2016).

Neste steg i verifiseringsprosessen er å sjekke tilbudsdokumentene og påstandene til den presumptive leverandøren. Oppdragsgiveren kan her be leverandøren om å fremvise ekstra informasjon som underbygger de påstandene som er presentert tidligere i prosessen (Kashiwagi, 2016). Den presumptive leverandøren skal i utgangspunktet ha all relevant informasjon tilgjengelig på dette stadiet i prosessen og det skal ikke være noe problem å sende dette til oppdragsgiveren. Dersom det viser seg at den presumptive leverandøren ikke klarer å underbygge sine påstander med entydig informasjon kan oppdragsgiveren velge å avslutte samarbeidet før konkretiseringsfasen, og videre begynne tilsvarende prosess med nummer to på prioriteringslisten (Kashiwagi, 2016).

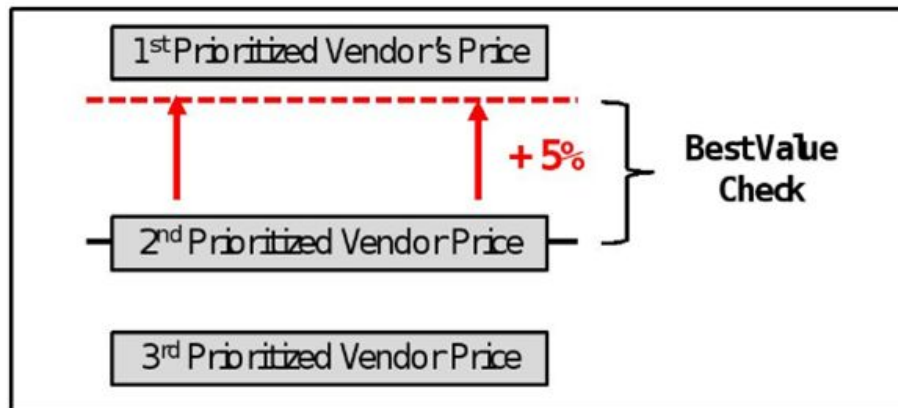
Den siste verifiseringssjekken omhandler tilbudsprisene til de ulike leverandørene. Som nevnt i seksjonen “Prisen” blir tilbudsprisene til leverandørene sjekket opp mot maksprisen, og dersom tilbudsprisen da overstiger maksprisen blir tilbyderen fjernet fra prosessen. I tillegg til denne sjekken blir tilbudsprisen til den presumptive leverandøren også vurdert opp mot to andre kriterier, hvilket er *the competitive range* og *the best value check* (Kashiwagi, 2019b).

For førstnevnte, også omtalt som *konkurransedyktig rekkevidde*, blir tilbudsprisen til den presumptive leverandøren sammenlignet med gjennomsnittsprisen til alle tilbyderne. I forkant av vurderingsfasen skal en prosentatsats være satt, som representerer en gitt rekkevidde tilbudsprisen kan være unna gjennomsnittsprisen, eksempelvis 5%. Dette er illustrert i figur 7. Dersom tilbudsprisen er 5% over gjennomsnittsprisen må dette da være begrunnet med dominant informasjon. Dette kan eksempelvis være tidligere prosjektet med samme størrelse og pris som ble gjennomført med suksess, eller henvisning til andre lignende prosjekt på markedet med tilsvarende pris. I tilfeller hvor dominant informasjon ikke kan fremvises blir tilbyderen fjernet fra prosessen (Kashiwagi, 2019b).



Figur 7: Konkurransedyktig rekkevidde (kashiwagi, 2019b)

Videre gjennomføres *best value check*, hvor det også er satt en proSENTSATS i forkant av vurderingsfasen. Denne angir hvor mange prosent tilbudsprisen til den presumptive leverandøren kan være unna leverandør nummer to på lista. Dette illustreres i figur 8. Dersom tilbudsprisen er over denne proSENTSATSen, altså at tilbudsprisen er dyrere enn tillatt, må dette være rettfærdiggjort med dominant informasjon (Kashiwagi, 2019b). I likhet med *competitive range* kan også leverandøren fjernes fra prosessen dersom tilbudsprisen ikke er rettfærdiggjort med dominant informasjon. Videre blir en invitasjon til konkretiseringsfasen sendt ut til den leverandøren som er den presumptive etter verifikasjonen.



Figur 8: Best value check (Kashiwagi, 2019b)

3.2.4 Konkretiseringsfasen

Den tredje fasen i en Best Value Procurement prosessen anses som både å være den viktigste, men også den mest krevende fasen av de fire (Kashiwagi, 2016). Dersom vurderingsfasen er gjennomført på en tilfredsstillende måte skal oppdragsgiver ha valgt den mest kompetente leverandøren for det spesifikke prosjektet videre med til nettopp denne fasen. Fasen deles inn i tre hoveddeler, hvilket er kick-off møte, selve konkretiseringsfasen og tildelingsmøte.

Frem til nå har oppdragsgiveren vært ansvarlig for å styre selve prosessen, men i den tredje fasen endres dette. Her skal den presumptive leverandøren ta ansvar og overbevise oppdragsgiveren om at han faktisk er en ekspert (Storteboom, 2017). Det er den presumptive leverandøren som skal arrangere kick-off møte og som skal lede møtene i selve konkretiseringsfasen.

Oppdragsgiveren på sin side skal innta en lyttende rolle, hvor den presumptive leverandøren får mulighet til å presentere sin tekniske prosjektløsning uten for mye innblanding. Dersom oppdragsgiveren har bekymringer som ikke blir avklart, eller opplevde risikoer som ikke blir adressert kan disse tas opp i selve konkretiseringsfasen (Storteboom, 2017).

Som nevnt skal oppdragsgiveren i den tredje fasen gi fra seg kontrollen og la den presumptive leverandøren styre prosessen. Denne ansvarsfordelingen er til forskjell fra hvordan mer tradisjonelle anskaffelsesprosesser gjennomføres og kan dermed være uvant for begge parter. Det er verdt å bemerke at det ikke er tillatt med noen form for forhandling i denne fasen, leverandørbudene skal kun utdypes og begrunnes ovenfor oppdragsgiveren (Kashiwagi, 2016). Det er derfor anbefalt ved den første prosjektgjennomføringen å arrangere et innledende møte i forkant av konkretiseringsfasen hvor den presumptive leverandøren blir informert om sin rolle, samt introdusert for hva som forventes utarbeidet og fremlagt i denne fasen (Rijt et. al., 2016). Det er nemlig slik at den presumptive leverandøren skal ha utarbeidet sine detaljerte planer for prosjektet i forkant av kick-off møtet, altså senest to uker etter endt evalueringsfase (Kashiwagi, 2016).

De detaljerte planene skal i forkant av kick-off sendes til alle involverte parter, samt en plan for selve konkretiseringsfasen (Kashiwagi, 2019b). Dette gir interessentene god tid til å bli kjent med løsningsstilbudet, samtidig som de får muligheten til å utforme noen spørsmål i forkant av kick-off. Det er gjerne slik at den presumptive leverandøren har tatt noen antakelser grunnet lite informasjon i sine detaljerte planer, hvorpå de ulike interessentene da under kick-off møtet kan fylle inn den manglende informasjon slik at tilbudet blir mer tilpasset den reelle situasjonen (Kashiwagi, 2019b).

Kick-off møte

I den første delen av konkretiseringsfasen inviteres alle medlemmene fra oppdragsgiverens- og fra den presumptive leverandørens organisasjon til å delta på et innledende møte hvor leverandørens planer og ideer for prosjektet blir presentert. Formålet med samlingen er “... å sette hovedlinjene og de viktigste problemstillingene (...) på rekke og rad.” (Rijt et. al., 2016, s. 65). Oppdragsgiveren skal som nevnt ha inntatt en lyttende rolle, men kan likevel stille noen spørsmål underveis. I tillegg til den presumptive leverandøren har også kontraktsansvarlig en viktig rolle under kick-off møtet, nemlig å tilse at alle spørsmålene som kommer fra oppdragsgiveren ikke går inn på tekniske detaljer, men holder seg på et overordnet nivå. Kontraktsansvarlig skal også passe på at den presumptive leverandøren ikke presenterer noe som motsier hva som er beskrevet i deres første tilbud (Nyseter & Johnsrud, 2019).

Noe av hensikten med å arrangere kick- off møte er at partene skal opprette kontakt, samtidig som at hovedlinjene i løsningstilbudet blir kjent for oppdragsgiveren. I forkant av dette møtet skal som nevnt den presumptive leverandøren ha utarbeidet og sendt sine detaljerte planer for prosjektet til alle involverte parter. Helt konkret foreslår Kashiwagi (2019b) en mal for planene som inneholder åtte dokumenter. Disse blir videre adressert i seksjonen “Selve konkretiseringsfasen”. De åtte dokumentene utgjør samlet den presumptive leverandørens tekniske løsningstilbud, og danner grunnlaget for kick- off presentasjonen. Som tidligere nevnt kan oppdragsgiveren stille spørsmål eller komme med oppklarende kommentarer underveis. Disse avklaringene noteres ned og kan senere brukes av leverandøren. Selv om spørsmålene underveis kan føre til at tilbudet endres er det viktig å påpeke at det kun er detaljeringsgraden som øker grunnet at noe usikkerhet fjernes, ikke selve innholdet.

Selve konkretiseringsfasen

De åtte dokumentene som utarbeides i forbindelse med konkretiseringsfasen blir først presentert på et overordnet nivå under kick- off samlingen, hvor de videre blir detaljert beskrevet i selve konkretiseringsfasen. I det foregående møtet, altså kick- off, kunne oppdragsgiveren kun stille spørsmål på et overordnet nivå. Dette endres under selve konkretiseringsfasen. Som tidligere nevnt kan oppdragsgiveren her fremme sine bekymringer underveis og stille spørsmål angående opplevde risikoer som ikke har blitt adressert. Det er som nevnt ikke tillatt med noen form for forhandling i selve konkretiseringsfasen, kun avklaringer (Difi, 2020a). Kluge (2018) presiserer at tilbudet ikke lovlig kan forbedres, ettersom dette “... vil kunne medføre en konkurransefordel for den leverandøren som gis adgang til å foreta forbedringen.” (s. 12). Dette innebærer at den presumptive leverandøren ikke skal få muligheten til å komme med opplysninger som ikke fremkommer av selve tilbudet (Kluge, 2018).

Varigheten på selve konkretiseringsfasen avhenger av hvor lang tid den presumptive leverandøren trenger til å utarbeide sine detaljerte planer og på å gjennomføre møtene underveis, men en foreslått tid er likevel 4-6 uker (Rijt et. al., 2016). De åtte dokumentene som skal legges frem under møtene blir presentert i avsnittet under. Videre, etter at løsningstilbudet er presentert, vil forslaget bli vurdert av oppdragsgiveren.

De åtte dokumentene Kashiwagi (2019b) foreslår skal utarbeides i forkant av kick- off er følgende: *Executive summary* som inneholder et kortfattet sammendrag av prosjektomfanget, gjerne 1-2 sider. *Project assumptions* inneholder kritiske antakelser leverandøren har tatt grunnet lite informasjon, i tillegg til en liste over hva som er inkludert i prosjektomfanget. *Performance metrics* er prestasjonsindikatorer som skal måles underveis i gjennomføringsfasen, samt hvordan disse påvirker tid og kostnad i prosjektet.

Andre dokumenter som også skal utarbeides er: *Detailed schedule* som er en beskrivende plan som inkluderer alle aktiviteter og/ eller transaksjoner som må gjennomføres for å fullføre selve prosjektet. Denne delen adresserer også ansvarsfordelingen mellom partene, i tillegg til kostnads- og tidspåvirkningen. *Milestone schedule* er et dokument hvor den presumptive leverandøren skal liste opp alle kritiske milepæler på en enkel og forståelig måte, med både start- og sluttdato. Denne brukes videre i den ukentlige risikorapporten, som blir presentert i delkapittel 3.2.5 Gjennomføringsfasen, for å måle avvik fra tidsplanen (Snippert, 2014).

I tillegg til de nevnte dokumentene skal det utarbeides to risikorelaterte dokumenter, hvilket er *Risk management plan* og *Weekly risk report*. Sistnevnte blir som nevnt presentert i delkapittel 3.2.5 Gjennomføringsfasen. Førstnevnte, altså *Risk management plan*, er et levende dokument som inneholder alle de eksterne risikofaktorene som kan oppstå underveis i gjennomføringsfasen. Planen inneholder også alle tiltakene som skal iverksettes for å minimere risikoen, samt en beskrivelse av hvordan prosjektet blir påvirket dersom risikoen faktisk oppstår. Dokumentet er som nevnt levende, noe som i denne sammenhengen betyr at risikoer kan tilføyes underveis både i konkretiseringsfasen, men også i gjennomføringsfasen. Til sist skal leverandøren utarbeide en *powerpoint presentation* som ble brukt under kick-off møtet (Kashiwagi, 2019b).

Tildelingsmøte

Som tidligere nevnt i seksjonen “Verifiseringssjekk” kan oppdragsgiver velge å avslutte samarbeidet med en leverandør dersom de ikke består verifiseringssjekken. Dette er også tilfellet i konkretiseringsfasen. Dersom den presumptive leverandøren ikke er “... i stand til å levere i henhold til hva han har tilbudt, kan tildelingsbeslutningen trekkes tilbake.” (Difi, 2020a). Dette er ikke en ønskelig situasjon, men nødvendig. For å unngå å havne i en slik situasjon er det viktig med god opplæring i forkant av samarbeidet, både for oppdragsgiver og for leverandørene, slik at det ikke brukes unødvendig mye ressurser på å gjennomføre konkretiseringsfasen flere ganger.

Dersom oppdragsgiver og den presumptive leverandøren begge er fornøyde med prosessen frem til dette steget, og ønsker å fortsette samarbeidet, kan de nå skrive under en kontrakt. Før underskrivelse skal de ha gjennomgått alle relevante problemstillinger og viktige risikofaktorer, i tillegg til at valg av tilleggsverdier skal ha funnet sted. Det er i teorien slik at mye av innholdet til kontrakten kommer fra den presumptive leverandøren. Oppdragsgiveren skal som nevnt kun lage målsetninger og spesifikasjonen om hva som ønskes oppnådd, ikke beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres. Kontrakten består blant annet av “dokumentene fra tilbudet, de viktigste uttalelsene fra intervjuet og dokumentene fra konkretiseringsfasen” hvor “Kontraktsvilkårene stort sett kommer fra oppdragsgiveren.” (Rijt et. al., 2016, s. 71). Når kontrakten er skrevet under og innkjøpsprosessen er avsluttet kan gjennomføringen av prosjektet begynne.

3.2.5 Gjennomføringsfasen

I følge Kashiwagi (2016) er det også viktig i gjennomføringsfasen at begge parter holder seg til Best Value Procurement metoden. Dette vil helt konkret si at begge parter følger den planen som ble lagt i konkretiseringsfasen, i tillegg til at den presumptive leverandøren blir gitt muligheten til å styre prosjektet uten unødvendig innblanding fra oppdragsgiveren. Det er tross alt den best egnede leverandøren til det spesifikke prosjektet som er valgt.

Som tidligere nevnt er et av de grunnleggende prinsippene i en BVP prosess åpenhet rundt risikofaktorer. En av de mekanismene som sørger for nettopp dette er den ukentlige risikorapporten, som da utarbeides i forkant av kick-off møtet. Det er verdt å bemerke at denne uansett skal sendes til oppdragsgiveren hver uke om det har skjedd et avvik fra planen, eller om det har oppstått noen uplanlagte risikofaktorer. Poenget er at det skapes en rutine, slik at når det først skjer noe utenfor den opprinnelige planen, eksisterer det allerede et godt system for å informere om dette. For å skape en god rutine kan den ukentlige risikorapporteringen allerede starte i konkretiseringsfasen.

Formålet med den ukentlige risikorapporten er at alle involverte parter får en oversikt over prosjektets fremdrift, i tillegg til at de får innsikt i hvilke avvik fra den opprinnelige prosjektplanen som har oppstått. Som nevnt i seksjonen “Selve konkretiseringsfasen” skal denne rapporten inneholde blant annet *Milestone schedule* som brukes for å måle tidsavvik, samt et tilsvarende dokument for å måle kostnadsavvik i prosjektet. *Risk management plan* skal også inkluderes. Dette dokumentet er som nevnt levende, og nye risikofaktorer som identifiseres underveis skal tilføyes her sammen med tilhørende risikoreduserende tiltak. Figur 9 viser hvordan risikofaktorene kan illustreres. Dersom en risiko faktisk inntreffer skal denne noteres ned i *weekly progress* sammen med hvilke tiltak som ble iverksatt for å håndtere risikoen. I tillegg til disse dokumentene skal rapporten inneholde en *performance summary* som kort informerer om prosjektets fremdrift og *Performance metrics* som inneholder prestasjonsindikatorer som blir målt underveis (Kashiwagi, 2019b).

No	Dato oppdaget	Risiko	Risikoreduserende		gjennomført		Tilfredshetspoeng	
			Planlagt tiltak	gjennomføringsdato (dato)	Prosjekt forsinket	Ekstra kostnad	(1-10)	
0	03.05.2021	Eksepel A		20.05.2021	3 dager	kr 10 000.00		5

Figur 9: Eksempel på hvordan en risiko kan noteres ned (Kashiwagi, 2016)

Hver uke, etter at den ukentlige risikorapporten er levert, skal oppdragsgiver gi leverandøren et *tilfredshetspoeng*. Disse poengene blir gitt på bakgrunn av hvor hvor tilfreds oppdragsgiver er med det kontrolltiltaket leverandøren iverksatte da en ny risiko oppsto. Målet for leverandøren er å minimere effekten risikoen får på tid, kostnader og prosjektmålsetningene (Rijt et. al., 2016). Poengene som benyttes er 1, 5 eller 10, og skal gis for hver nye risiko som har oppstått.

Dersom oppdragsgiveren gjennomfører flere prosjekt hvor Best Value Procurement benyttes vil det være en fordel å benytte seg av en *direktørrapport* (Rijt et. al., 2016). Denne inneholder en *performance summary* av alle prosjektene som gjennomføres og gir et raskt innblikk i prosjektets fremdrift og eventuelle avvik som har oppstått uten å bruke unødvendig med ressurser. Rapporten viser hvordan prosjekter ligger an i forhold til tid og kostnader, og kan brukes for å sammenligne ulike prosjektforløp.

Kapittel 4: Diskusjon

I denne delen av oppgaven vil det bli belyst hvordan Jernbanedirektoratet kan gjennomføre en konkurranseutsetting av en senere trafikkpakke med bruk av Best Value Procurement som metode. Det er sterkt anbefalt å følge alle trinnene i metoden, med unntak av forberedelsesfasen som er valgfri (Kashiwagi, 2016). Det legges derfor opp til i denne diskusjonen at Jernbanedirektoratet skal følge metodikken som er presentert i teoridelen med kun noen få tilpasninger. Hver av de fire fasene vil bli gjennomgått i diskusjonsdelen, hvor de områdene som har vist seg å være krevende ved andre prosjektgjennomføringer i Norge og områder hvor Jernbanedirektoratets tidligere konkurranseutsetting har vært langt unna hva som presenteres i BVP teorien vil bli videre diskutert rundt. De områdene som ikke blir belyst, eller diskutert vil det anbefales å gjennomføre slik det er presenteres i teoridelen av denne oppgaven.

Litteraturen som er skrevet om Best Value Procurement er verken tilpasset det norske markedet eller tjenesteanskaffelser, hvilket operatørvirksomheten på den norske jernbanen er. Det som kjennetegner en tjeneste er at det enten er en handling, et arbeid som gjennomføres eller en ytelse som leveres over en gitt periode. Dette er til forskjell fra blant annet bygg- og anleggsprosjekter som skal levere noe konkret etter en viss tid. Det kan være vanskelig å definere hva som kjennetegner en god tjeneste, og det er nettopp derfor ekstra viktig å utarbeide SMARTE- mål og -KPI verdier for nettopp en tjenesteanskaffelse. Disse måler nemlig leverandørens prestasjon og vil da kunne gi en indikasjon på om operatøren har levert en god tjeneste. Et viktig element knyttet til en tjenesteanskaffelse er at kvaliteten må være kontinuerlig god gjennom hele avtaleperioden, og ikke kun ved trafikkstart eller ved andre korte perioder. Dette betyr at målene, KPI verdiene og eventuelle insentiver eller bonusordninger må gjelde for hele, eller for store deler av avtaleperioden.

4.1 Forberedelsesfasen

4.1.1 Velge å lære opp en kjernegruppe

Som tidligere nevnt i seksjonen “Velge å lære opp en kjernegruppe” skal kjernegruppen bestå av 4-8 personer med ulik kompetanse. Deres oppgaver er blant annet å introdusere og forankre Best Value Procurement metoden i organisasjonen, gjennomføre intervjuene i vurderingsfasen og å evaluere leverandørtilbudene. Målet er å finne den leverandøren som vil prestere best i gjennomføringsfasen, ha et godt samarbeid med alle involverte parter, samt klarer å minimere risiko i prosjektet.

Da Jernbanedirektoratet konkurransesatte de tre første trafikkpakkene var det slik at den vinnende operatøren inngikk en avtale med Jernbanedirektoratet, for så videre å inngå selvstendige, pålagte avtaler med underleverandørene Bane NOR SF, Norske tog AS og Entur AS. De tre nevnte aktørene var da ikke involverte i selve utvelgelsen av operatøren og kunne da ikke påvirke hvem som ble valgt. Noen av underleverandørene vil trolig bli påvirket dersom Jernbanedirektoratet velger å benytte BVP på en senere konkurranseutsetting. Det kan derfor være nyttig å involvere noen av medlemmene fra underleverandørene tidlig i prosessen. Helt konkret kan det være noen fordeler knyttet til å inkludere noen av de i selve kjernegruppen.

Den første fordel omhandler målsettingene til prosjektet, hvilket kjernegruppens medlemmer har ansvar for å utarbeide. Målene skal som tidligere nevnt være utformet etter SMART-kriteriene, prosjektspesifikke og ta hensyn til primærinteressentene sine behov. Det vil være svært hensiktsmessig om alle involverte parter jobber i samme retning, altså at de aktuelle underleverandørene har samkjørte mål. Dersom en representant fra eksempelvis Bane NOR SF er inkludert i kjernegruppen vil denne personen kunne bidra med nettopp det, å samkjøre målene, ettersom denne personen vil ha innsikt i hvilke mål deres organisasjon jobber mot å nå.

Det er gjerne slik at noen av underleverandørene, som den vinnende operatøren skal samarbeide med, jobber mot å nå mål som ikke kun de selv påvirker. Dette kan eksempelvis være å oppnå høy punktlighet. Dette målet kan flere aktører influere, og det vil dermed være fordelaktig om alle påvirkende parter har det tilsvarende målet slik at det oppnås høyest mulig måloppnåelse.

En annen fordel vil være at underleverandørene får et medlem i sin organisasjon som forstår prinsippene og selve BVP prosessen godt. Lesjø sitt intervjuobjekt (2019) hevder at det er helt essensielt at alle aktører som blir involvert i en BVP- prosess har kursing i metoden. Det er viktig at alle motiveres til å følge metoden, samt at de jobber mot et felles mål. Her legges det altså opp til at underleverandørene også skal få en introduksjon, eller en form for opplæring i metoden før gjennomføringsfasen. Dette kan gjøres ved at aktørene blir invitert til opplæringsmøte og/eller at de blir invitert på kick-off. Poenget er uansett at underleverandørene trenger en form for opplæring i forkant av gjennomføringsfasen ettersom metoden både er ny, men også fordi det gjerne stilles andre krav til underleverandørene enn tidligere. Ved å inkludere en person fra nettopp underleverandørene i kjernegruppen vil deres organisasjon få en dypere forståelse for nettopp dette prosjektet og for selve BVP metoden, ettersom de får en opplæring.

Det er også knyttet noen utfordringer og negative sider til å inkludere medlemmer fra underleverandørene i kjernegruppen. Den første utfordringen er om leverandører anvender konfidensiell informasjon i sine tilbud eller under intervjurunden. Dette er da informasjon som medlemmer fra underleverandørene ikke lovlig kan få tilgang til. Videre vil dette føre til at medlemmet ikke får gjort en av sine viktigste oppgaver, nemlig å evaluere leverandørtilbudene på en rettferdig måte, ettersom de ikke får tilgang til all informasjon.

Det neste punktet som kan være krevende er å opprettholde kontinuitet i kjernegruppen. I forberedelsesfasen brukes det ressurser på å lære opp kjernegruppen i BVP metodikken og filosofien. Det er ønskelig at disse medlemmene er de samme i flere prosjektgjennomføringer ettersom disse har opparbeidet seg nyttig kunnskap og fordi oppdragsgiveren da ikke trenger å bruke mer ressurser på å lære opp nye medlemmer. Hvorvidt underleverandørene sender de samme medlemmene for hver konkurranseutsetting er uvisst og vanskelig å kontrollere.

Det tredje punktet omhandler ressursbruk. Som nevnt i avsnittet over brukes det ressurser fra oppdragsgivers side på å lære opp kjernegruppens medlemmer. Dersom dette skal være fordelaktig må verdien av å ha et medlem fra underleverandøren i kjernegruppen overstige selve kostnaden, noe som må vurderes fra prosjekt til prosjekt. Det er også slik at underleverandøren selv vil bruke en del ressurser på å delta i en slik prosess. Ergo må de selv overveie verdien av å delta i kjernegruppen opp mot kostnadene dette fører med seg. Kjernegruppens medlemmer skal være med fra tidlig i forberedelsesfasen og ha en sentral rolle i store deler av prosessen, noe som krever mye tid og energi, hvilket trolig noen underleverandøren ikke er villig til å bruke.

En annen utfordring knyttet til å inkludere noen fra underleverandørene i kjernegruppen er at de kan havne i en skvis hvor de må velge mellom sin egen organisasjon og kjernegruppen. Dette kan eksempelvis være om kjernegruppen er på et krevende stadié i prosessen som tar lang tid og underleverandørens organisasjon krever at medlemmet skal gjøre ferdig andre oppgaver. Det kan også være slik at medlemmet har andre intensjoner enn de andre i kjernegruppen. Dette kan eksempelvis være om en leverandør er best egnet for underleverandørens organisasjon, og en annen leverandør er best egnet for det spesifikke prosjektet.

Oppsummert eksisterer det altså flere negative sider enn positive ved å inkludere noen fra underleverandørene i kjernegruppen, og det anbefales derfor å unngå dette. Det er likevel viktig å gi underleverandørene en introduksjon i metoden og at deres målsetninger blir tatt i betraktning når målene for en trafikpakke skal utformes.

Andre roller enn de som er foreslått av Rijt et. al. (2016) som kan inkluderes i kjernegruppen er en jurist og en BVP- ekspert. Førstnevnte kan bidra til å redusere risiko i anskaffelsesprosessen ved å avklare problemstillinger knyttet til selve anskaffelsesregelverket, og sistnevnte kan redusere risiko knyttet til selve prosessgjennomføringen. Ettersom metoden er nokså ny i det norske markedet eksisterer det trolig noe usikkerhet knyttet til de to nevnte områdene, og å inkludere disse personene kan bidra til å skape trygghet. Det er verdt å bemerke at dersom en jurist blir inkludert i kjernegruppen må denne personen gjennom samme form for opplæring i BVP metoden som de resterende medlemmene av kjernegruppen.

Et alternativ til å inkludere disse i kjernegruppen er å ha de med som en støttefunksjon. Kjernegruppens medlemmer kjennetegnes, som nevnt i seksjonen “Velge og lære opp en kjernegruppe”, ved at de er i stand til å jobbe med nye ideer og filosofier. En jurist opptre gjerne konservativt, og har som hovedoppgave å tilse at prosessen blir gjennomført i henhold til regelverket. Det vil trolig være utfordrende for sponsoren, som velger kjernegruppens medlemmer, å finne en jurist som passer denne beskrivelsen. Ergo kan det være en fordel å ha juristen kun som en støttefunksjon. Difi (2016) anbefaler nettopp dette, altså å inkludere en juridisk veileder i prosjektet. En BVP- ekspert vil være nyttig når kjernegruppens medlemmer er usikre på metoden, men hvorvidt det er nødvendig å inkludere eksperten i kjernegruppen kan diskuteres. Det vil nok være tilstrekkelig å inkludere en BVP- ekspert kun som en støttefunksjon, som da blir kontaktet etter behov.

4.1.2 Formulere en prosjektmålsetning

Som en viktig del av forberedelsesfasen skal det utarbeides noen målsetninger for prosjektgjennomføringen. Disse brukes ikke kun for å definere prosjektets suksess, men også for å måle leverandørens prestasjon. Prosjektoppgaven skrevet i forkant av denne bacheloroppgaven konkluderte som nevnt med at Jernbanedirektoratet måtte gjøre noen spesifikke endringer dersom Best Value Procurement skulle bli benyttet ved en senere konkurranseutsetting. En av de mest vesentlige endringene var å etablere mer konsise mål. Disse måtte *“fortrinnsvis være formulert som samfunns-, effekt- og resultatmål, og må oppfylle SMART-kriteriene.”* (Kjeldsand & Haukaas, 2019, s. 51). I tillegg er det viktig at målenes innhold speiler primærinteressentenes behov, samt at målene er prosjektspesifikke.

Som nevnt innledningsvis er gode prosjektmål et av de områdene som blir trukket frem som ekstra viktig for en tjenesteanskaffelse. Hovedgrunnen er at det for en tjenesteanskaffelse kan være svært krevende ved prosjektets slutt, altså etter at avtaleperioden er over, å vite hvor godt den presumptive leverandøren faktisk har prestert. Målene ved Trafikkpakke Vest ble ikke utformet slik som foreslått over. Et av målene var eksempelvis at togoperatøren skulle ha *“optimal drift og vedlikehold av togmateriell”*. Utfordringen ved å ha et slikt mål er at det er vanskelig å vite hva dette konkret innebærer og hvordan dette skal måles i ettertid. Vurderingen må derfor bli gjort subjektivt, noe som videre kan føre til konflikt grunnet ulik oppfatning blant de involverte partene.

Et av de mest grunnleggende prinsippene i BVP metoden er at leverandøren anses som eksperten. Det er nemlig slik at den presumptive leverandøren i utgangspunktet vet mer om gjennomføringen av et slikt prosjekt enn hva oppdragsgiveren gjør. Dermed er det mot sin hensikt å legge detaljerte føringer for hvordan leverandøren skal utforme sin tekniske løsning når den som har de beste forutsetningene for å gjøre nettopp dette er leverandøren selv. Som tidligere nevnt i seksjonen *“Formulere en prosjektmålsetning”* skal målsetningene for prosjektet kun si noe om *“hva”* som ønskes oppnådd med prosjektet, og ikke *“hvordan”* det skal løses. Ergo skal kjernegruppen kun angi effekt- og samfunns mål, som da sier noe om hva effekten av den tekniske løsningen, og ikke resultatmålene, som da konkret angir hvordan effekt- og samfunns målene skal bli nådd. Resultatmålene skal den presumptive leverandøren selv utforme og presentere i konkretiseringsfasen. Dette gjelder spesielt for tjenesteanskaffelser.

Det første steget i prosessen med å formulere gode prosjektmål for en senere konkurranseutsetting av en trafikkpakke er å identifisere primærinteressentene sine behov. De mest vesentlige interessentene for Jernbanedirektoratet vil trolig være Samferdselsdepartementet, Bane NOR og den presumptive leverandøren. Behovene til disse tre aktørene vil være noe ulikt. For Samferdselsdepartementet er det viktig at konkurranseutsettingen fører til *“et bedre tilbud til de reisende og samtidig få mer jernbane igjen for skattebetalernes penger.”* (Regjeringen, 2020). De har også et behov for at jernbanesektoren *“skal spille en enda viktigere rolle for å løse transport-, miljø- og klimautfordringer.”* (Regjeringen, 2020). Ut ifra disse behovene kan det formuleres noen konkrete målsetninger.

Som nevnt innledningsvis skal det kun formuleres effekt- og samfunns mål. Et effektmål er definert som *“de langsiktige effekter eller gevinster virksomheten søker å oppnå ved å nyttiggjøre seg av resultatet fra prosjektet.”* (Køster, 2017). Samferdselsdepartementet ønsker som nevnt *“et bedre tilbud til de reisende”*. Formålet med nettopp dette vil trolig være at de ønsker at brukeren skal være tilfreds med kollektivtilbudet og da senere velge å reise kollektivt. Det overordnede behovet for Samferdselsdepartementet vil da være at flere velger å reise kollektivt. Et effektmål knyttet til konkurranseutsettingen av en trafikkpakke kan da utformes til å være *“x% flere velger å reise med tog over de neste x årene”*. Hvordan dette konkret skal løses er det den presumptive leverandøren selv som velger.

Samferdselsdepartementet ønsker også å få *“mer jernbane igjen for skattebetalernes penger”*. Det vil konkret si at operatørvirksomheten på gitte strekninger skal driftes til en lavere kostnad enn tidligere. Dette krever da nytenkning og innovative løsninger. En av fordelene ved å benytte nettopp BVP som metode er at det legges få føringer for leverandøren sin løsning. Dette gir da leverandøren muligheten til å tenke nytt, og å benytte sin kompetanse til å komme med innovative løsninger. Å utforme et effektmål for denne påstanden ville da vært mot sin hensikt. Det er også slik at tilbudsprisen til leverandørene må være innenfor maksprisen satt for prosjektet, noe som kontraktsansvarlig sjekker før konkretiseringsfasen, og dermed blir dette punktet regulert av seg selv.

Neste behov for Samferdselsdepartementet er at de ønsker at jernbanesektoren *“skal spille en enda viktigere rolle for å løse transport-, miljø- og klimautfordringer.”* Dette behovet henger tett sammen med effektmålet om at flere velger å reise kollektivt. I tillegg til at det speiler et viktig behov for samfunnet, nemlig at vi velger mer miljøvennlige løsninger. I likhet med effektmål er samfunnsmålene knyttet til de *“langsiktige effekter eller gevinster virksomheten søker å oppnå ved å nyttiggjøre seg av resultatet fra prosjektet.”* Hvor da samfunnsmålene som sådan brer seg over en lengre tidshorisont, i tillegg til at de speiler et mer overordnet behov i samfunnet. Et forslag til samfunns mål vil da være at *“Jernbanesektoren skal spille en viktig rolle med å løse transport-, miljø- og klimautfordringer ved at flere velger å reise kollektivt.”*

Primærinteressent nummer to, altså Bane NOR sine behov må også bli tatt i betraktning når målene for en trafikkpakken skal utformes. Som nevnt i delkapittel 1.2.1 jobber Bane NOR blant annet mot en driftsstabil og punktlig jernbane. Sistnevnte påvirkes av en rekke interne og eksterne faktorer. Noen av disse kan eksempelvis være signalfeil, som Bane NOR er ansvarlig for, eller passasjerforhold eller feil på togene som er operatørens sitt ansvar (Bane NOR, a). Et effektmål utarbeidet for en senere trafikkpakke knyttet til Bane NOR sine behov kan da være *“Togene skal ha en punktlighet på x%.”* Her kan det videre spesifiseres hvilke prosent de ulike strekningene skal ha, slik at målet blir SMART, altså realistisk og mulig å oppnå.

Et annet område som henger tett sammen med punktligheten er oppetiden til togene. Hvor da punktlighet defineres som andel tog som ankommer endestasjonen innen en gitt tid, kan oppetid defineres som *“den totale tiden anlegget eller tjenesten fungerer i forhold til brukers forventning.”* (ViaNova, 2016, s. 2). Aktiviteter som kan skape en forsinkelse, og da også påvirke disse områdene, vil blant annet være uplanlagte hendelser, avvik eller reparasjoner. Selv om punktlighet og oppetid henger tett sammen eksisterer det dog en vesentlig forskjell, som videre gjør det fordelaktig å utarbeide et selvstendig mål omhandlende oppetid. Hovedforskjellen er at sistnevnte måles kontinuerlig underveis, hvor punktlighet kun måles ved endestasjonen. Sagt med andre ord er oppetid *“kjøreveiens evne til å opprettholde kapasitet for å oppnå høyest mulig punktlighet.”* (Kiepiela). Et effektmål kan da være at *“Togene skal oppnå en oppetid på x%”*.

Videre kan det utarbeides et samfunns mål for de nevnte områdene. Både punktlighet og oppetid påvirker togets totale effektivitet, altså hvor mye av den tilgjengelige tiden som blir brukt produktivt. Sløsing av både tid og ressurser vil trolig medføre ekstra kostnader på sikt, noe som igjen kan påvirke tilbudsprisen hos leverandørene. Ergo kan fokus på områdene punktlighet og oppetid bidra til å oppnå samfunns målet *“få mer jernbane igjen for skattebetalernes penger.”*

Oppsummert er de målene som er formulert til nå blitt basert på to av primærinteressentenes sine behov og formulert slik at SMART- kriteriene er oppfylt. Dette er da til forskjell fra de målformuleringene som ble benyttet for blant annet Trafikklpakke Sør, som da ikke var utformet etter SMART- kriteriene. En målformulering fra Trafikklpakke Vest var blant annet at togoperatøren skulle oppnå *“Et mest mulig sømløst tilbud mellom persontrafikk som inngår i trafikklpakken og øvrig kollektivtransport”*. Dette er noe brukeren anser som svært viktig og et punkt som kan være med å påvirke om flere faktisk velger å reise kollektivt.

Det er flere grunner til at den spesifikke målformuleringen som blir nevnt over ikke kan benyttes dersom Jernbanedirektoratet velger å konkurransesette en fremtidig trafikklpakke med BVP som metode. Den første utfordringen er at formuleringen *“et mest mulig sømløst tilbud”* vil være svært subjektivt, slik at det i ettertid vil være vanskelig å undersøke om målet faktisk er nådd. Den andre utfordringen er at dette målet kan være en av flere løsninger knyttet til effektmålet *“x% flere velger å reise kollektivt over de neste x årene”*. Som tidligere nevnt er et viktig prinsipp i BVP litteraturen at leverandøren vet mer enn oppdragsgiveren om det som skal leveres eller gjennomføres. Ved å allerede i målformuleringene legge føringer for hvordan leverandørens løsning skal være vil oppdragsgiver potensielt miste innovative løsninger.

4.1.3 Sette opp et styringsdokument/ veileder for deltakelse

Konkurransesgrunnlaget som ble utformet i forbindelse med Trafikkpakke Sør hadde en svært høy detaljeringsgrad. Prosjektoppgaven som ble skrevet høsten 2019 konkluderte, som tidligere nevnt i delkapittel 1.1 Bakgrunn, med at dersom Jernbanedirektoratet skulle benytte BVP på en senere konkurranseutsetting måtte de redusere bruken av detaljspesifikasjon i kommende tilbudsforespørsler (Kjeldsand & Haukaas, 2019). Det oppfordres derfor til å ta i bruk enten en ytelses- eller funksjonsspesifikasjon, og at kravene som stilles i konkurransegrunnlaget minimeres ved en eventuelt senere konkurranseutsetting. Dette vil kunne bidra til økt innovasjon og full utnyttelse av leverandørenes kompetanse.

Det er verdt å bemerke at det allerede eksisterer noen krav som er satt i forkant av konkurranseutsettingen, blant annet fra de andre underleverandørene, og disse er da vanskelig å redusere. Videre eksisterer det tilfeller hvor det er gunstig å benytte krav, hvilket er når oppdragsgiveren innehar mer ekspertise enn leverandørene på et spesifikt område. Det oppfordres likevel til å minimere bruken av detaljerte føringer slik at handlingsrommet til leverandørene blir størst mulig, og at de svakeste leverandørene ikke hjelpes opp på et brukbart nivå ved at de får detaljerte retningslinjer å følge.

4.1.3.1 Pris

I en Best Value Procurement prosess skal maksprisen, som nevnt i seksjonen “Pris”, annonseres i styringsdokumentene. Dette bidrar til å skape en åpen og forutsigbar prosess, hvor leverandørene vet hva oppdragsgiver er villig til å betale for det beskrevne prosjektomfanget, og oppdragsgiveren vet hvilken prisklasse tilbudsbeløpene befinner seg i. Det er dog knyttet en risiko til å sette feil makspris i forhold til prosjektomfanget. Dersom maksprisen er satt for høyt vil leverandørene trolig tilby mer verdi enn nødvendig for å møte denne prisen, slik at de selv får maks fortjeneste. Dette vil være svært ugunstig for oppdragsgiveren og ikke særlig samfunnsøkonomisk.

På den andre siden eksisterer det også risiko knyttet til å sette maksprisen for lavt. Gode leverandører som reelt sett vet hva omfanget faktisk koster vil trolig velge å ikke delta i konkurransen. Videre bidrar dette til en svakere konkurranse med få tilbydere, som i verste fall kan resultere i at en lite kompetent leverandør vinner konkurransen. Det er også slik at leverandører kan velge å ta på seg for mye risiko fordi de ønsker å delta i konkurransen tross den lave maksprisen. På et senere tidspunkt vil trolig dette føre til problemer for leverandøren, og i verste fall bidra til at leverandøren går konkurs. En annen risiko vil være at leverandøren strategisk priser sitt tilbud for å kunne delta i konkurransen, noe som senere kan slå negativt ut for oppdragsgiverens kostnader.

Det er også knyttet risiko til å ikke sette noen makspris. Leverandørene velger da selv sin tilbudspris ut ifra den verdien de tilbyr. Dersom en leverandør har en meget høy tilbudspris som er begrunnet med dominant informasjon, altså at prisen ikke er for høy i forhold til verdien som tilbys, kan ikke oppdragsgiveren lovlig fjerne denne leverandøren fra prosessen. Oppdragsgiver befinner seg da i en situasjon hvor de må betale mer for prosjektet enn ønsket, sett at ingen andre leverandører scorer bedre etter vektingen av kvalitet og pris. En løsning for å unngå at tilbudsprisene blir alt for høye er å vekte priskriteriet høyere enn 25%, som er foreslått i BVP litteraturen. Det er verdt å bemerke at dersom pris blir vektet høyere enn kvalitet vil det være mer gunstig å benytte en mer tradisjonell innkjøpsprosess. Noe av filosofien til BVP er at “... *kvalitet er viktig og at det til slutt betaler seg tilbake i lave kostnader.*” (Rijt et. al., 2016, s. 102). Dermed ville det vært mot sin hensikt å vekte pris høyere enn kvalitet.

For en tjenesteskaffelse, hvilket operatørviksomheten på den norske jernbanen er, vil det være mer krevende å sette en makspris enn ved eksempelvis et bygg- og anleggsprosjekt. For de ulike trafikkpakkene er gjerne avtaleperioden på 8-10 år, hvor tjenesten som leveres underveis trolig vil være utsatt for ulike risikofaktorer. Både forholdet med at avtaleperioden strekker seg over såpass mange år og at det ikke er noe konkret som skal leveres gjør det utfordrende å sette en makspris. Et forslag hentet fra Rijt et. al. (2016) er å spørre leverandørene i forkant av prosessen om hvilke pris som virker fornuftig. Da får oppdragsgiver en “baseline” å jobbe ut ifra.

Som tidligere nevnt er en av risikoene ved å sette en for lav makspris at noen kompetente leverandører velger å ikke delta i konkurransen. Kashiwagi (2019b) peker på at leverandørene i slike tilfeller egentlig skal bruke sin ekspertise og gi beskjed til oppdragsgiveren om at prisen er satt for lavt i forhold til prosjektomfanget. En annen løsning vil være for leverandørene å inkludere en for lav makspris som et av risikofaktorene i sitt tilbud. Ettersom metoden er nokså ny i Norge og leverandørene er usikre på hvordan gjennomføringen av prosessen er, vil trolig leverandørene fravike fra å delta i konkurransen tross disse foreslåtte løsningene av Kashiwagi.

Et alternativ til å sette en makspris er å heller benytte en budsjettpris. Som tidligere nevnt eksisterer det mye risiko knyttet til å sette feil makspris. Dersom det heller benyttes en budsjettpris vil ikke kompetente leverandører bli fjernet fra prosessen dersom de har en tilbudspris over maksprisen. Lesjø (2019) peker på at en budsjettpris vil være en god løsning for å redusere risikoen knyttet til å sette feil makspris, og hevder at det er noe motstridende i BVP litteraturen ved at oppdragsgiveren skal sette en makspris så tidlig i prosessen, hvor det egentlig er leverandørene som har de beste forutsetningene for dette. Det er verdt å bemerke at det allerede i BVP metoden eksisterer mekanismer som sørger for at tilbudsprisen ikke blir uforsvarlig høy, hvilket er vektingen av pris og verifiseringsfiltrene. Den beste løsningen for Jernbanedirektoratet ved en senere konkurranseutsetting vil da være å benytte en budsjettpris.

4.1.4 Ha opplæringsmøte

Som tidligere nevnt vil trolig opplæringsmøte være en introduksjon i Best Value Procurement metodikken og filosofien for de prekvalifiserte tilbyderne. Dette er gjerne første møte med BVP prosessen for leverandørene, i tillegg til at oppdragsgiver antakelig ikke har gjennomført en lignende prosess tidligere. Mangelen på erfaring fra begge parter kan skape en form for usikkerhet. Högnason (2018) hevder, som nevnt i seksjonen “Ha opplæringsmøte”, at god opplæring i metoden kan anses som en suksessfaktor. Han peker på en rekke konkrete fordeler ved å gjennomføre en tilfredsstillende opplæring, hvor en av disse er at leverandørtilbudene blir mer spesifikke og konkrete. Det er nemlig slik at erfaringer hentet fra en rekke casestudier viser at leverandørene sliter med å utforme tilbudene sine ut ifra de kravene som stilles i BVP litteraturen.

Aarseth (2017) hevder at *“opplæringsmøte med oppdragsgiver og leverandør ikke er tilstrekkelig til at prosjektkapabilitetsdokumentene blir skrevet godt av alle leverandørene. Det kan en grundigere oppfølging fra innleide eksperter derimot sikre.”* (s. 86). Dette er også noe Lesjø (2019) sitt intervjuobjekt impliserer. Hun nevner at det i mange bransjer ikke er normalt å hente inn entydig informasjon, noe som kreves til tilbudet, og det blir dermed utfordrende å vite hva som nettopp skal skrives inn i tilbudet. Utfordringen knyttet til dette området er at tilbudene fort kan bli veldig ulike og da også vanskelig å vurdere ut ifra de samme kriteriene. Et forslag til løsning på denne utfordringen vil da være å sette av noe ekstra tid i etterkant av opplæringsmøte hvor leverandørene får tilgang til en innleid BVP ekspert.

I et av casene Högnason (2018) fulgte hadde tilbyderne fylt ut tilbudene sine med tekst fremfor entydig informasjon. Dette underbygger behovet for ekstra opplæring av tilbyderne i forkant av tilbudsutforming. Högnason (2018) mener at dette ble en måte å skrive seg bort på, noe som raskt ble avslørt i intervjurunden. Högnason (2018) erfarte også at konkretiseringsfasen ble svært tidkrevende grunnet utydelige, og lite konkrete tilbud. Han utdyper videre at det i konkretiseringsfasen *“ble utfordrende å gjøre ting tydelig og målbart, og å avklare hva som er med i risikobildet og i kontrakten.”* (s. 38). Her impliseres det også at leverandørene trenger mer opplæring enn hva som foreslås i BVP litteraturen til å utforme sine tilbud.

En utfordring belyst av Aarseth (2017) er om kun noen av tilbyderne leier inn en BVP ekspert. Dette vil da føre til en skjev konkurranse, ettersom disse leverandørene vil ha et *“mye større grunnlag for å skrive tilbudene sine bedre og dermed ha et konkurransefortrinn.”* (s. 78). For å unngå denne skjevheten er forslaget at oppdragsgiver selv leier inn en BVP ekspert som videre kan lånes ut til tilbyderne. Dette vil koste noe ekstra, men om *“prosjektet er stort nok kan dette tilføre stor verdi slik at kostnaden til oppdragsgiveren ved å bruke eksperten i stor grad blir opptjent ved at den beste leverandøren blir valgt.”* (Aarseth, 2017, s. 87).

Som tidligere nevnt kan opplæringsmøte brukes som en introduksjon av BVP til markedet, uten at det trenger å være tilknyttet noe spesifikt prosjekt. BVP er nokså nytt i den norske markedet, og mange tilbydere vil trolig fravike fra å delta i en konkurranse om de ikke får tilstrekkelig med informasjon om hva metoden inneholder i forkant av selve prosessen. Dette viste seg å være en utfordring i *“Metrobussprosjektet”* hvor det var relativt lav konkurransedeltakelse, nemlig kun tre tilbydere, hvor en av de ble diskvalifisert. Högnason (2018) antyder at dette skyldes *“at markedet ikke var mobilisert i tilstrekkelig grad”* (s. 48), og understreker da viktigheten av å forberede markedet i forkant av en BVP prosess. Det er derfor anbefalt for Jernbanedirektoratet å gjennomføre en slik introduksjon i forkant av selve konkurranseutsettingen dersom BVP benyttes som metode.

Det er altså nødvendig med tilstrekkelig opplæring i BVP metoden for tilbydermarkedet i forkant av selve anskaffelsesprosessen. Et supplerende tiltak til innleide BVP eksperter kan være å opprette en egen web-portal *“med fri tilgang til dokumenter og maler som enkelt kan fylles ut og brukes i konkurransen”* (Nyseter & Johnsrud, 2019, s. 78). Dette vil på sikt bidra til at de kostnadene knyttet til å lære opp leverandørmarkedet vil reduseres, samtidig som tilbyderne trolig vil stille bedre forberedt til konkurransen. Det er verdt å bemerke at opplæringen knyttet til det spesifikke prosjektet likevel vil eksistere, men den ekstra opplæringen knyttet til selve metodikken trolig vil reduseres.

Et viktig forbehold som må tas dersom en web-portal skal opprettes er at det ikke legges for tydelige føringer for leverandørene. Ergo bør hovedfokuset ligge på å inkludere dokumentasjon og kun nødvendige maler med lav detaljeringsgrad. Dersom for mange retningslinjer, maler eller eksempler benyttes vil leverandørene bevisst, eller ubevisst bli ført i en viss retning. Videre vil dette kunne bidra til at leverandørtilbudene ligner hverandre, som igjen fører til utfordringer knyttet til å skille eksperten fra de andre leverandørene. I verste fall kan dette bidra til at den mest kompetente leverandøren for det spesifikke prosjektet ikke blir valgt.

4.2 Vurderingsfasen

4.2.1 Evalueringsprosessen

I prosjektoppgaven som ble skrevet høsten 2019 ble Jernbanedirektoratet blant annet oppfordret til å benytte seg av en absolutt evalueringsform dersom Best Value Procurement metodikken skulle bli benyttet ved en senere konkurranseutsetting (Kjeldsand & Haukaas). For Trafikkpakke Sør ble det benyttet en relativ evalueringsform. Den antatt beste leverandøren på et gitt kriterium ble tildelt en høy poengscore, hvor de resterende tilbyderne sine tilbud ble plassert i forhold til denne scoren. Dette er til forskjell fra hvordan vurderingen skjer i en BVP- prosess hvor tilbudene vurderes absolutt. Tilbudene skal ikke sammenlignes med hverandre, og vurderingen skal være entydig.

En annen tilpasning Jernbanedirektoratet ble oppfordret til å gjennomføre var å avslutte praksisen med reviderte tilbud. I konkurranseutsettingen av Trafikkpakke Sør fikk de prekvalifiserte tilbyderne mulighet til å levere reviderte tilbud opp til to ganger etter at de hadde fått tilbakemelding på sine forbedringsområder. Dette er til forskjell fra hvordan en BVP prosess skal gjennomføres. Tanken er at *“oppdragsgiveren kjøper den helhetlige planen til leverandøren: dette er den beste som er til salgs.”* (Rijt et. al., 2016, s. 67). Helt konkret betyr dette at dersom Jernbanedirektoratet velger å benytte BVP som metode på en senere konkurranseutsetting skal ikke leverandøertilbudene endres etter at de er sendt inn, kun utdypes i konkretiseringsfasen.

4.2.2 Intervjuene

Rijt et. al. (2016) foreslår som nevnt at leverandørene kan sende en sentral fagperson, prosjektlederen og kontrakts-/økonomilederen som sine nøkkelpersoner til intervjurunden. En annen tilnærming er å la leverandørene selv velge hvem som skal intervjues. Dette ble gjennomført ved prosjektet “E18- Rugtvedt- Dørdal”, hvor i tillegg alle nøkkelpersonene i forkant måtte levere en CV. Her skulle de beskrive sine oppgaver, ansvarsområder, deres opplæring og tidligere erfaring (Lesjø, 2019). Fordelen ved at leverandørene selv får velge nøkkelpersonell er at de får muligheten til å skille seg ut. De kan nemlig få vist at de forstår *“hvilke stillinger som spiller en viktig rolle i prosjektet. Derimot blir det da vanskeligere å formulere samme type spørsmål til alle nøkkelpersonene.”* (Rijt et. al., 2016, s. 57). Sistnevnte utfordring kan bli et problem dersom likebehandlingsprinsippet ikke ivaretas, men om dette ivaretas er det anbefalt å la leverandørene selv velge hvem de sender som sine nøkkelpersoner.

Som tidligere nevnt anbefales det å gjennomføre en form for opplæring i forkant av selve intervjurunden. Intervjusettingen er gjerne ny for noen av intervjuobjektene og de leverandørene som da allerede har gjennomført en BVP prosess tidligere vil sitte på verdifull informasjon om hvordan intervjuet gjennomføres (Lesjø, 2019). For at alle nøkkelpersonene skal ha omtrent de samme forutsetningene anbefales det å tilby en opplæring i forkant. Det er verdt å bemerke at denne forskjellen ikke jevnes ut dersom leverandørene da ikke velger å møte på denne opplæringen. Dette skjedde nemlig ved prosjektet “Flatåsenhallen” hvor kun en av fire tilbydere stilte.

Kjernegruppen som intervjuet nøkkelpersonellet nevnte at den tilbyderen med opplæring hadde et fortrinn, mye grunnet dens evne til å benytte seg av entydig informasjon (Högnason, 2018). Nettopp denne tilbyderen synes, selv med opplæring, at intervjusettingen var uvant, men at han *“hadde et mye bedre grunnlag for å håndtere intervjuprosessen og resten av det som skulle gjøres.”* (Högnason, 2018, s. 37). Et forslag vil her være å sterkt oppfordre til at samtlige tilbydere skal stille på opplæringen som tilbys. Dette vil da bidra til at den leverandøren som er best egnet til å realisere prosjektmålsetningene blir valgt, og ikke den leverandøren som er best til å bli intervjuet.

Spørsmålene som utarbeides i forkant av intervjurunden er noen standardspørsmål og noen prosjektspesifikke spørsmål. Det vil også være nødvendig å stille et par uplanlagte oppfølgingsspørsmål for å avdekke nøkkelpersonalets kompetanse. I offentlige anskaffelser foreligger det et krav om likebehandling mellom tilbyderne og noen kan dermed stille spørsmålstegn med for dyptgående oppfølgingsspørsmål. Dersom oppdragsgiveren finner dette problematisk eller hemmende kan et forslag være å leie inn en BVP ekspert med kunnskap om anskaffelsesregelverket. Högnason (2018) foreslår også at oppfølgingsspørsmålene ikke bare bør handle om *“hvordan ting skal gjøres, men også hvorfor dette fører til at gjennomføringen blir god.”* (s. 48). Ved å stille slike oppfølgingsspørsmål avdekkes i større grad hva tilbyderen kan, og en unngår i stor grad forhåndsinnøvde svar.

4.3 Konkretiseringsfasen

4.3.1 Innleid BVP- ekspert

Den tredje fasen er som nevnt ansett som den viktigste og mest krevende fasen av de fire. Her skal nemlig oppdragsgiveren gi fra seg kontrollen og la leverandøren styre, noe som kan være uvant for begge parter. I forkant av kick-off er det derfor foreslått, som nevnt i delkapittel 3.2.4 Konkretiseringsfasen, at det gjennomføres et innledende møte hvor målet for konkretiseringsfasen blir presentert. Dersom oppdragsgiver selv ikke har denne kunnskapen anbefales det å leie inn en BVP- ekspert for nettopp dette. Behovet for en innleide eksperter vil trolig forsvinne ved senere konkurranseutsetting når partene allerede har vært gjennom en BVP prosess tidligere.

Det er verdt å bemerke at dersom behovet for innleide BVP eksperter skal forsvinne må det gjennomføres en tilstrekkelig erfaringsoverføring. Dette gjelder i alle tilfeller hvor en innleid BVP ekspert benyttes. For at erfaringsoverføringen skal gi effekt må de ansatte få fri fra noen av sine andre oppgaver slik at de har tid til å motta og absorbere kunnskapen. Denne aktiviteten er svært verdifull for organisasjonen, og vil bidra til at behovet for innleide eksperter minimeres. Difi (2016) skriver i sin veileder for kjøp av konsulenttjenester at *“Tilrettelegging for kompetanseoverføring forutsetter både organisasjonsmessig tilrettelegging og at ledelsen tydelig uttrykker forventning om at kompetanseoverføring må prioriteres i forhold til ansattes øvrige oppgaver i virksomheten.”*

I selve konkretiseringsfasen åpnes det opp for at oppdragsgiveren kan ytre sine bekymringer og stille spørsmål med høyere detaljeringsgrad enn tidligere. Det er da, som tidligere nevnt i delkapittel 3.2.4 Konkretiseringsfasen, viktig å bemerke at det ikke er tillatt med noen form for forhandling eller at leverandørtilbudets innhold endres. Nettopp denne delen av konkretiseringsfasen har vist seg å være svært krevende. For to av prosjektene Högnason (2018) fulgte ble det gitt tilbakemelding på at metoden til tider var vanskelig å forstå, hvor det ble trukket frem som spesielt krevende å ikke kunne forhandle i konkretiseringsfasen. Nyseter & Johnsrud (2019) opplevde også gjennom sine casestudier at oppdragsgiveren fant det utfordrende å finne balansen mellom avklaringer og forhandlinger i selve konkretiseringsfasen. Oppdragsgiveren falt gjerne tilbake til vante rutiner og forsøkte å styre leverandøren mot hvordan de ønsket prosjektet løst. Her understreker da Nyseter & Johnsrud (2019) viktigheten av *“... at alle parter i endringen er motiverte til å ta i bruk ny praksis, og at det jobbes kontinuerlig med å fravike gamle vaner.”* (s. 77).

Informantene fra Lesjø (2019) sitt casestudie *“forklarte at de gjerne kunne tenke seg noen å spille ball med i konkretiseringsfasen. Det å få til en dialog var vanskelig da byggherren kun kunne stille åpne spørsmål.”* (s. 41). De ønsket også *“en tydeligere dialog og samtale rundt løsningene.”* (s. 41). Som tidligere nevnt er selve konkretiseringsfasen ment for at oppdragsgiver skal få innsikt i, og forstå den presumptive leverandøren sine planer. Det er dog ikke ment at den presumptive leverandøren skal få tilbakemelding på sin tekniske løsning, eller at oppdragsgiveren skal guide leverandøren i en viss retning. Som tidligere nevnt skal ikke innholdet i den tekniske løsningen endres, det er kun detaljeringsgraden som kan øke.

Et forslag til løsning på problemet presentert av informanten er at den presumptive leverandøren selv leier inn en BVP ekspert i konkretiseringsfasen slik at de har noen å *“spille ball med”*. Dette kan også oppdragsgiveren gjøre. Som tidligere nevnt kan det være utfordrende å finne balansen mellom avklaring og forhandling, og da kan en innleid BVP ekspert bidra til at oppdragsgiver får *“best mulig innblikk i hva leverandøren har tenkt til å levere”* uten at de behøver å forhandle, slik at de holder seg innenfor reglene for offentlige anskaffelser (Aarseth, 2017, s. 56).

Et annet viktig element i selve konkretiseringsfasen er at oppdragsgiveren faktisk tør å gi slipp på kontrollen og at den presumptive leverandøren får nok tillit til å kunne styre denne fasen. Nettopp dette punktet er identifisert som en suksessfaktor, og også kjent som et problemområde fra tidligere BVP- prosjekter (Högnason, 2018). Det er gjerne slik at oppdragsgiveren *“ønsker å gi fra seg kontrollen, men han føler seg ikke trygg nok på at leverandøren evner å ta kontrollen på en tilfredsstillende måte.”* (Högnason, 2018, s. 43). Denne usikkerheten vil trolig gjøre det vanskeligere for den presumptive leverandøren å ta ledelsen, noe som kreves i en BVP prosess. Högnason (2018) hevder at dersom leverandøren *“utviser en større sikkerhet i BVP- metodens prinsipper, vil dette gi et bedre grunnlag for å ta lederrollen. Tilstrekkelig opplæring i metoden for begge parter vil dermed gi bedre forutsetninger for at oppdragsgiveren skal tørre å gi slipp på kontrollen.”* (s. 43).

Et element som bidrar til at oppdragsgiveren faktisk tør å gi slipp på kontrollen er om de selv er overbevist om at leverandøren innehar tilstrekkelig med kompetanse, altså at eksperten er valgt blant leverandørene. Usikkerheten knyttet til om riktig leverandør er identifisert er i utgangspunktet ikke nødvendig da BVP metoden innehar en rekke filtre og sikringstiltak som reduserer denne risikoen. Det er i teorien fire hovedfiltre som sammen med bruken av dominant informasjon og etterstebelsen av en transparent prosess sikrer at eksperten er valgt blant leverandørene.

Et av grunnprinsippene i en BVP prosess er, som tidligere nevnt, at leverandørene vet met enn oppdragsgiveren, og er dermed også sett på som en ekspert. Dersom en leverandør ikke innehar tilstrekkelig med kompetanse og dermed da ikke er en ekspert vil denne leverandøren trolig falle ut av prosessen, enten ved å velge det selv eller fordi oppdragsgiveren eliminerer leverandøren grunnet for lite kompetanse knyttet til gjennomføringen av det spesifikke prosjektet. Sagt med andre ord utsetter en ikke- ekspert seg for stor risiko dersom de velger å bruke ressurser på en prosess som de før eller siden vil bli eliminert fra.

Dersom en ikke- ekspert likevel velger å delta i konkurransen, selv etter opplæringsmøte under forberedelsesfasen, vil de trolig ha problemer med å fremvise suksessrik dominant informasjon fra tidligere prosjektgjennomføringer i sine tilbud. Dersom de evner å fremvise slik informasjon tyder det på at de er en ekspert, og skal da bli med videre til intervjurunden. Det er viktig å påpeke at målet med BVP prosessen ikke er å identifisere ikke- ekspertene, målet er nemlig å finne den leverandøren med mest kompetanse knyttet til det spesifikke prosjektet. Ergo ligger ikke fokusområdet på å eliminere ikke- eksperter tidlig i prosessen, tanken er nemlig den at de trolig vil falle ut av prosessen før eller siden på en naturlig måte.

Det er videre valgfritt å eliminere noen av leverandørene i forkant av intervjurunden, hvorpå kriteriene for dette må være adressert i styringsdokumentene. Et av de viktigste filtrene for å kartlegge leverandørens kompetanse er intervjuet, derfor er dette også vektlagt tyngst. Neste steg er å forsikre at tilbudsprisen er innenfor maksprisen og å vektlegge kvalitet og pris. Det påfølgende filteret, altså verifiseringssjekk, sikrer at kjernegruppen har gjennomført en objektiv vurdering, at tilbudsprisen ikke er uforsvarlig høy og at leverandørene har fremvist gyldig informasjon.

Den presumptive leverandøren som blir invitert med til konkretiseringsfasen har da kommet gjennom en rekke filtre og er trolig en ekspert. Siste filter er å gjennomføre konkretiseringsfasen. Kashiwagi (2016) hevder at det nesten vil være umulig for en ikke- ekspert å vinne konkurransen da BVP prosessen legger opp til åpenhet. Ergo vil det være umulig for en ikke- ekspert å faktisk gjennomføre konkretiseringsfasen med suksess. Dersom det underveis i konkretiseringsfasen viser seg at den presumptive leverandøren ikke er en ekspert kan oppdragsgiveren, som nevnt i seksjonen "Tildelingsmøte", velge å avslutte samarbeidet og fortsette prosessen videre med nummer to på prioriteringslisten. Når konkretiseringsfasen er overstått skal oppdragsgiveren, dersom BVP prosessen er gjennomført korrekt, ha valgt eksperten blant leverandørene.

4.3.2 Risikostyringsplan

I forbindelse med konkretiseringsfasen skal den presumptive leverandøren utarbeide en risikostyringsplan. Denne tar utgangspunkt i de to sidene med risikovurdering som ble levert i forkant av vurderingsfasen. Som tidligere presentert er et av de viktigste prinsippene i Best Value Procurement metoden åpenhet rundt risikofaktorene, i tillegg til at de eksterne risikofaktorene ikke skal bli overført til leverandøren.

Jernbanedirektoratet ble, som nevnt i 1.1 Bakgrunn, oppfordret gjennom prosjektoppgaven skrevet høsten 2019 til å ha mer fokus på risiko og ansvarsfordelingen rundt nettopp risikofaktorer dersom de skulle velge å benytte BVP på en senere konkurranseutsetting (Kjeldsand & Haukaas). Ved Trafikkpakke Sør ble den valgte leverandøren *“pålagt å fremstille og levere en risikoanalyse senest tre måneder etter avtaleinngåelse, som skulle inneholde en opplystning av potensielle risikoer for oppstart-, drifts- og avviklingsfasen, samt aktuelle tiltak knyttet til disse.”* (Kjeldsand & Haukaas, 2019, s. 32). Videre var det slik at dersom et avvik som skyldtes interne risikofaktorer inntraff skulle leverandøren stå økonomisk ansvarlig, og dersom avviket skyldtes en ekstern risikofaktor skulle ansvaret fordeles 80% på Bane NOR og 20% på togoperatøren.

Denne måten å forholde seg til risikofaktorer på er ikke i tråd med BVP litteraturen. Som nevnt skal leverandørene i følge Rijt et. al. (2016) identifisere eksterne risikofaktorer og komme med forslag til risikoreduserende tiltak i forkant av avtaleinngåelse. Det er også slik at de eksterne risikofaktorene som blir identifisert tilhører oppdragsgiveren. Operatøren, eller Bane NOR, skal på ingen måte overta eller stå økonomisk ansvarlig for disse risikofaktorene. Det er nemlig et tegn på at leverandøren er mindre ekspert, i tillegg til at prosjektomfanget og tilbudsprisen trolig vil øke (Rijt et. al., 2016). Fordelingen er slik at operatøren er ansvarlig for all intern risiko og oppdragsgiver er økonomisk ansvarlig for de eksterne risikofaktorene, hvorpå den presumptive leverandøren er ansvarlig for å komme med forslag på risikoreduserende tiltak.

Det er viktig å understreke at leverandørene ikke skal overta de risikofaktorene de presenterer i sin risikovurdering. Ved å gjøre dette tydelig for leverandørene, *“gis det et større incitament for leverandørene til å kartlegge risikofaktorer i prosjektet, med tilhørende planer for å minimere risiko.”* (Högnason, 2018, s. 56). Flere av de casestudiene som er gjennomført med BVP som metode har positive erfaringer med hvordan risiko blir håndtert. Narmo (2018) skriver blant annet at partene *“håndterer risiko på en helt annen måte i dette prosjektet”* og at *“Risikovurderingsplanen har gitt dem bedre kontroll på risikoene, og de vil fortsette med denne formen for risikostyring i fremtidige prosjekter uavhengig om prosjektet er et BVP- prosjekt.”* (s. 48).

I noen av de prosjektene som er gjennomført hvor Best Value Procurement er benyttet som metode er det inkludert et risikofond. Dette innebærer at det blir satt av en viss sum penger som forventes å bli benyttet på risiko, dersom leverandøren gjør en god jobb og risiko koster mindre enn forventet, vil leverandøren få det resterende beløpet. Högnason (2018) peker på at bruken av risikofond *“kan være fordelaktig i de første prosjektene for å ta høyde for uforutsette omstendigheter, og eventuelt som insentiv for risikoreduksjon i utførelsen.”* (s. 56). På den andre siden er ikke risikofond inkludert i BVP teorien, og skal i utgangspunktet ikke være nødvendig i en slik prosess. Leverandørene blir allerede vurdert på deres evne til å redusere risiko gjennom den ukentlige risikorapporten. Denne gir leverandørene et insentiv for å prestere godt ettersom de kan bruke denne prestasjonsinformasjonen i en senere konkurranse. Ergo er det ikke anbefalt å benytte noen form for risikofond i en senere konkurranseutsetting for Jernbanedirektoratet.

4.3.3 KPI

KPI verdier måler leverandørens prestasjon underveis i gjennomføringsfasen. Som nevnt innledningsvis er disse verdiene ekstra viktig for en tjenesteskaffelse ettersom det ellers kan være utfordrende å definere om en leverandør faktisk har levert en god tjeneste. Verdiene gir oppdragsgiver et entydig svar på hvor godt leverandøren prestert, i tillegg til at operatøren sikrer seg mot å bli beskyldt for en dårlig prestasjon grunnet eksterne forhold. KPI verdiene, også kalt prestasjonsindikatorer, gir leverandøren et ekstra insentiv for å prestere godt ettersom disse verdiene videre kan brukes for å vinne en senere konkurranse.

Det er slik at den presumptive leverandøren selv bestemmer hvilke KPI målinger som skal bli brukt underveis. Den presumptive leverandøren anses som eksperten og er da også den best egnede til å definere hva som kjennetegner en god prestasjon. Det er viktig at KPI verdiene ikke kun er knyttet til trafikkstart eller andre korte perioder i gjennomføringsfasen ettersom det for en tjeneste er viktig å prestere godt gjennom hele avtaleperioden. Dersom prestasjonsmålingene underveis viser seg å være dårligere enn hva leverandøren hadde forventet skal det iverksettes tiltak for å forbedre det spesifikke området. Hvilke tiltak som skal gjennomføres blir gjort kjent for oppdragsgiveren allerede i konkretiseringsfasen.

Et forslag hentet fra Nyseter & Johnsrud (2019) sin mastergradsavhandling er å opprette et register tilsvarende Byggeriets Evaluerings Center i Danmark har gjort. Her blir alle KPI verdier fra tidligere prosjekter lagret og oppdatert etterhvert som prosjekter gjennomføres. Dette gjøres da tilgjengelig for alle registrerte medlemmer slik at *“prestasjoner og dominant informasjon lett kan hentes ut.”* (Nyseter & Johnsrud, 2019, s. 78). På sikt, når en rekke prosjekter er gjennomført med BVP metoden, vil da oppdragsgivere få en god oversikt over leverandørens prestasjon, i tillegg til at leverandørene får et større insentiv for å prestere godt i prosjekter.

Det er også knyttet noen utfordringer til et slikt register. Forskjellige prosjekter vil trolig ha ulike KPI verdier, hvilket gjør det vanskelig å sammenligne leverandørene. Det er også tenkelig at leverandørene ikke ønsker å publisere sine verdier da de kan misforstås eller misbrukes. Et alternativ til å la alle registrerte medlemmer få tilgang til verdiene er å kun la oppdragsgiver få tilgang når en leverandør selv har meldt seg på en konkurranse. Dersom dette blir tilfellet kan det stilles spørsmålsteget ved viktigheten av et slikt register da leverandørene likevel skal inkludere KPI verdiene sine i leverandørbudet. Det forsvinner også et vesentlig element knyttet til at leverandørene selv ikke får prioritere viktigheten av de ulike KPI verdiene, noe som leverandørene i utgangspunktet skal bli vurdert på. Oppsummert er et slikt register ikke sett på som nødvendig, og da ikke anbefalt å opprette.

For de tre første trafikkpakkene er det ikke blitt benyttet noen form for KPI måling underveis, med unntak av en kundetilfredshetsundersøkelse. KTI undersøkelsen skal, som nevnt i delkapittel 1.2.2 Konkurransetsetting, gjennomføres minst to ganger årlig og inneholder 46 ferdigdefinerte spørsmål. Spørsmålene omhandler ikke kun den presumptive leverandøren sine ansvarsområder, men også blant annet Bane NOR sine. En av utfordringene knyttet til å benytte denne undersøkelsen som et mål på leverandørens prestasjon er at den ikke er entydig. Spørsmålene omhandler som nevnt områder utenfor leverandørens ansvarsområde, i tillegg til at noen av spørsmålene omhandler eksterne forhold som verken Bane NOR eller leverandøren kan påvirke. Undersøkelsen gir dog en god pekepinn på hvordan kundene opplever togtilbudet, men ettersom denne ikke er entydig kan den ikke brukes videre i en senere konkurranse for leverandøren, og burde derfor erstattes dersom BVP skal bli benyttet som metode.

4.4 Gjennomføringsfasen

I forkant av den fjerde fasen skal det kun gjennomføres forberedelser, det er først i gjennomføringsfasen at det skjer noe "ekte arbeid". Dersom det forekommer ulike tolkninger av informasjonen gjennomgått i konkretiseringsfasen, eller at det eksisterer områder som enda ikke er adressert, vil dette bidra til å skape konflikt i nettopp gjennomføringsfasen (Aarseth, 2017). Det er derfor foreslått av Högnason (2018) å gjennomføre en samspillsfase i forkant av gjennomføringsfasen for å avdekke eventuelle misforståelser. Denne fasen skal ikke erstatte noe av innholdet i konkretiseringsfasen, ettersom de nevnte punktene skal være gjennomgått før kontrakten er underskrevet. Et annet tiltak for å unngå misforståelser i gjennomføringsfasen er å allerede i konkretiseringsfasen begynne med den ukentlige risikorapporteringen. Da blir partene godt kjent med hverandre, samtidig som uenigheter knyttet til kommunikasjon blir avklart tidlig.

4.4.1 Insentiv-/ bonusordninger

I gjennomføringsfasen har den vinnende operatøren i hovedsak to insentiver for å prestere godt, hvilket er KPI verdiene og scoren på den ukentlige risikorapporten. Økonomiske insentiver eller bonusordninger er ikke en del av BVP metoden. Kashiwagi (2016) hevder at dette er en form for styring og kontrollering av leverandøren som ikke er ønskelig. Da Trafikkpakke Sør skulle konkurransenutsettes ble det, som nevnt i delkapittel 1.2.2 Konkurransenutsetting, benyttet en bonusordning. Her kunne operatøren hente ut økonomiske bonuser dersom de hadde en godt gjennomført oppstartsfase, økt kundetilfredsheten, passasjervekst og/ eller passasjerutvikling på regiontog.

I flere prosjektgjennomføringer som benyttet BVP som metode er det blitt benyttet ulike former for insentivordninger, selv om dette ikke er i tråd med BVP litteraturen. Aarseth (2017) hevder at *“insentiver vil være oppdragsgiverens sikkerhetsnett for at leverandøren yter som oppdragsgiveren vil.”* (s. 69). Det faktum at flere oppdragsgivere faktisk bruker økonomiske insentiver i gjennomføringsfasen er et tegn på at de ikke tør å gi slipp på kontrollen, hvilket kreves i en BVP prosess. Denne tendensen vil trolig avta etter at det er høstet flere positive erfaringer med å benytte BVP som metode, i tillegg til at oppdragsgiver trolig vil være mer trygg på prosessen. Økonomiske insentiver er som nevnt er form for styring og kontrollering av leverandøren som ikke er nødvendig eller ønskelig dersom eksperten er identifisert blant leverandørene, og ergo er det heller ikke anbefalt å fortsette med bruken av bonusordning for Jernbanedirektoratet dersom de velger å benytte BVP på en senere konkurransenutsetting.

Kapittel 5: Konklusjon

Gjennom jernbanereformen, som ble publisert i 2017, fikk Jernbanedirektoratet i oppgave å konkurransesutsette operatørviksomheten på den norske jernbanen. For de første trafikkpakkene ble det benyttet en tradisjonell anskafelsesmetodikk, hvor Trafikkpakke Sør hadde detaljerte konkurransedokumenter, omfattende tilbudsbeskrivelser og var i alt en tidkrevende prosess. Høsten 2019 ble det skrevet en prosjektoppgave som undersøkte om Best Value Procurement (BVP) kunne være en gunstig metode å bruke på konkurransesetting av operatørviksomheten på den norske jernbanen. Oppgaven konkluderte med at Jernbanedirektoratet ville være tjent med å benytte BVP som metode, men at et par endringer dog måtte innføres.

Disse endringene, som ble presentert i prosjektoppgaven skrevet høsten 2019, var blant annet at leverandørtilbudene skulle vurderes selvstendig, og ikke i forhold til hverandre. Dette innebærer da at Jernbanedirektoratet må gå fra en relativ- til en absolutt evalueringsform. En annen endring som må innføres dersom BVP skal bli benyttet på en senere konkurransesetting er bruken av reviderte tilbud. I følge BVP litteraturen skal leverandørtilbudene anses som endelige, hvilket betyr at det ikke er tillatt med reviderte tilbud. Det er også slik at det anbefales å benytte en funksjons- eller ytelsesspesifikasjon fremfor detaljerte beskrivelser som blant annet ble benyttet ved Trafikkpakke Sør.

En annen ulikhet mellom BVP litteraturen og de første konkurransesettingene er hvordan risiko blir håndtert. Åpenhet rundt risikofaktorer og at leverandørene ikke skal overta eksternt risiko er et av de viktigste prinsippene i BVP metoden. Leverandørene skal kun liste opp eksterne risikofaktorer i sine tilbud, med tilhørende risikoreducerende tiltak, hvor oppdragsgiver blir stående økonomisk ansvarlig for disse. Denne formen for risikohåndtering bidrar til at risiko blir adressert tidlig i prosessen, samt en tydelig ansvarsfordeling. Denne tilpasningen må gjennomføres dersom Jernbanedirektoratet ønsker å benytte BVP som metode.

Videre ble det også benyttet en bonusordning ved Trafikkpakke Sør. Den vinnende operatøren kunne hente ut økonomiske bonuser underveis i forberedelsene og etter trafikkstart. Denne ordningen anbefales det å gå bort ifra dersom BVP skal benyttes som metode. Bonus- og insentivordninger hører ikke hjemme i BVP litteraturen, og er en måte å styre og kontrollere leverandøren på. Avslutningsvis ble også Jernbanedirektoratet oppfordret til å formulere prosjektmålene etter SMART- kriteriene, noe som er ekstra viktig ved en tjenesteanskaffelse.

Nettopp det faktum at operatørviksomheten på den norske jernbanen er en tjenesteanskaffelse gjør at BVP teorien må tilpasses, litteraturen er nemlig formet etter bygg- og anleggsbransjen. Utfordringen knyttet til tjenester på generell basis er at det er krevende å definere hva som faktisk kjennetegner en god tjeneste, og da er det også vanskelig å kjenne igjen en god prestasjon fra leverandøren. De verktøyene som eksisterer i BVP litteraturen for å måle leverandørens prestasjon er i hovedsak prosjektmålene og KPI verdiene. Ergo er det ekstra viktig ved en tjenesteanskaffelse å fokusere på disse områdene.

KPI verdiene er det leverandørene selv som velger ettersom det er de som anses som eksperten, og da også den best egnede til å definere hva som kjennetegner en god prestasjon. Målsetningene for prosjektet derimot er det Jernbanedirektoratet selv som skal utforme. Her er det viktig at målene er formulert SMARTER, altså at de er spesifiserte, målbare, aksepterte, realistiske, tids- og kostnadsavgrenset og enkle, i tillegg til at de er prosjektspesifikke og utformet etter primærinteressentenes behov. Dette var ikke tilfellet for målformuleringene knyttet til de første trafikkpakkene, og det presenteres derfor noen forslag til målformuleringer i denne oppgaven.

Det første effektmålet som presenteres er målet om at *“x% flere velger å reise med tog over de neste x årene”*. Dette henger da tett sammen med samfunns målet *“Jernbanesektoren skal spille en enda viktigere rolle med å løse transport-, miljø- og klimautfordringer ved at flere velger å reise kollektivt.”*. Videre er det også utarbeidet to andre effektmål, hvilket er at *“Togene skal ha en punktlighet på x%”* og at *“Togene skal oppnå en oppetid på x%”*, som da også har et tilhørende samfunns mål om å *“få mer igjen for skattebetalernes penger.”*

BVP litteraturen er verken tilpasset en tjenesteanskaffelse eller det norske markedet. Ettersom metoden er nokså ny i Norge er det kun gjennomført noen få prosjekter med BVP som metode, men det er likevel skrevet et par caseoppgaver om noen av de prosjektene som er påbegynt. Disse oppgavene er da brukt som grunnlag for å kunne si noe om hvordan metoden kan tilpasses det norske markedet, og da konkurranseutsettingen av operatørviksomheten på den norske jernbanen.

Den første tilpasningen som anbefales å gjennomføre er å benytte en budsjettpris fremfor en makspris. Det er stor risiko knyttet til å sette feil, eller ingen makspris. I tillegg vil det være ekstra krevende å sette en makspris på en tjeneste fremfor et bygg- og anleggsprosjekt. En av risikoene knyttet til å sette en for lav makspris er at kompetente leverandører som faktisk vet hva det beskrevne prosjektomfanget reelt sett vil koste velger å ikke delta i konkurransen, eller at de velger å delta, for så å bli fjernet fra konkurransen grunnet en tilbudspris som overstiger maksprisen. Ved å benytte en budsjettpris fjernes den beskrevne risikoen.

Neste tilpasning er en konsekvens av at metoden er nokså ny i Norge. Dersom Jernbanedirektoratet velger å benytte BVP på en senere konkurranseutsetting anbefales det å gjennomføre mer opplæring enn foreslått i selve BVP litteraturen. Et område som har vist seg å være svært krevende i andre prosjektgjennomføringer er utarbeidelse av leverandørtilbudet. De fleste leverandørene sliter med å benytte entydig informasjon i sine tilbud, noe som gjør det krevende for kjernegruppen i ettertid å identifisere eksperten blant leverandørene. Det anbefales derfor å låne ut en BVP ekspert til leverandørene slik at de får veiledning i hvordan tilbudene skal utformes. Det anbefales også å ha en opplæring i forkant av intervjurunden, ettersom dette området også har vist seg å være krevende for leverandørene.

Den mest krevende fasen av de fire er som kjent konkretiseringsfasen. Hvordan samspillet mellom oppdragsgiver og den presumptive leverandøren skal være har vist seg å være svært utfordrende ved flere prosjektgjennomføringer. Det anbefales derfor å leie inn en BVP ekspert her også slik at oppdragsgiver får mest mulig informasjon, uten å forhandle. I tillegg til at det vil være smart å ha et opplæringsmøte til markedet i forkant av en konkurranseutsetting slik at aktuelle aktører får et innblikk i metoden tidlig.

Kapittel 6: Kilder

Aarseth, M. (2017). *Innføring og bruk av prestasjonsinnkjøp i Norge*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Hentet fra https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2440390/16066_FULLTEXT.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Allegro. *Forretningsstrategi – det store bildet*. Hentet fra <https://www.allegro.no/strategi/forretningsstrategi/> Hentet den: 30.01.2020

Andersen, Arendt & Ramstad. (2018, 31. mai). Juridisk notat om BVP fra Kluge. *Rettslige problemstillinger knyttet til Best Value Procurement (BVP)*. Hentet fra https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/klug-2010619-v1-klug-2009618-v2-20180530_best_value_procurement_-_utredning_av_rettslige_sporsmal_0.pdf

Bane NOR. (2019, 29. april). *Forretningsplan*. Hentet fra <https://www.banenor.no/Om-oss/forretningsplan/> Hentet den: 30.01.2020

Bane NOR. (2018a, 20. desember). *Jernbanedriften konkurransen utsettes i ti områder*. Hentet fra <https://www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2018/jernbanedriften-konkurransen-utsettes-i-ti-omrader/> Hentet den: 10.02.2020

Bane NOR. (2018b, 12. juni). *Om Bane NOR*. Hentet fra https://www.banenor.no/Om-oss/Om_Bane-NOR/ Hentet den 10.02.2020

Bane NOR. (a). *Punktlighetsarbeidet i Infrastrukturdivisjonen*. Hentet fra <https://www.banenor.no/globalassets/kundeportal/dokumenter/seminarer-nyhetsbrev/punktlighet/2018/3---beate-isetorp---infrastruktur.pdf>

Bane NOR. (b). Hentet fra <https://www.banenor.no/Jernbanen/>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2010, 15. januar). *Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller*. Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/> Hentet den: 11.02.2020

Det norske akademis ordbok. *Entydig*. Hentet fra <https://www.naob.no/ordbok/entydig>

Difi. (2016, 27. mai). *Hvordan ta i bruk BVP som metode?* Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/best-value-procurement-bvp-prestasjonsinnkjop/hvordan-ta-i-bruk-bvp-som-metode> Hentet den: 26.01.2020

Difi. (2020a, 17. mars). *BVP og anskaffelsesregelverket*. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/best-value-procurement-bvp-prestasjonsinnkjop/bvp-og-anskaffelsesregelverket> Hentet den: 20.04.2020

Difi. (2020b, 27. februar). *Veileder i prestasjonsinnkjøp – Best Value Procurement (BVP)*. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-i-prestasjonsinnkjop-best-value-procurement-bvp> Hentet den 05.05.2020

Entur. *Om Entur*. Hentet fra <https://www.entur.org/om-entur/>

Högnason, G.O. (2018). *Best Value Procurement: Erfaringer fra bygge- og anleggsprosjekter i Norge*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Hentet fra https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2563036/18836_FULLTEXT.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jernbanedirektoratet. (2016, 4. november). *Direktoratet si rolle og samfunnsoppdrag*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/direktoratets-rolle-og-samfunnsoppdrag/> Hentet den: 12.03.2020

Jernbanedirektoratet. (2019, 7. oktober). *Organisasjonskart*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/organisasjonskart/> Hentet den 13.03.2020

Jernbanedirektoratet. *Kontaktinformasjon*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/kontakt-oss/>

Jernbanedirektoratet. *Trafikkavtale Trafikkkpakke 1*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/togkonkurranse/gjeldende-avtaler/>

Jernbanedirektoratet. *Trafikkavtale Trafikkkpakke 3 Vest*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/togkonkurranse/gjeldende-avtaler/>

Kashiwagi, D. T. (2016). *Best value approach*. Arizona: Kashiwagi Solution Model (KSM).

Kashiwagi, D. T. (2019a). *2019 Best Value Approach Lessons Learned*. Arizona: Kashiwagi Solution Model (KSM).

Kashiwagi, D. T. (2013). *Best value standard*. Arizona: Kashiwagi Solution Model (KSM).

Kashiwagi, D. T. (2019b). *How to know everything without knowing anything* [Kindle]. Arizona: Kashiwagi solution model (KSM). Hentet fra <https://read.amazon.com/?asin=B07XVSP5J7>

Kiepiela, J. M. *Oppetid, infrastrukturens bidrag til høy punktlighet*. Hentet fra <https://www.banenor.no/contentassets/4e5bf7216d5f4c9aaad6a9507c2380be/2-oppetid---infrastrukturens-bidrag-til-hoy-punktlighet.pdf?fbclid=IwAR3Uristr6wfXypI2WOSc8qCYEGIPV7sGs0BdGIkqIgxUgITwW0q5BR5h5w>

Kjeldsand & Haukaas. (2019). *Er BVP en velegnet anskaffelsesmetodikk for konkurranseutsetting av operatørvirksomhet på den norske jernbanen? - Eksemplifisert ved anskaffelse av Trafikkkpakke 1 for Jernbanedirektoratet*. (Prosjektoppgave). NTNU, Trondheim.

Kværner, M. C. (2018). *En studie i utprøving av prestasjonsinnkjøp på to byggeprosjekter i Oslo*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Hentet fra

https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/bvp_masteroppgave_kvaerner2018.pdf

Køster, C. (2020, 4. juli). *Hva er forskjellen på resultatmål og effektmål?* Hentet fra

<https://www.prosjektbloggen.no/hva-er-forskjellen-p%C3%A5-resultatm%C3%A5l-og-effektm%C3%A5l> Hentet den: 02.03.2020

Køster, C. (2019, 10. oktober). *Slik lager du SMARTE prosjektmål*. Hentet fra

<https://www.prosjektbloggen.no/slik-lager-du-smarte-prosjektmaal> Hentet den: 02.03.2020

Køster, C. (2017, 5. mai). *Slik sikrer du god fremdrift i prosjekter*. Hentet fra

<https://www.prosjektbloggen.no/slik-sikrer-du-god-fremdrift-i-prosjektet> Hentet den: 10.03.2020

Lesjø, E. S. (2019). *BVP-metoden sett fra entreprenørenes ståsted*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Hentet fra

<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2626197/no.ntnu%3ainspera%3a43476667%3a35673218.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lædre, O., Wondimu, P., & Högnason, G. O. (2019). *Best Value Procurement (BVP) in Norwegian Construction Projects*. *Periodica Polytechnica*, s. 12–20.

Nygård, E. F. (2019). *Best Value Procurement: Erfaringer fra offentlige byggeprosjekter*.

(Mastergradsavhandling). NTNU, Trondheim. Hentet fra

<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2624300>

Nyseter, J. & Johnsrud, A. (2019). *Best Value Procurement - et bidrag til mer effektive byggeprosjekter i offentlig sektor?* (Mastergradsavhandling, NTNU). Hentet fra

https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2623502/2019_EVU_Masteroppgave_JeanetteNyseter-AndersJohnsrud.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Overland, A. (2018, 26. oktober). TONE - strategi for kildekritikk. Hentet fra <https://ndla.no/subjects/subject:14/topic:1:185701/resource:1:169741> Hentet den: 02.04.2020

Regjeringen. (2020, 7.januar). *Jernbanereformen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/reform-av-jernbanereformen/id2344653/ Hentet den: 04.04.2020

Rijdt, J., Santema, S. & Soilammi, A. (2016). *Best value procurement prestasjonsinnkjøp*. Rådgivende ingeniørers forening.

Rolstadås, A., Olsson, N., Johansen, A., Langlo, J. A. (2014) *Praktisk prosjektledelse. Fra ide til gevinst*. Bergen: Fagbokforlaget.

Samferdselsdepartementet. (2015, 11. juni). *På rett spor- Reform av jernbanesektoren*. (Meld. St. 27 2014-2015). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=62702>

Samferdselsdepartementet. (2019, 20. desember). *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/e67c41007fab43c19d6c11d197fd95af/tildelingsbrev-2020.pdf>

Snippert, T. (2014). *The best value approach at Rijkswaterstaat: a model of recommendations to improve the implementation of the clarification phase of the best value approach*. (Mastergradsavhandling, university of Twente). Hentet fra http://essay.utwente.nl/66291/1/SnippertTJB_1372998_PUBLIC.pdf

Storteboom, A. (2017). *Best Value Procurement The Practical Approach*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Hentet fra https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2458488/17382_FULLTEXT.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Thpanorama. *Interne og eksterne faktorer i et selskap*. Hentet fra

<https://no.thpanorama.com/articles/trabajo/factores-internos-y-externos-de-una-empresa.html>

Hentet fra: 05.04.2020

Van de Rijt J, Santema S. (2013). *Prestatieinkoop Met Best Value Naar Succesvolle Projecten*.

3rd ed. Pijnacker, The Netherlands: Graphicom International.

Vegdirektoratet. (2012, august). *Moderne vegtunneler: Vegtunnelers oppetid*. Hentet fra

https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/Publikasjoner/Statens+vegvesens+rapporter/_attachment/366807?_ts=13929b63e48&fast_title=Etatsprogrammet+Moderne+vegtunneler+vegtunnelers+oppetid.pdf

Vianova. (2016, 31. mai). *Fremtidens tunneler – hva styrer oppetiden?* Hentet fra

https://www.vegvesen.no/_attachment/1388991/binary/1113639?fast_title=Fremtidens+tunneler+%E2%80%93+hva+styrer+oppetiden.pdf

Wisting, T. (2019, 11. desember). *Jernbanereformen 2017*. Hentet fra

https://snl.no/Jernbanereformen_2017 Hentet den: 22.01.2020

Kapittel 7: Vedlegg

Vedlegg A: Populærvitenskapelig artikkel

OPTIMALISERING AV OFFENTLIGE RESSURSER



Foto: Njål Svingheim

Det brukes flere millioner kroner på å anskaffe nye togoperatører i Norge. Denne prosessen må optimaliseres.

I 2015 kom jernbanereformen «på rett spor» som innebar at de ulike togstrekningene i Norge skulle settes ut på anbud. Jernbanedirektoratet fikk da i oppgave å konkurranseutsette de ulike strekningene. Regjeringen ønsker gjennom dette å gi et bedre tilbud for de som tar tog, samt at de sparer penger.

De tre første Trafikkpakkene ble konkurranseutsatt ved bruk av en tradisjonell anskaffelsesmetodikk. Dette innebar at de leverandørene som hadde den beste prosjektløsningen vant konkurransen.

«BVP bidrar til å oppnå en høyere grad av måloppnåelse, tydeligere ansvarsfordeling, bedre risikohåndtering og høyere utnyttelse av leverandørkompetansen.»

En annen tilnærming er å benytte en metode ved navn Best Value Procurement (BVP). Her velges ikke leverandørene i første omgang på bakgrunn av deres løsning, men for sin kompetanse. Denne metoden er nokså ny i Norge, men har oppnådd stor suksess i Nederland.

BVP- teorien er verken tilpasset det norske markedet eller en tjenesteskaffelse, hvilket operatørviksomheten er. Det er likevel slik at Jernbanedirektoratet vil være tjent med å benytte BVP på en senere konkurranseutsetting dersom de tilpasser teorien noe.

Erfaringer hentet fra andre prosjektgjennomføringer i Norge viser at det trengs mer opplæring i metoden, og at det vil være gunstig å gå fra en makspris til en budsjettpris. Det vil også være gunstig å benytte SMARTE-målformuleringer ved en senere konkurranseutsetting.

Dersom Jernbanedirektoratet velger å benytte BVP på en senere konkurranse vil de kunne oppnå en høyere grad av måloppnåelse, tydeligere ansvarsfordeling, bedre risikohåndtering og høyere utnyttelse av leverandørkompetansen.



Foto: Njål Svingheim

Spesifikk (resultatbeskrivende)
Målbar (etterprøvbar)
Akseptert
Realistisk
Tids- og kostnadsbestemt
Eierskap (ansvar)

Av: Sofie Erdal Kjeldsand

