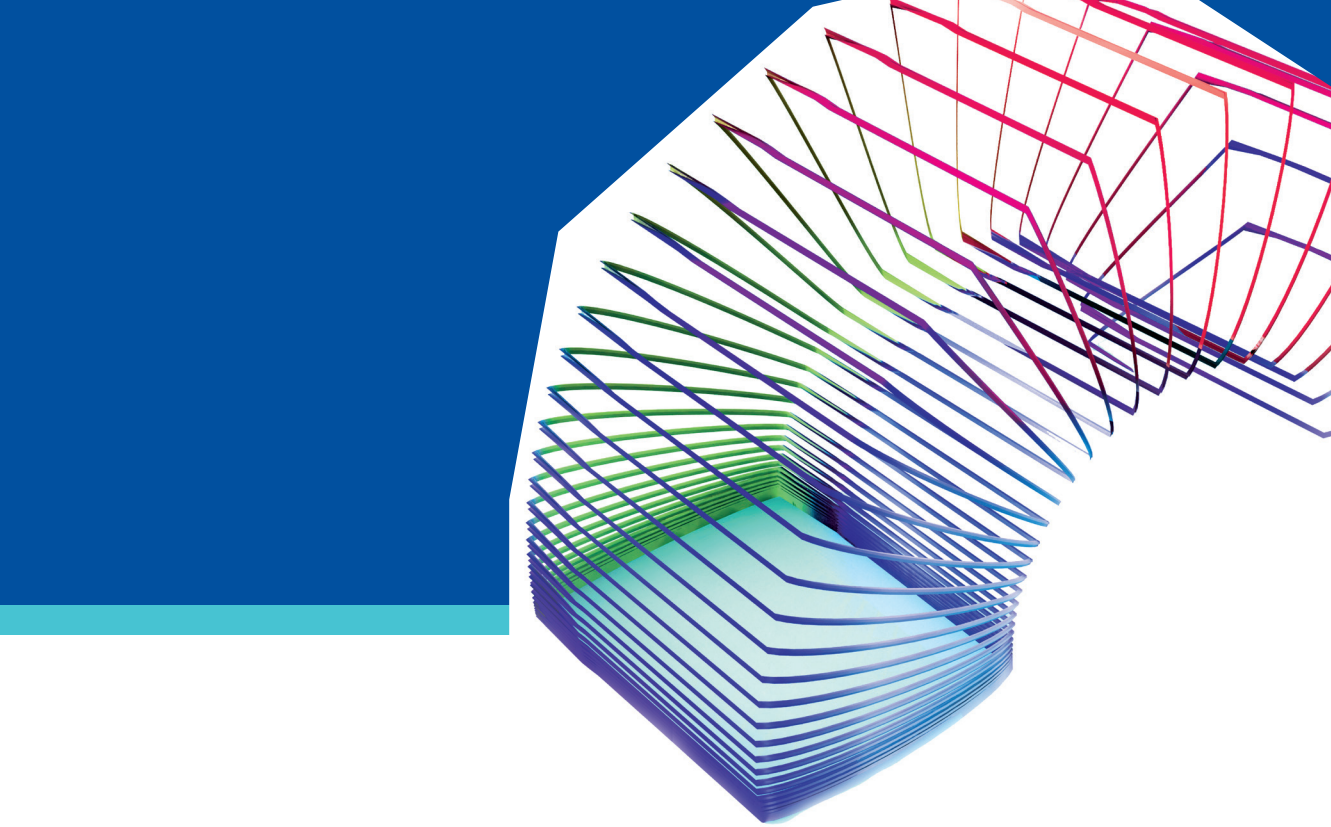




Paulos Abebe Wondimu

Tidlig involvering av entreprenør



CONCEPT TEMAHEFTE **NR. 12**

Om forfatteren:

Paulos Abebe Wondimu er overingeniør i Statens vegvesen. Han fikk tildelt en doktorgrad fra NTNU etter å ha forsvart avhandlingen «Early Contractor Involvement. Approaches for Public Project Owners» i mars 2019. Et innledende litteraturstudium trakk frem bedre samarbeid mellom byggherre og entreprenører som viktig for å øke produktiviteten og effektiviteten i bygg- og anleggsprosjekter. En av tilnærmingene til et slikt samarbeid er tidlig involvering av entreprenør. Dette temaheftet oppsummerer de viktigste anbefalingene fra doktorgradsavhandlingen. Forfatterens forskningsinteresser omfatter prosjektgjennomføringsstrategier og kontraktsformer, prosjektledelse og anskaffelsesstrategier.

Kontakt: paulos.wondimu@vegvesen.no

Rettighetene til innholdet i dette skrevet er forfatterens. Heftet er utgitt med støtte fra forskningsprogrammet Concept.

Adresse:

Concept-programmet
Institutt for bygg og miljøteknikk, NTNU
Høgskoleringen 7A
7491 TRONDHEIM

ISBN: 978-82-93253-90-7 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-91-4 (nettversjon)

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept



Innhold

1. Fordeler ved tidlig involvering av entreprenør	1
2. Utfordringer ved tidlig involvering av entreprenør	3
3. Hvordan tidlig involvering av entreprenører kan utføres i praksis.....	4
Kategori 1. Grunnleggende tilnærminger i tidlig involvering av entreprenør	5
Indirekte tilnærminger	5
Informasjonsmøter	6
Workshops.....	6
Direkte kontakt med spesialistentreprenører	6
Entreprenørene promoterer ideene sine for byggherren	7
Samhandlingsfase.....	7
Kategori 2. Prosjektgjennomføringsmodeller	8
Relasjonsbasert rammeavtale	8
Samspill (partnering)	9
Integrert prosjektleveranse	10
Offentlig–privat samarbeid (OPS).....	10
Allianse	10
Kategori 3. Anskaffelsesprosedyrer for tidlig involvering av entreprenør	10
Konkurranse med forhandlinger	10
Konkurransepreget dialog	11
Innovasjonspartnerskap	11
Kategori 4. Tildelingskriterier ved tidlig involvering av entreprenør.....	12
Laveste pris.....	12
Basert på kvalifikasjoner og pris	12
Basert kun på kvalifikasjoner	13
Kategori 5. Alternative løsninger	14
Utløsning av prosjektet med alternative tekniske løsninger	14
Å åpne for alternative tilbud	14
Plan- og designkonkurranse (idékonkurranse).....	15
Kategori 6. Målprisvarianter	15
Flere/dobbel målpris	16
Totrinns målpris.....	16

Enkel målpris	16
Kategori 7. Entrepriseformer	16
Utførelsesentreprise.....	16
Construction Management at Risk	16
Totalentreprise	17
4. Nærmere om konkurransepreget dialog og Best Value Procurement	18
I. Konkurransepreget dialog	18
II. Best Value Procurement/prestasjonsinnkjøp	20
5. Sluttord.....	24
Referanser	25

Om doktorgradsarbeidet

Doktorgradsavhandlingen (Wondimu, 2019) gjør rede for 25 ulike tilnærminger til tidlig involvering av entreprenør. 18 av disse er hentet fra det innledende litteraturstudiet og sju er hentet fra et empirisk arbeid bestående av 21 offentlige, norske caseprosjekter.

Doktorgradsavhandlingen gjør også rede for seks suksessfaktorer ved bruk av tidlig involvering av entreprenør. Disse suksessfaktorene går ut på å involvere entreprenørene tidlig nok, å overføre håndterbare risikoer til entreprenørene, å øke byggherrens kompetanse i offentlige anskaffelser ved å involvere entreprenørene tidlig, å sikre riktig kompensasjon for entreprenørenes bidrag, å velge entreprenører basert på kvalifikasjon, og å bygge tillit mellom byggherren og entreprenørene. Doktorgradsarbeidet utforsker norske og nederlandske erfaringer med konkurransepreget dialog og prestasjonsinnkjøp. Det gir også en forklaring på hvilke prosjektsituasjoner som passer best til hver tilnærming.

1. Fordeler ved tidlig involvering av entreprenør

God styring av prosjekter er avhengig av riktige kunnskaper, metoder og verktøy. Tradisjonell kontrakt- og implementeringsstrategi inkluderer som regel utførelsesentreprise med enhetspriskontrakt, åpen anskaffelse og eiers kvalitetskontroll, hvilket muliggjør gjennomsliktig kontroll og balanse. Dette er viktig for kvaliteten og kostnadskontrollen, samt for riktig gjennomføring av prosjektet innen tidsrammen. En slik strategi fungerer gjerne godt for mindre og enklere prosjekter når byggherrene har kompetanse innomhus. Ved bruk av tradisjonelle anskaffelsesmetoder er det kun hovedentreprenøren og underleverandøren som er involvert i selve byggefasen. De starter arbeidene i henhold til byggherrens spesifikasjoner i anbudet. Dermed blir det vanskelig for entreprenørene å avvike fra byggherrens løsning. Dette begrenser deres muligheter for å komme med innovative bidrag og alternative design, og dermed gjenstår kun muligheten til å optimalisere de tekniske detaljene. Fremveksten av stadig flere omfangsrike og kompliserte byggeprosjekter gjør at muligheten for en vellykket gjennomføring reduseres betraktelig. Tradisjonell praksis fører ofte til sen levering, budsjettoverskridelse, redusert funksjonalitet og dårlig kvalitet (Wondimu, 2019). Derfor har man begynt å utforske nye prosjektleveringsmetoder som innebærer tidligere og sterkere samarbeid mellom partene. En av disse metodene er tidlig involvering av entreprenør.

En av fordelene ved tidlig involvering av entreprenør er at det kan spare tid. Det åpner nemlig for endringer på et tidligere stadium av prosjektet. Dermed gjennomføres endringene til en lavere kostnad enn ved senere endringer, og byggherren og entreprenøren får bedre kontroll over prosjektet.

Andre fordeler ved tidlig involvering av entreprenør er blant annet:

1. Utnyttelse av leverandørenes kompetanse og løsninger
2. Mulighet for tilpasninger underveis i anskaffelsen
3. Tidlig utvikling av gode relasjoner

4. Sikring av prosjektmålene

5. Åpenhet om håndtering av risiko og ansvar

Byggekunnskap og erfaring er mest fordelaktig i de tidlige fasene av et prosjekt, ettersom endringer i designet da vil ha minst mulig innvirkning på kostnadene. Det finnes ingen fast oppskrift på tidlig involvering av entreprenør. Det eksisterer flere tilnærminger. Disse tilnærmingene varierer avhengig av hvor mange entreprenører som er involvert, hvordan og hvorfor de er involvert, hvilken fase de er involvert i og hvilken kontaktordning man bruker.

2. Utfordringer ved tidlig involvering av entreprenør

Byggebransjen har tidligere hatt mange positive erfaringer med å involvere entreprenørene tidlig. Likevel er det viktig å påpeke at tidlig involvering av entreprenør innebærer metoder som strider imot etablerte standarder, og som fjerner seg fra tradisjonell forretningsskikk. Dette kan for eksempel føre til at man møter på hindringer i internasjonal og nasjonal lovgivning. Det er også en utfordring at kontraktstrategien må avgjøres på et tidlig stadium, mens man ennå ikke har sikker informasjon om prosjektet.

Offentlige byggherrer i Norge er forpliktet til å bruke konkurransebaserte og gjennomsiktede prosedyrer for valg av entreprenør, samt til å behandle alle anbydere likeverdig. Å skulle oppfylle slike forpliktelser er utfordrende, selv med tradisjonelle prosjektleveringsmetoder.

Det er utfordrende hvis slike prosedyrer anvendes før prosjektet er detaljprosjektet fordi det er vanskelig å bestemme kriterier for valg av leverandør. Byggherren er nemlig forpliktet til å bruke både pris og kvalitet som utvalgsriterier for å skape rettferdig konkurranse. Å bruke pris som et valgkriterium er ekstra utfordrende i den tidlige fasen av et prosjekt fordi det er usikkerheter knyttet til estimering av pris.

Offentlige norske eiere er også forpliktet til å følge internasjonale avtaler gjennom nasjonale forskrifter om offentlig anskaffelse. Disse avtalene inkluderer Verdens handelsorganisasjon (WTO) og det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS). WTO- og EØS-avtalene gjenspeiles i norsk Lov om Offentlige Anskaffelser (LOA). Hovedhensikten med disse avtalene er å oppnå likebehandling av alle budgivere ved å forplikte offentlige prosjekteiere til å spesifisere anskaffelsesprosedyrene de har tenkt å benytte seg av før selve anskaffelsen. Disse avtalene skaper ytterligere utfordringer for offentlige prosjekteiere som vurderer tidlig entreprenørinvolvering fordi de er pålagt å ta hensyn til internasjonale avtaler i tillegg til nasjonale regelverk. De hindrer tidlig involvering av entreprenør fordi de legger konkurransebaserte, objektive og gjennomsiktede anskaffelsesprosedyrer til grunn for utvelgelsen. En utfordring ved å involvere leverandører tidlig er at det er både kostnads- og tidkrevende for begge parter.

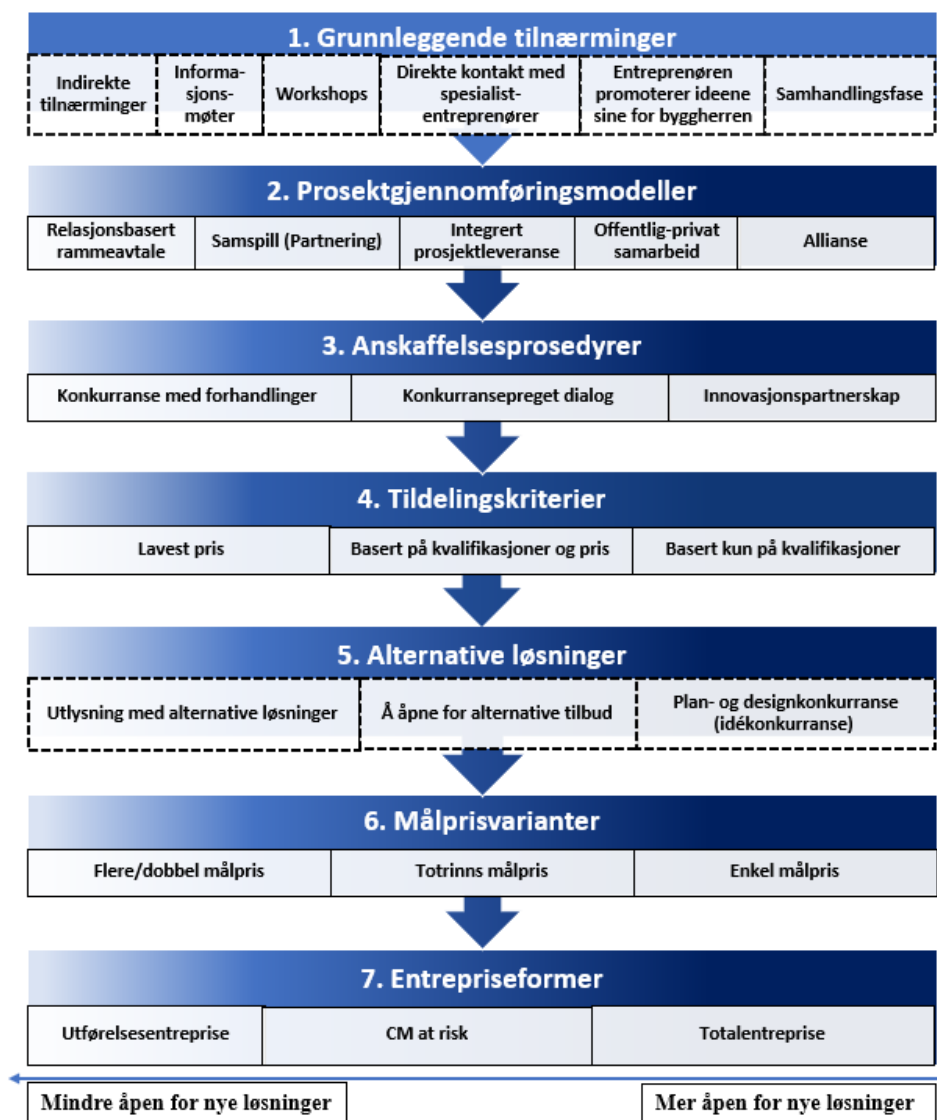
3. Hvordan tidlig involvering av entreprenører kan utføres i praksis

Doktorgradsarbeidet, som dette temaheftet er basert på, deler de ulike tilnærmingene til tidlig involvering av entreprenør inn i syv hovedkategorier:

1. Grunnleggende tilnærminger
2. Prosjektgjennomføringsmodeller
3. Anskaffelsesprosedyrer
4. Tildelingskriterier
5. Alternative løsninger
6. Målprisvarianter
7. Entreprisformer

Tilnærmingene i hver av disse kategoriene har ulikt potensiale for å integrere entreprenørenes kunnskap og erfaring. De må anvendes i ulike steg/faser i en kontraktsstrategi. Resten av dette temaheftet går med til å forklare disse kategoriene nærmere.

Figur 1 presenterer tilnærmingene til tidlig involvering av entreprenør i et rammeverk. Slik rammeverket viser, kan tilnærmingene fra forskjellige grupper kombineres slik at det blir mulig å involvere entreprenøren tidlig. Stiplede linjer indikerer tilnærminger som kan kombineres. Heltrukne linjer indikerer tilnærminger som utelukker hverandre. Man kan også anvende en kombinasjon av flere tilnærminger i et prosjekt. Der det er mulig er tilnærmingene fargeklassifisert og ordnet fra mindre åpne til mer åpne tilnærminger. Mer åpne tilnærminger skiller seg fra mindre åpne tilnærminger ved at de gir entreprenørene flere muligheter til å foreslå nye løsninger på prosjektet.



Figur 1: Dette rammeverket illustrerer alternativene for implementering av tidlig entreprenørinvolvering i offentlige prosjekter (basert på Wondimu mfl., 2020).

Kategori 1. Grunnleggende tilnærminger i tidlig involvering av entreprenør

Indirekte tilnærminger

Det finnes to typer indirekte tilnærminger. Man kan enten involvere en entreprenør eller en konsulent med erfaring for å bidra med å utvikle håndbøker og standarder. Eller man kan anvende byggherrens egen erfaring i de tidlige fasene av prosjektet. Denne siste

tilnærmingstypen er strengt tatt ikke en form for involvering av entreprenør ettersom den tar i bruk entreprenørens kunnskaper uten å involvere entreprenøren direkte i prosjektet. Fordelene med disse tilnærmingene er at de gjør det mulig å ta i bruk entreprenørens kunnskaper i de tidlige fasene av prosjektet. De medfører ikke de samme problemene ved offentlig anskaffelse som ved direkte involvering av entreprenør.

Informasjonsmøter

Byggherren kan arrangere informasjonsmøter med flere entreprenører. Dette gir entreprenørene mulighet til å gi tilbakemelding på prosjektets kontraktstrategi. Dette er ikke i strid med forskrift om offentlige anskaffelser ettersom byggherren inviterer hele entreprenørbransjen til møtet og den samme informasjonen gis til alle entreprenørene. Informasjonsmøter kan også holdes i løpet av senere prosjektfaser, for eksempel like før kunngjøringen av anbud eller etter kunngjøring av anbud. Men når det holdes et slikt møte i de senere prosjektfasene, er byggherrens intensjon normalt ikke å motta innspill fra entreprenørene, men å trekke entreprenører til prosjektet, å forklare prosjektet og svare på eventuelle spørsmål. Erfaringsmessig bidrar entreprenører vanligvis lite på slike informasjonsmøter i sen fase. Hovedgrunnen til dette er frykten for å avsløre selskapets strategier, ettersom informasjonsmøtene holdes offentlig med alle entreprenørene samlet i ett møterom.

For å få mest mulig ut av et åpent informasjonsmøte er det best å holde det så tidlig som mulig i prosjektet. Byggherren bør være villig til å akseptere innspill og implementere dem i prosjektet. En slik åpenhet bør gjengjeldes av entreprenørene ved at de deler sin kunnskap.

Workshops

I workshops eller arbeidsverksteder konsulerer man entreprenørene etter at prosjektplanen er ferdig og før starten av plangodkjenningen. Byggherren kan organisere egne workshops med entreprenørene for å diskutere muligheter for forbedring. På dette stadiet av prosjektet har ikke det offisielle myndighetsvedtaket som er nødvendig for prosjektplanen blitt gjort. Dermed kan entreprenørene komme med forslag til forbedringer uten at det blir nødvendig å gjøre endringer i den godkjente planleggingen. For å kunne ta i bruk denne løsningen må likebehandlingen av de senere budgiverne være oppfylt. For å sikre at hver budgiver får nøyaktig samme informasjon, skal byggherren kun gi skriftlig informasjon om prosjektet. Dersom nye budgivere som ikke deltok i det konseptuelle designstadiet kommer inn i anbudsfasen, kan byggherren gi dem den samme informasjonen som har blitt gitt til de andre budgiverne. Denne informasjonen skal også være tydelig i konkurransegrunnlaget.

Direkte kontakt med spesialistentreprenører

Ved tidlig involvering av entreprenør, bør ikke fokuset være utelukkende rettet mot hovedentreprenørene. Spesialistentreprenører har spesialutstyr og kompetanse som både byggherrer og hovedentreprenører er avhengige av for å utføre et prosjekt. Eksempler på spesialistentreprenører kan være brufundamenteringsspesialister, dykkerselskaper og firmaer som spesialiserer seg på pelefundamentering. Denne

tilnærmingstypen kan anvendes i konseptutviklings- og i forprosjekteringsfaser. Offentlige byggherrer kan dra stor nytte av kompetansen til spesialistentreprenører ved å ha en faglig diskusjon med disse i de tidlige fasene av et prosjekt. Det er en effektiv tilnærming fordi den er basert på direkte kontakt, og ikke indirekte kontakt gjennom hovedentreprenørene. I tillegg adresserer den stort sett en spesifikk utfordring og diskuterer den med høyt erfarne og spesialiserte entreprenører. Ifølge enkelte byggherrer balanserer denne tilnærmingen på grensen av EUs direktiv om offentlige anskaffelser. Andre mener imidlertid at det er en legitim prosedyre dersom eieren passer på ikke å avsløre prosjektspesifikk informasjon, da spesialistentreprenører ikke er direkte involvert i tilbudet.

Når man anvender denne tilnærmingen, bør man ta tre viktige faktorer med i betraktningen. For det første må offentlige eiere ha god kompetanse om anskaffelsesregelverket. For det andre må spesialistentreprenørene evne å forstå prosjekteierens utfordring med utgangspunkt i den begrensede informasjonen de har. Denne faktoren er ekstra viktig, ettersom offentlige eiere ikke kan stille direkte, prosjektspesifikke spørsmål fordi de kan risikere å avsløre prosjektspesifikk informasjon som senere kan gi entreprenørene et konkurransefortrinn i anbudet til byggefasen. Ettersom spesialistentreprenørene kun besitter begrenset informasjon om prosjektet, begrenser dette hvilke innovative bidrag de kan yte. Byggherren skal likevel kunne komme med en tilfredsstillende beskrivelse av utfordringene i prosjektet. Det er også viktig å vite hvilken spesialistentreprenør man skal kontakte, dvs. hvem som har tilstrekkelig erfaring med det byggherren spør etter.

Den enkleste måten å omgå problemet med urettferdig fordel på, og fremdeles dra nytte av spesialistentreprenørers deltakelse i prosjektdesign, er å tildele kontrakten til et integrert team av prosjekterende, ingeniører, spesialentreprenører og en hovedentreprenør før design.

Entreprenørene promoterer ideene sine for byggherren

Dersom entreprenørene mener at de har den nødvendige kunnskapen og utstyret som skal til for å håndtere et prosjekt på en best mulig måte, kan de selv ta initiativ til å markedsføre sin ide overfor en byggherre i den tidlige fasen av prosjektet. Byggherren kan da bruke ideen etter detaljprosjektering som en alternativ teknisk løsning for å unngå juridiske problemer.

Entreprenørene har riktignok ikke for vane å ta et slikt initiativ fordi de ikke kjenner prosjekteierens utfordringer i den tidlige fasen. Offentlige prosjekteiere kan på ulike måter informere entreprenører om prosjektutfordringene for å motivere dem til å ta initiativ til å dele ideene sine. Ved for eksempel å arrangere et informasjonsmøte og presentere prosjektutfordringene kan byggherren oppfordre entreprenørene til å promotere ideene sine.

Samhandlingsfase

Denne tilnærmingen gjør det mulig å involvere entreprenøren tidlig uten å støte på juridiske hindringer fordi den starter først etter signering av kontrakten.

Samhandlingsfasen bør fullføres før entreprenøren starter byggingen. Fasens lengde kan variere avhengig av prosjektbehov. Hovedmålet med prosessen er å skape en mulighet for prosjektgruppen til å bli kjent med hverandre samt å sette felles mål. Ettersom entreprenørene ikke har startet med utførelsesfasen av prosjektet ennå, er det fremdeles mulighet for å komme med forbedringsideer. Hvor vellykket dette vil være, avhenger av hvilke ideer entreprenøren kommer med, og hvor fleksibel prosjekteieren er til å ta imot nye ideer fra entreprenørene. De vanligste utfordringene er at entreprenørene ofte har begrenset tid til å komme med nye ideer, samt at det stort sett er prosjektlederne, ikke tekniske fagpersoner, som er involvert i møter i samhandlingsfasen. Som et resultat av dette blir det vanskelig å skulle diskutere tekniske løsninger. En løsning på denne utfordringen er at byggherren kan arrangere to parallelle møter i samhandlingsfasen. Hensikten med det første møtet kan være å diskutere generelle betingelser for prosjektet, mens hensikten med det andre møtet kan være å diskutere tekniske detaljer for å finne gode tekniske løsninger. Hvis en byggherre har utsatt detaljprosjekteringen til etter kontraktsigneringen, kan både eieren og entreprenørene jobbe for å finne den beste løsningen for prosjektet i samhandlingsfasen. En bonusordning i denne fasen kan motivere entreprenøren til å komme med sine ideer.

Denne tilnærmingen bør kombineres med en mulighet for å forbedre prosjektet etter kontraktsignering for å få mest mulig utbytte. Erfaringsmessig blir da begge parter motiverte til å jobbe mot en bonusordning. Samhandlingsfasen bør dermed kombineres med tiltak som et mer åpent kontraktsdokument, samt riktig kompensasjon og fleksibilitet fra prosjekteierens side når det gjelder å godta endringer i denne tilnærmingsfasen.

Kategori 2. Prosjektgjennomføringsmodeller

Det finnes mange beslektede, relasjonsbaserte prosjektgjennomføringsmodeller. Her presenteres kort fem av disse:

Relasjonsbasert rammeavtale

Relasjonsbaserte rammeavtaler er en form for relasjonsbaserte anskaffelser. Det er en avtale mellom en byggherre og en entreprenør som skal fastslå vilkårene for en kontrakt i en viss periode. Den er særlig egnet til å etablere ordninger for tidlig involvering av entreprenør. Relasjonsbaserte rammeavtaler likner på både samspill/partnering og allianse som forklares nedenfor.

Rammeavtaler ligner på strategisk partnering. I begge tilfeller velger byggherren ut et antall leverandører å samarbeide med hvor det i avtalen ligger klare intensjoner om å forbedre forholdet mellom partene og dermed resultatet. De enkelte oppdragene er ikke definert fra begynnelsen. For hver oppgave gjennomføres en ny utvelgelsesprosess for å velge hvilken leverandør eller entreprenør som skal tildeles kontrakten. Denne typen rammearrangement skiller seg fra tradisjonelle rammeavtaler, som ikke har ambisjoner om forbedringer. Det er en form for samarbeid som først og fremst har blitt brukt i Storbritannia.

Samspill (partnering)

Samspill eller partnering er en form for tidlig involvering av entreprenør som krever gjensidig forpliktelse. Det finnes ingen strategi eller mal for effektivt samspill. Derfor er det heller ikke enkelt å tilskrive spillet prosjektsuksess (eller fiasko). I følge Tadayon (2018) er noen av de vanligste definisjonene av samspill i litteraturen følgende:

1. En ledelsestilnærming som brukes for å oppnå forretningsverdi og øke byggebransjens effektivitet.
2. En relasjonsstrategi mellom de viktigste bidragsyterne.
3. Et rammeverk for å forbedre arbeidsforhold mellom prosjektdeltakere.
4. En prosess som oppmuntrer til gode arbeidsforhold basert på engasjement, tillit og kommunikasjon.
5. Et forsøk på å muliggjøre arbeidsforhold myntet på samarbeid.
6. En ledelsestilnærming til et prosjekt som tar sikte på å forbedre ytelsen gjennom effektive arbeidsforhold.
7. Allment aksepterte prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse, basert på samarbeidsprosedyrer som skal legge til rette for godt samarbeid.
8. Et samarbeidsforhold som muliggjør opprettelse av en prosjektgruppe gjennom enkel målsetting og prosedyre med utgangspunkt i samarbeid, tillit, åpenhet og respekt.
9. En type formell ledelse som skal unngå motstandsforhold i prosjekter.
10. En prosess som settes i gang ved begynnelsen av et prosjekt, og som baserer seg på et gjensidig mål som oppnås ved hjelp av en rekke spesifikke tilnærminger (workshops, teknikker for konfliktløsning og kontinuerlige forbedringsteknikker).
11. Et rammeverk basert på tillit, samarbeid og teamarbeid.
12. Tillit og gjensidig forståelse, de viktigste komponentene i et partnerskap.
13. En integrert teamarbeidstilnærming som kan føre til verdiskapning i prosjekter.
14. Et fenomen som er definert av myke komponenter (tillit, engasjement, samarbeid og kommunikasjon) og harde komponenter (formelle komponenter, deling av tap og gevinst).

Prosjektpartnering og strategisk partnering er to forskjellige typer samspill.

Prosjektpartnering innebærer at partene inngår en formell avtale om å samarbeide i et enkelt prosjekt. Prosjektpartnering er preget av en mer tradisjonell risikofordeling. I de tidlige modellene ble fastpris brukt. Over tid har konseptet imidlertid utviklet seg til å involvere entreprenøren tidligere i prosessen, og risiko fordeles med insentivløsninger. Likevel beholder byggherren fortsatt en stor del av kontrollen, og oppretter avtaler med hver part separat.

Strategisk partnering innebærer at en byggherre bestemmer seg for å samarbeide med en eller flere leverandører i en rekke prosjekter, med felles intensjon om å forbedre forholdet og prosjekts resultatene over tid. Innholdet i prosjektoppgavene trenger ikke defineres når strategisk partnering er opprettet.

Integrert prosjektleveranse

Integrert prosjektleveranse (IPL/ IPD) er en prosjektleveringsordning som integrerer mennesker, systemer, forretningsturer og praksis. I denne prosessen bruker man relasjonelle kontrakter. Tidlig involvering av alle parter utgjør kjernen i denne tilnærmingen. I USA anvendes integrert prosjektleveranse til å involvere entreprenøren i den tidlige fasen av et prosjekt.

Integrert prosjektleveranse fokuserer på å etablere og organisere samarbeid mellom parter med nøkkelkompetanse i de tidlige stadiene av prosjektet. Modellen for risikofordeling varierer. Det finnes både målprisavtaler og avtaler der flere parter bærer risiko i fellesskap. Det finnes en standardkontrakt for integrert prosjektleveranse som har blitt utviklet av American Institute of Architects. De to viktigste aspektene ved integrert prosjektleveranse er at alle sentrale aktører inngår en felleskontrakt (i stedet for at byggherren har individuelle kontrakter med en rekke nøkkelleverandører), og at disse nøkkelaktørene involveres allerede før prosjekteringsfasen og er med på å planlegge prosjektet i fellesskap.

Offentlig–privat samarbeid (OPS)

Offentlig–privat samarbeid betyr normalt at et privat selskap er ansvarlig for prosjektering, finansiering, utvikling, drift og vedlikehold av for eksempel et infrastrukturprosjekt. Den private entreprenøren overtar mer risiko fra offentlig sektor, og ivaretar tjenesteleveransen knyttet til investeringen i en avtalt driftsperiode. Offentlig-privat samarbeid handler hovedsakelig om risikodeling og finansiering. Selskapet mottar betaling fra det offentlige i henhold til en kontrakt når utviklingsperioden er over og så lenge selskapet er ansvarlig for driften.

Allianse

Allianse er en relasjonell prosjektgjennomføringsmodell der byggherren og entreprenøren jobber sammen som et integrert, samarbeidende team som tar enstemmige beslutninger. I denne typen tilnærming styres projektrisikoen i fellesskap, og resultatet av prosjektet deles. I en allianse er alle partenes forventninger og kommersielle ordninger (kontraktsbetingelser) i tråd med prosjektutfallet. Videre er prosjektet drevet av et tankesett som alle parter vinner på, der prosjektets beste står i fokus.

Allianser er en spesielt sterk form for prosjektpartnerskap der byggherren og de mest sentrale leverandørene etablerer en felles organisasjon for å gjennomføre prosjektet. Det finnes eksempler på allianser i infrastruktursektoren i flere land, men modellen brukes hovedsakelig ved infrastrukturbygging i Australia.

Kategori 3. Anskaffelsesprosedyrer for tidlig involvering av entreprenør

Konkurranse med forhandlinger

Konkurranse med forhandlinger er en prosedyre som tillater byggherren å forhandle om tilbudene. Man kan benytte denne prosedyren når det ikke er mulig å oppfylle

byggherrens behov med mindre det foretas tilpasninger av tilgjengelige løsninger. For eksempel når anskaffelsen omfatter design eller innovative løsninger, når anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig, eller når de tekniske spesifikasjonene ikke kan beskrives presist nok ved referanse til en standard, en europeisk teknisk bedømmelse, en felles teknisk spesifikasjon eller en teknisk referanse.

Som byggherre kan man velge å gjennomføre forhandlingene i flere faser, og dermed gradvis redusere antall tilbud som er med. Den første reduksjonen kan gjøres før forhandlingene starter. Reduksjonen av tilbud skal skje på grunnlag av tildelingskriteriene. Dersom det planlegges å gjennomføre forhandlingene på denne måten, må man opplyse om dette i konkurransegrunnlaget.

Det skal spesifikt opplyses om at man har planer om å redusere antall tilbud før forhandlingene starter. I den siste fasen skal det være igjen nok leverandører til å sikre reell konkurranse.

Konkurransepreget dialog

Konkurransepreget dialog er en av prosedyrene for offentlige anskaffelser som har blitt introdusert av Europaparlamentet i forbindelse med komplekse prosjekter. Konkurransepreget dialog gir byggherren mulighet for å gå i dialog med leverandørene, og diskutere ulike løsninger med utgangspunkt i byggherrens behov. Ved konkurransepreget dialog kan byggherren i en innledende prosess med utvalgte tilbydere identifisere og fastslå hvordan behovene best kan oppfylles med hensyn til både tekniske løsninger, rettslige og finansielle forhold og prosjektgjennomføring. Byggherren har en dialog med tilbyderne individuelt for å gjøre tilbyderens løsning best mulig.

Konkurransepreget dialog skiller seg fra konkurranse med forhandlinger. I en konkurranse med forhandlinger vil byggherren ofte ha en klar formening om hvilken ytelse man skal anskaffe. I en konkurransepreget dialog vil byggherren bare ha et behov, og følgelig være avhengig av markedets innspill til hvordan dette behovet best kan imøtekommes.

Normalt er det ikke anledning til å avsløre løsninger eller andre fortrolige opplysninger overfor de andre deltakerne. Dersom tilbyderen aksepterer det, kan imidlertid informasjonen om deres løsning benyttes til å forbedre andres løsninger. Når løsningen er fastslått, kan det gjennomføres en endelig tilbudskonkurranse.

Innovasjonspartnerskap

Innovasjonspartnerskap er en ny prosedyre for utvikling og kjøp av nye, innovative produkter og tjenester, forutsatt at de kan leveres til avtalte ytelsesnivåer og kostnader. Denne prosedyren forbedrer og forenkler konkurransedyktig dialogprosedyre, og legger til rette for felles anskaffelser over landegrenser, som er viktig ved innovative innkjøp. Innovasjonspartnerskap legger også til rette for produkt- og tjenesteutvikling i en samarbeidsprosess mellom kjøper og utvikler/leverandør. Prosedyren anvendes ved

anskaffelser av løsninger som ikke finnes i markedet fra før. Ved innovasjonspartnerskap kombineres utviklingsfasen og det senere kjøpet i én og samme kontrakt.

Prosedyren legger til rette for et nært samarbeid mellom byggherrer og leverandører/forsknings- og utviklingsmiljøer. Formålet med innovasjonspartnerskap er å komme med helt nye varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider for å imøtekomme et spesifikt behov i en virksomhet. Sett i forhold til andre prosedyrer i anskaffelsesregelverket har innovasjonspartnerskap følgende særtrekk:

- Innovasjonspartnerskap inngås med forhandling.
- Det kan inngås partnerskap med en eller flere leverandører.
- Selve utviklingsarbeidet skal struktureres i faser med delmål.
- Etter hver fase kan byggherren avslutte innovasjonspartnerskapet på bakgrunn av de avtalte delmålene.

Kategori 4. Tildelingskriterier ved tidlig involvering av entreprenør

Laveste pris

Oppdragsgiver kan benytte seg av tildelingskriteriet *laveste pris*. Da skal tilbudene evalueres utelukkende på bakgrunn av pris. Tilbudet med den laveste prisen vinner priskonkurransen.

Oppdragsgiver kan evaluere tilbudene på grunnlag av den samlede prisen. Denne kan være sammensatt av flere priselementer, herunder timepriser, enhetspriser, priser på eventuelle opsjoner o.l. Dersom man benytter seg av flere priselementer, skal disse samles i en sammenliknbar totalpris som så danner grunnlaget for evalueringen. Dersom man sammenlikner prisen på varelinjer, kan oppdragsgiver vekte det forventede forbruket opp mot enhetsprisene i den samlede prisoppstillingen.

Det kan være fordelaktig å bruke laveste pris som eneste tildelingskriterium dersom det er mulig å spesifisere behovet tydelig og eksplisitt gjennom minstekrav i kravspesifikasjonen. Dette er også gunstig der forhold knyttet til ytelsens kvalitet ikke skal ha noen betydning for byggherren utover de angitte minstekravene.

Erfaring viser imidlertid at det ofte er vanskelig å spesifisere behov og kvalitet i minstekravene alene. Andre forhold enn oppfyllelse av minstekrav vil derfor være av betydning for valg av tilbud. Ved bruk av laveste pris som eneste tildelingskriterium kan det være en risiko for at man kjøper en vare eller tjeneste som ikke tilfredsstiller kvalitative behov.

Basert på kvalifikasjoner og pris

Økonomisk mest fordelaktig

Lov om offentlige anskaffelser fastslår at byggherren enten må kontrahere leverandøren som tilbyr lavest pris, eller leverandøren som kommer med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. I utlysningen av konkurransen må byggherren gjøre oppmerksom på hvilket av disse alternativene som vektlegges. Dersom det er det økonomisk mest

fordelaktige må tildelingskriteriene være oppgitt. Hvis byggherren allerede har laget et system for vektning av tildelingskriteriene, skal dette også beskrives i konkurransegrunnlaget. Ved bruk av denne tilnærmingen kan oppdragsgiver enten velge å gi oppdraget til leverandøren med «den laveste kostnaden» eller med «det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet». «Den laveste kostnaden» forutsetter at tilbudene evalueres med utgangspunkt i både pris og totale kostnader ved anskaffelse. «Det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet» vil si at oppdragsgiver velger leverandør ved først å fastsette økonomiske og kvalitative kriterier, for så å veie de ulike leverandørene opp mot hverandre, og velge den som er best egnet for prosjektet.

Hvilke tildelingskriterier som er formålstjenlige når byggherren velger det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, vil avhenge av hva kontraktarbeidet omfatter. Pris vil som oftest være et uunngåelig tildelingskriterium, enten det er snakk om total kostnader eller kostnaden på utvalgte elementer. Prisen kan, men må ikke nødvendigvis, si noe om leverandørens produktivitet.

Leverandørens plan for gjennomføring kan være et tildelingskriterium. Arbeidsopplegget og fremdriftsplanen vil som oftest ha stor betydning for byggherren. En plan for gjennomføringen vil gjøre det klart om leverandøren har forstått hva oppdraget går ut på, og si noe om evnen til å gjennomføre det. En plan for gjennomføring kan også ta for seg leverandørens oppfølging av prosjektet etter gjennomføringsfasen.

Dersom tilbudet inneholder alternative løsninger, kan byggherren vektlegge disse ved tildelingen av kontrakten. De alternative løsningene vil gjerne bety endring i enten kostnad, fremdrift eller kvalitet. En løsning som åpner for forbedringer, taler for å gi oppdraget til vedkommende tilbyder.

Best Value Procurement

Best Value Procurement er en metode som tar sikte på å oppnå høyeste verdi for lavest mulig kostnad. Et grunnleggende konsept i Best Value Procurement går ut på at man velger leverandøren med tilbudet som er mest fordelaktig. Man vurderer da pris og andre viktige faktorer for å forbedre langsiktig ytelse og verdi. Det finnes forskjellige modeller for Best Value Procurement. Noen forfattere omtaler *økonomisk mest fordelaktig* som en tilnærming som gjør det mulig å oppnå den beste verdien i anskaffelser. Andre fremhever Best Value Procurement som en metode som er sammenlignbar med *økonomisk mest fordelaktig*. Begge metodene inkluderer flere faktorer enn pris i evaluerings- og utvelgelsesprosessen. Slutten av dette temaheftet presenterer Best Value Procurement-modellen som ble introdusert av Kashiwagi i 1991. Det formelle navnet på denne modellen er PIPS (Performance Information Procurement System) eller Best Value Procurement-PIPS. Det er en metode for prosjektstyring og innkjøp som vektlegger leverandørens kompetanse og prestasjon.

Basert kun på kvalifikasjoner

Ved tidlig involvering av entreprenør er det vanskelig å skulle velge entreprenører basert på valgmetoder som tar utgangspunkt i laveste pris. Det anbefales derfor ikke. Utvalget av entreprenører burde heller være basert på kvalifikasjoner, eller på kvalifikasjoner og

pris. Hvis utvelgelse ikke er basert på den laveste prisen, kalles metoden (i Europa) for «utvelgelse basert på det som er økonomisk mest fordelaktig». I Australia er utvelgelse ved Alliance kun basert på kvalifikasjoner (med ikke-pris-aspekter). I Storbritannia gjør offentlige eiere sitt valg utelukkende basert på kvalifikasjoner, men da med utgangspunkt i selskapets merittliste.

Kategori 5. Alternative løsninger

Utllysning av prosjektet med alternative tekniske løsninger

En byggherre kan utarbeide kontraktsdokumenter med flere tekniske alternativer. Byggherrens mål er å gi entreprenørene mulighet til å påvirke produksjonsmetoden og materialvalget i løpet av prosjektleveringsfasen ved å tilby alternativer. Alternativene skal inkludere alle nødvendige detaljerte design og respektive anskaffelsesdokumenter. Det viktigste for en byggherre ved bruk av denne tilnærmingen er å nå et bredere leverandørmarked, å skaffe flere budgivere for et prosjekt for å kunne øke konkurransen, og å bygge prosjektet for lavest mulig pris.

Planleggingskostnadene ved alternative løsninger kan være høyere ettersom alle alternativene bør planlegges før anbudsutlysningen. Byggherrers erfaringer så langt er imidlertid at det kan være en fornuftig investering fordi fordelene i utførelsesfasen er relativt store. Det er mulig å oppnå høyere markedsinteresse for prosjektene når de kunngjøres med flere alternative løsninger. Økningen i markedsinteresser sikrer nok konkurranse for bud. Som et resultat av dette kan byggherren oppnå lavere byggekostnader.

Denne tilnærmingen bør bare anvendes i prosjekter der det er mulig å bruke alternative tekniske løsninger uten at det påvirker kvaliteten. Entreprenørens vilje til å vurdere alle alternativene som eieren presenterer og beregne det billigste alternativet er viktig ettersom formålet med alternative løsninger er å oppnå lave byggekostnader for eieren. Entreprenørene får ikke direkte betalt for dette arbeidet, men de får en indirekte fordel da sannsynligheten for å vinne budet øker betydelig dersom de vurderer alle alternativene grundig. Entreprenørene får indirekte mulighet til å anvende sin erfaring og kunnskap til å foreslå den best mulige løsningen basert på alternativene prosjekteieren kommer med. Ulempen ved denne tilnærmingen er at entreprenørens alternativer begrenses av eierens alternativer, og at entreprenørens involvering verken er direkte eller tidlig nok.

Å åpne for alternative tilbud

I de fleste prosjekter tillater ikke byggherren entreprenørene å levere inn alternative tilbud. Dette har to hovedgrunner. For det første er det utfordrende å kontrollere funksjonene til de alternative tilbudene i den korte perioden mellom anbudsåpningen og tildeling av kontrakten. Dette gjelder særlig broprosjekter, da disse har relativt lang kontroll- og godkjenningsprosess. For det andre er det vanskelig å sammenligne budgivere med ulikt konkurransegrunnlag ettersom man anvender den laveste prisen som konkurransegrunnlag. Hele prosjektleveransen vil sannsynligvis bli forsinket hvis entreprenørene kommer med alternative tilbud basert på en ny løsning. Byggherren bør

være forsiktig ved bruk av denne tilnærmingen fordi kostnadene og fremdriften i et prosjekt kan bli påvirket av de alternative tilbudene.

Plan- og designkonkurranse (idékonkurranse)

Idékonkurranse er en av metodene som brukes mye av offentlige prosjekteiere for å involvere entreprenørene i prosjektenes planleggingsfaser. Her samler byggherren løsningsideer gjennom en anbudsprosess i konseptutviklingsfasen. Deltakerne i idékonkurransen er hovedsakelig konsultantselskaper og selskaper som tilbyr både konsulent- og konstruksjonstjenester. Utfordringen for offentlige byggherrer er at de må ta stilling til hvorvidt entreprenører som er involvert i idékonkurransen skal diskvalifiseres fra budet om bygging av samme prosjekt. Ved bruk av denne tilnærmingen blir det vanskelig å behandle alle entreprenører likt. Man skal nemlig ikke gi prosjektspesifikk informasjon til noen av entreprenørene i løpet av budet fordi det kan gi dem et konkurransefortrinn over andre entreprenører.

I forbindelse med denne tilnærmingen er det særlig tre utfordringer som kan gjøre konkurransen ubalansert.. For det første har ikke budgivere som ikke er involvert i idékonkurransen den samme informasjonen som de som er involvert. For det andre kan det oppstå patent- og erstatningsrelaterte problemer. For det tredje kan entreprenører som deltar i idékonkurransen komme med ideer som passer dem selv, men som ikke er gunstige for prosjektet. Hver av disse utfordringene gjør det vanskelig for offentlige prosjekteiere å følge regelverket om offentlige anskaffelser. Et mulig alternativ kan være å organisere en designkonkurranse der vinneren får lov til å delta i prosjektet. Dersom det finnes flere konkurrerende alternativer etter en slik konkurranse, kan disse evalueres med utgangspunkt i pris. Den avgjørende fordelene med idékonkurranse som tilnærming er at den har et stort potensial for å integrere entreprenørenes kunnskap i den tidlige fasen av prosjektet. Ulempen med denne tilnærmingen er at den kun krever et engangsengasjement, og at den følgelig mangler kontinuitet og sammenveving gjennom hele prosjektets livssyklus. For å håndtere disse utfordringene kan man anvende dokumentasjon underveis i prosessen som et beskyttende tiltak under idékonkurransen, evt. et godt forberedt kontraktsdokument. Prosjekteiere bør være proaktive i sin evaluering av hver enkelt idé før de tar en endelig beslutning.

Kategori 6. Målprisvarianter

Målpris er et mål for sluttkostnaden i et prosjekt. Den er basert på gitte parametere som har blitt utarbeidet av byggherren og entreprenøren ved prosjektets begynnelse. Det er et mål å ikke overskride målprisen, og å klare å redusere prisen ved å finne gode, billige, smarte eller raske løsninger. Det er viktig at partene forstår hvordan målprisen er bygget opp, hvilke situasjoner som medfører regulering av målprisen og hvordan reguleringen gjennomføres. Det er også viktig at partene har verktøy, rutiner og systemer for styring og måling av målpris og sluttkostnad. Eventuelle besparelser eller overskridelser av målpris og faktiske kostnader fordeles mellom avtalepartene etter en forhåndsbestemt modell som er fastsatt i kontrakten.

Flere/dobbel målpris

Ved bruk av flere/dobbel målkostnadskontrakt velger prosjekteieren mer enn en entreprenør. Eieren foretar hovedsakelig utvelgelsen på bakgrunn av entreprenørenes erfaring, evne og holdning til prosjektet. Deretter utvikler hver av entreprenørene design, utførelsesstrategi og målkostnad i samarbeid med eieren. Eieren velger så den best egnede entreprenøren med hovedvekt på pris.

Totrinns målpris

I totrinns målpriser velger byggherren to entreprenører som skal gå inn i prosjektutviklingsfasen. De to konkurrerende entreprenørene kommer med pristilbud for prosjektutviklingsfasen. Utvelgelsen er basert på en felles vurdering av entreprenørenes evner og sammenligning av priser (økonomisk mest fordelaktig). Prisene beregnes ut fra entreprenørenes utsagn samt eierens kostnadsoverslag. Den utvalgte entreprenøren utvikler prosjektet og målkostnaden, og utfører prosjektet sammen med byggherren.

Enkel målpris

Denne tilnærmingen går ut på at prosjekteieren velger en entreprenør basert på entreprenørens erfaring, evne og holdning. Målkostnaden bestemmes etter at entreprenøren og byggherren har utviklet prosjektet sammen. I denne tilnærmingen er det den samme entreprenøren som utfører prosjektet.

Kategori 7. Entreprisformer

Utførelsesentreprise

Byggherren designer prosjektet og entreprenøren er involvert i utførelsesfasen. Utførelsesentreprise er ikke egentlig en tilnærming til tidlig involvering av entreprenør, men kan likevel brukes sammen med andre tilnærminger for å forbedre prosjektløsningen før byggingen starter.

Construction Management at Risk

Construction Management at Risk er en leveringsmetode som har blitt utviklet i USA, der man anvender samarbeidsprinsipper i prosjekter og tilrettelegging for tidlig involvering av entreprenør. Ved bruk av denne metoden involverer man en byggeleder med entreprenørkompetanse i den tidlige fasen av prosjektet for dermed å redusere risiko og legge til rette for kostnadsbesparelser.

Dette vil si at byggherren ansetter et designteam ledet av arkitekten for å kunne prosjektere. Deretter anskaffer byggherren en byggeleder på bakgrunn av kompetanse og evne til prosjektgjennomføring. Entreprenøren jobber deretter med byggherren og planleggerne for å utvikle prosjektet. Da bruker man ofte insentivavtaler med overskuddsdeling og målpris. Forskjellen mellom integrert prosjektleveranse og Construction Management at Risk er at American Institute of Architects-kontraktene for integrert prosjektleveranse tildeler arkitekten en sentral rolle, mens Construction Management at Risk gir mer ansvar til Construction Management–entreprenøren. Ellers er arbeidsmetodene ganske like i praksis.

Totalentreprise

Med denne tilnærmingen får entreprenøren både frihet til og ansvar for å designe prosjektet. Selv om en totalentreprisemodell er en passende tilnærming til tidlig involvering av entreprenør er ulempen ved dette at prosjekteieren mister noe kontroll over prosjektet. Dette gjelder blant annet muligheten til å bidra til den detaljerte prosjekteringsfasen. Byggherren kan da risikere å motta løsninger som ikke er ideelle i driftssituasjonen. Det er for eksempel ikke sikkert at systemet vil samarbeide med den eksisterende driftssentralen. Hvis byggherren velger produkt, må totalentreprisen modifiseres. Man kan løse dette kontrollproblemet ved å innføre en lengre samhandling i den tidlige fasen av prosjektet slik at man kan sikre involvering av eieren i den detaljerte prosjekteringsfasen.

Det finnes mange forskjellige typer totalentreprise, fra totalentreprise med funksjonsbeskrivelse til totalentreprise med full spesifikasjon. Formen varierer avhengig av byggherrens involvering i prosjektdesignet og kompensasjonsformatet. Dette viser at det er mulig å tilpasse og anvende totalentreprise for å oppnå tidlig involvering av entreprenør.

For å skaffe nok budgivere ved bruk av en totalentreprisekontrakt og redusere sannsynligheten for konflikt etterpå, bør prosjektet verken ha høy usikkerhet eller kompleksitet. Prosjekteieren må kunne sikre kvaliteten på prosjektet slik at det blir minimal risiko og usikkerhet.

4. Nærmere om konkurransepreget dialog og Best Value Procurement

Dette kapitlet gir en mer utførlig beskrivelse av de to tilnærmingene konkurransepreget dialog og Best Value Procurement. Disse tilnærmingene er valgt fordi en har begynt å få erfaring med dem i veiprosjekter (byggherrene Statens vegvesen og Nye Veier).

I. Konkurransepreget dialog

Prosedyren konkurransepreget dialog ble introdusert for å oppfylle behovet for en ny prosedyre for kompliserte prosjekter. Ved konkurransepreget dialog kan byggherren og noen prekvalifiserte entreprenører diskutere alle aspekter ved kontrakten, de økonomiske forholdene inkludert. Gjennom denne dialogfasen utvikler entreprenørene løsninger i nært samarbeid med byggherren. Når dialogfasen er over, evaluerer byggherren de foreslåtte løsningene og anbudene før han tildeler en kontrakt. Byggherren skal evaluere de mottatte anbudene på bakgrunn av tildelingskriteriene som er spesifisert i konkurransegrunnlaget, og velge det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Tildelingsmetoden for konkurransepreget dialog er alltid *økonomisk mest fordelaktig*.

Konkurransepreget dialog er en prosedyre der enhver økonomisk aktør kan be om å delta. Den ordregivende myndighet deltar i en dialog med kandidatene med formål om å utvikle et eller flere egnede alternativer som kan imøtekomme kravene, og for å invitere til anbud med utgangspunkt i kandidatutvalget.

Denne anskaffelsesprosedyren benyttes som regel i kombinasjon med begrenset anbudskonkurranse og prekvalifisering av de aktuelle tilbyderne, som inviteres til å komme med sine tilbud. Det er en ressurskrevende prosedyre for både byggherre og tilbyder. Konkurransepreget dialog har likevel et stort potensial for å føre frem til gode og hensiktsmessige løsninger.

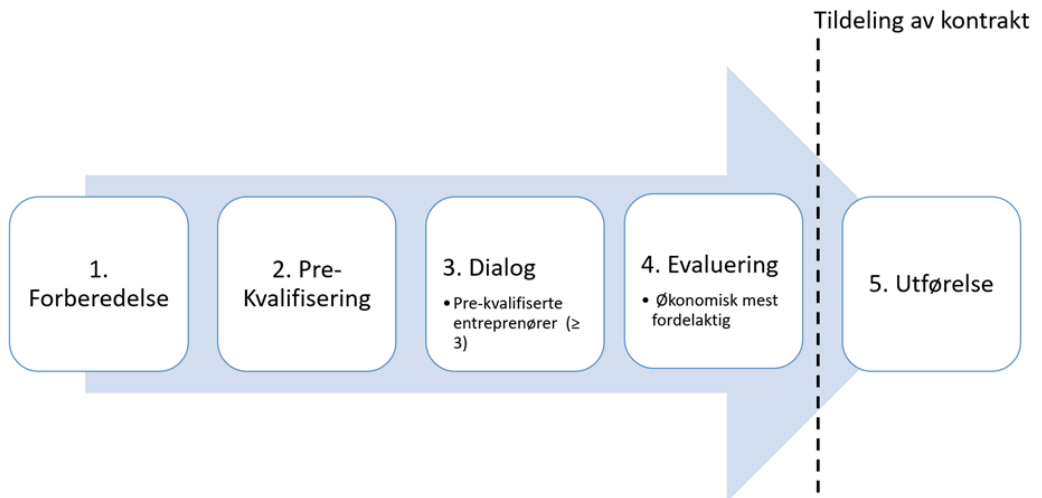
Det særskilte med konkurransepreget dialog er at man åpner opp for å benytte tilbydernes egne løsningsforslag i forkant av selve anbudskonkurransen, i større grad enn ved klassisk anbudskonkurranse. I en konkurransepreget dialog kommer tilbyderne med forslag til hvordan oppdraget kan løses. Deltakerne har mulighet til å bidra med utvikling og innovasjon når det gjelder tekniske løsninger og prosjektgjennomføring.

Konkurransepreget dialog er en anskaffelsesprosedyre som kan benyttes når:

- a) oppdragsgiverens behov ikke kan oppfylles uten at man foretar tilpasninger i de tilgjengelige løsningene
- b) anskaffelsen inkluderer design eller innovative løsninger
- c) anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig å forhandle
- d) oppdragsgiveren ikke kan utforme kravspesifikasjonene presist nok ved henvisning til en standard, europeisk teknisk bedømmelse, felles teknisk spesifikasjon eller teknisk referanse

- e) oppdragsgiveren bare har mottatt uakseptable tilbud i en forutgående åpen eller begrenset anbudskonkurranse

Prosedyren *konkurransepreget dialog* har fem faser: forberedelse, pre-kvalifisering, dialog, evaluering og utførelse.



Figur 2: Faser ved konkurransepreget dialog

1. Forberedelse

I denne fasen gjør byggherren en kartlegging av hvilke behov som skal dekkes, av prosjektets omfang og kompleksitet, eventuelle begrensninger, rammer for økonomi, tid osv.

2. Prekvalifiseringsfase

I prekvalifiseringsfasen kunngjør byggherren konkurransen og interesserte leverandører søker om å få delta. Gjennom prekvalifisering og eventuell utvelgelse avgjøres det hvem som får delta i konkurransen. Byggherren kan fastsette en nedre og en øvre grense for antall entreprenører som kan velges ut til dialog. Det skal sikres reell konkurranse. Det vil si at det ikke skal være færre enn tre deltakere.

3. Dialogfase

I dialogfasen holder byggherren en dialog med formål om å utvikle og fastslå konkurransebetingelsene. Etter prekvalifikasjonen får de kvalifiserte entreprenørene sjansen til å utarbeide skisser. Det er disse skissene som danner utgangspunktet for dialogen. Etter dialogfasen kommer entreprenørene med et tilbud som så blir evaluert og brukt som grunnlag for tildeling.

EU-direktivet regulerer ikke nøyaktig hvordan dialogen bør gjennomføres. Men det regulerer hvilke faser som er inkludert. Konkurransepreget dialog har hittil vært praktisert på forskjellige måter i tre faser. De tre delfasene kalles predialog, dialog, og

postdialog. Antallet dialogmøter varierer. Det samme gjelder målene for dialogfasene, hvordan de ulike underdialogfasene gjennomføres, tiden som er avsatt til dialogfasen, og informasjonen fra budgiverne. Det varierer også hvorvidt man velger å utelukke løsninger ved dialogfasens slutt.

Dialogfasen foregår etter anbudsmeldingen og før innleveringen av det endelige anbudet. Konkurranspreget dialog består av flere runder med lukkede dialogmøter mellom byggherren og mulige leverandører. I dialogfasen kan alle aspekter ved anbudet diskuteres åpent. Konkurranspreget dialog gir avtalepartene mulighet til å diskutere temaer som bærekraft og mål for fornybar energi. Dette gir byggherren mulighet til å sikre at langsiktige forpliktelser tas med i betraktningen.

4. Vurderingsfase

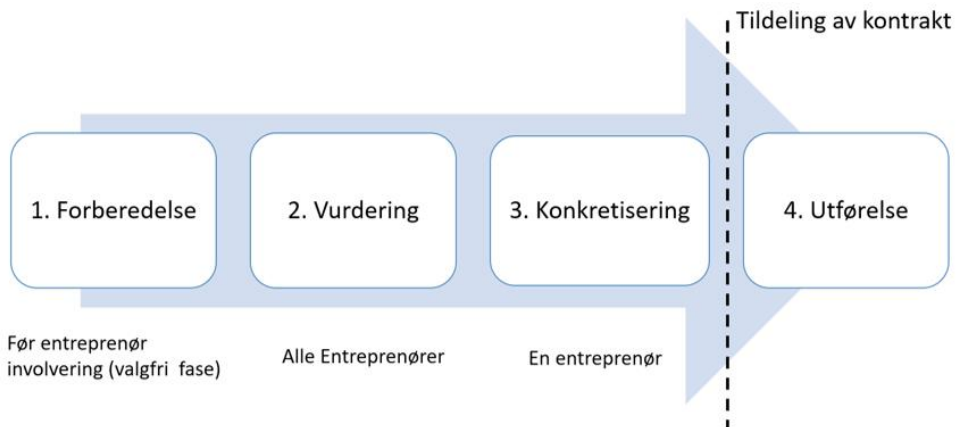
Etter dialogfasen kommer leverandørene med et tilbud basert på konkurransegrunnlaget som ble utarbeidet i dialogen. I konkurransepreget dialog er det kun tillatt å benytte seg av tildelingsmetoder som baserer seg på *økonomisk mest fordelaktig*. Tildeling av kontrakter må skje på grunnlag av objektive kriterier. Kriteriene skal fremgå enten av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget slik at det er tydelig for entreprenørene hva byggherren forventer og vektlegger i evalueringen av løsningene. I henhold til europeiske direktiver må byggherren bestemme vurderingskriteriene for anbudene på forhånd. Bruk av *økonomisk mest fordelaktig* gjør det mulig for byggherren å anvende tildelingskriterier som gjenspeiler kvalitative, tekniske og bærekraftige sider ved anbudene i tillegg til pris.

5. Utførelsesfase

Utførelsesfasen gjennomføres på samme måte som utførelsesentreprise eller totalentreprise. I forkant av byggestart blir det satt av fire uker til samhandling mellom partene. Samhandlingen blir avholdt mellom tilbudsfasen og utførelsesfasen. I samhandlingsperioden møtes byggherren og entreprenørene til oppstartsmøte for sammen å forplikte seg til prosjektet og få en felles forståelse og oversikt over hva som skal gjøres. Her blir det diskutert kritiske prosesser som arbeidsmiljø, kvalitet, HMS, risikovurderinger, utfordringer, målfremdrift, osv.

II. Best Value Procurement/prestasjonsinnkjøp

Prestasjonsinnkjøp er både en anskaffelsesmetode og en samarbeidsmodell. Det vil si at man ikke bare velger tildelingskriterier. Man tar også sikte på å oppnå best mulig verdi for lavest mulig pris. Ved prestasjonsinnkjøp velger man som regel leverandør i samsvar med det tilbudet som er mest fordelaktig for byggherren. Det vil si at man tar både pris og andre faktorer med i vurderingen. Prestasjonsinnkjøpsmetoden har fire faser: Forberedelse, vurdering, konkretisering og utførelse.



Figur 3: Faser av Best Value Procurement (Prestasjonsinnkjøp)

1. Forberedelsesfasen

I forberedelsesfasen forbereder byggherren innkjøpsprosessen. Målet med fasen er å finne den leverandøren som tilbyr den beste ekspertisen til den laveste prisen. Forberedelsene består av en rekke trinn.

Det første trinnet i forberedelsesfasen går ut på at oppdragsgiveren velger en egen ansvarlig (sponsor) innad i organisasjonen. Sponsorens første prosjektspesifikke oppgave er å utarbeide og sette opp en strategisk ramme for organisasjonens prosjektrretning og målsetting.

Neste steg er å etablere og lære opp en kjernegruppe innad i organisasjonen som skal stå for prestasjonsinnkjøp. Når denne kjernegruppen er etablert, velger den ut et prosjekt med passende prosjektomfang og gevinst. Deretter utarbeider gruppen ulike mål for ferdigstillelse.

Et av målene med forberedelsesfasen er å utarbeide en passende tidsplan. Tidsplanen utarbeides av kjernegruppen og viser hvor mye tid som går med til hver aktivitet. Deretter utarbeider gruppen et styringsdokument eller en deltakelsesveiledning som kan gis til eventuelle tilbydere. Dokumentet består av prosjektmålsetting, oppdragsgiverens beskrivelse av prosjektomfanget, tidsplan og beskrivelse av hvilke faktorer som vektlegges. I styringsdokumentet er det viktig at oppdragsgiveren synliggjør sin makspris.

Neste steg er valg av leverandør og anbudsprosedyre. Det er mulig å bruke prekvalifisering ved prestasjonsinnkjøp, men dette er valgfritt. Ulempen ved bruk av prekvalifisering er at man utestenger mulige leverandører fra prosjektet. Fordelen er at antall tilbud reduseres slik at utvelgelsesprosessen blir enklere.

Det siste steget i forberedelsesfasen er å gjennomføre et opplæringsmøte for alle leverandørene. Målet med møtet er å informere mulige leverandører om prosjektmetodikken. Fokuset for dette møtet skal være prestasjonsmålinger,

gjennomsiktighet, ansvarlighet og reduksjon av risikofaktorer. Byggherren gir informasjon om utvelgelsesprosessen, hva leverandørene blir vurdert etter og hvordan anbudet tildeles. Leverandøren blir også informert om maksbeløpet for prosjektet, tildelingskriteriene, samt tidsplanen. Etter møtet må leverandørene svare på om de ønsker å delta i prosessen eller ikke.

2. Vurderingsfasen

I vurderingsfasen begynner selve innkjøpsprosessen. Målet med denne prosessen er å finne den leverandøren som er best egnet til å gjennomføre prosjektet. Leverandørene sender inn hvert sitt skriftlige tilbud etter forberedelsesfasen. Dette tilbudet består av prestasjonsbegrunnelse, risikovurdering, tilleggsverdivurdering og pris.

For å velge den beste leverandøren med det beste tilbudet må byggherren klargjøre hvilke faktorer som vektlegges. Ved prestasjonsinnkjøp er det ikke pris som vektlegges mest i utvelgelsen. Intervjuer som gjennomføres med leverandørenes nøkkelpersonell tillegges stor vekt i den første fasen av prestasjonsinnkjøp. Hensikten med intervjuene er å få vurdert leverandørens forståelse av prosjektet. En typisk fordeling ved prestasjonsinnkjøp kan se slik ut:

- Pris: 25%
- Kvalitet: 75%
 - Prestasjonsbegrunnelse: 15%
 - Risikovurdering: 20%
 - Tilleggsverdi: 10%
 - Intervjuer: 30%

I prestasjonsunderbyggelsen skal leverandøren argumentere for hvorfor de er egnet til å utføre prosjektet på en tilfredsstillende måte. De skal også gjøre rede for hvordan de akter å realisere prosjektmålene. Det er viktig at prestasjonsinformasjonen er objektiv og entydig. Det innebærer at informasjonen må være verifiserbar, nøyaktig og relevant for det aktuelle prosjektet.

Risikovurderingen skal vise risikofaktorene som faller utenfor leverandørens innflytelsesområde, og leverandøren skal argumentere for hvilke tilnærminger som kan begrense disse risikofaktorene. Hensikten med risikovurderingen er å klargjøre leverandørens grad av ansvar og kontroll over prosjektet. Alle påstander må underbygges med verifiserbar prestasjonsinformasjon. Det er viktig å påpeke at leverandøren ikke overtar risikoen. En av hensiktene med prestasjonsinnkjøp er å identifisere og redusere risiko som man ikke har innflytelse over, uten å gjøre prosjektomfanget større.

I tilleggsverdivurderingen kan leverandøren tilby eventuelle ekstra ytelser som skal tilføye prosjektet noe "ekstra", og som oppdragsgiveren kan velge å kjøpe etter tildelingen. Tilleggsverdien innebærer at leverandøren går utover minimumskravene til prosjektet som er satt av oppdragsgiveren.

Etter poengvurderingen blir de beste leverandørene invitert med videre til intervjuene. Intervjuene gjennomføres med leverandørenes nøkkelpersonell, og utgjør en viktig del av vurderingsprosessen ved prestasjonsinnkjøp. Det er viktig å vektlegge intervjuene, da disse gir den beste indikasjonen på om leverandøren har forstått og kan forutse hendelser i det aktuelle prosjektet.

Etter vurdering av tilbudsdokumentene og intervjuene tas prisen med i evalueringen. Prisen har ikke vært en del av vurderingen hittil, og den har vært ukjent for gruppemedlemmene. Leverandørene rangeres så fra best til dårligst basert på den totale poengsummen. Det best rangerte tilbudet er også det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Leverandøren har vist at han eller hun er best egnet til å nå målene til oppdragsgiveren. Denne leverandøren inviteres deretter videre til konkretiseringsfasen.

3. Konkretiseringsfasen

Konkretiseringsfasen kalles også for tydeliggjøringsfasen eller utdypelsesfasen. I denne fasen får leverandøren tid til å planlegge prosjektet fra start til slutt. Leverandøren viser hvordan tilbudet ser ut i detalj, og underbygger at risikoen er minimal for oppdragsgiveren. Målet med konkretiseringsfasen er å:

- Konkretisere/utdype tilbudet til den presumptive leverandøren
- Identifisere om tilbudet er akseptabelt for oppdragsgiveren
- Tydeliggjøre forventningene, og vise hvordan risikofaktorene i prosjektet skal reduseres
- Tydeliggjøre prestasjonsindikatorer og gjøre målingen best mulig
- Komme til en overensstemmelse mellom oppdragsgiveren og den presumptive leverandøren

I denne fasen kan den presumptive leverandøren bare tydeliggjøre og underbygge det opprinnelige tilbudet. Innholdet i tilbudet kan ikke endres. Forhandlinger er derfor forbudt i denne fasen. Oppdragsgiveren skal heller ikke komme med forslag til løsninger eller påvirke den endelige løsningen.

4. Utførelsesfasen

Ved starten av utførelsesfasen er hele prosjektet ferdig planlagt, risikofaktorene er beskrevet med preventive og korrigerende kontrolltiltak, og det er utarbeidet prestasjonsindikatorer for å sikre leverandørens prestasjon og oppdragsgiverens prosjektmål. Forventningene til hver av partene er tydelige, og det er klart hvem som er ansvarlig for de ulike risikofaktorene i prosjektet.

Under gjennomføringen sørger risikostyringsplanen og den ukentlige rapporteringen for at leverandøren jobber mot prosjektmålene, gir innsikt i prestasjonene og arbeider for å minimalisere oppdragsgiverens risiko. Målet er å minimalisere effekten av risikofaktorene, å sikre at leverandøren har kontroll over prosjektet, å beskytte leverandøren mot dårlig arbeid fra oppdragsgiveren, å identifisere og behandle avvik, samt å realisere prosjektets prestasjonsindikatorer. Hensikten med den ukentlige rapporten er å gi oppdragsgiveren enkel og entydig informasjon om prosjektstatusen.

5. Sluttord

Tidlig involvering av entreprenør er et konsept som tar sikte på å engasjere entreprenører i den tidlige fasen av prosjektutviklingen. Dette temaheftet har presentert et større utvalg alternative tilnærminger til tidlig involvering av entreprenør. Flere av disse har blitt utviklet av offentlige prosjekteiere fra forskjellige land.

To av disse tilnærmingene, nemlig konkurransepreget dialog og prestasjonsinnkjøp, har blitt beskrevet mer utfyllende tidligere i dette heftet. Begge tilnærmingene tillater interaksjon mellom byggherre og leverandører før kontraktsignering, og kan anvendes for å oppnå suksess i fremtidige prosjekter.

Ved bruk av konkurransepreget dialog er det flere leverandører som utvikler løsninger for prosjektet. Ved prestasjonsinnkjøp er det kun én leverandør som avklarer og utvikler prosjektet. Prestasjonsinnkjøp er best egnet i tilfeller der en byggherre ser etter en leverandør som har betydelig erfaring, med dokumentert høy ytelse i relevante prosjekter. Konkurransepreget dialog er best egnet i tilfeller der en byggherre er villig til å investere mer i anskaffelsesfasen for å øke verdien på sluttproduktet. Byggherren gjør dette ved å åpne for konkurranse mellom flere ideer og løsninger. Metoden letter valget i tillegg til at den kan utvikle og implementere prosjektløsninger som passer for brukernes og byggerens behov. Prestasjonsinnkjøp er riktignok en mer standardisert og effektiv prosedyre ettersom den reduserer utgiftene i løpet av anskaffelsesfasen.

Dette heftet viser at tidlig entreprenørinvolvering i offentlig sektor er mulig, og at det eksisterer flere alternative former for tidlig involvering av entreprenør som kan brukes i offentlig sektor. Komplekse prosjekter, som Ferjefri E39 og andre infrastrukturprosjekter, kan dra nytte av å involvere entreprenøren tidligere i byggeprosessen.

Referanser

Wondimu, P.A., 2019. *Early Contractor Involvement (ECI) Approaches for Public Project Owners*. Thesis for the Degree of Philosophiae Doctor. Doctoral theses at NTNU, 2019:36.

Tadayon, A., 2018. *A new look towards relational project delivery models*. Thesis for the degree of Philosophiae Doctor. Doctoral theses at NTNU, 2018:372.

Wondimu, P.A., Klakegg, O.J. og Lædre, O., 2020. Early contractor involvement (ECI): ways to do it in public projects. *Journal of Public Procurement*, 20 (1), 62-87.

Temahefter fra Concept-programmet

Hefte nr.	Tittel	Forfatter	Utgitt
1	Fleksibilitet i prosjekter – et tveegget sverd	Nils Olsson	2009
2	På sporet av relevans og levedyktighet	Ole Jonny Klakegg	2010
3	Gjøre det selv eller betale andre for jobben – Byggherrens valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt	Ola Lædre	2012
4	Kostnadsestimering under usikkerhet	Frode Drevland	2013
5	I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur	Knut Samset	2014
6	Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet	Olav Torp Frode Drevland Kjell Austeng	2015
7	Mulighetsrommet. Utgangspunktet for et godt konseptvalg	Knut Samset	2016
8	Økonomisk verdsetting av liv og helse	Rune Elvik	2018
9	Fremsynsmetoder	Tore Sager og Knut Samset	2019
10	Mandater for KVVU-arbeid	Knut Samset	2020
11	Problemanalysen	Knut Samset	2020
12	Tidlig involvering av entreprenør	Paulos Abebe Wondimu	2020

Temahefter og andre publikasjoner fra Concept-programmet kan lastes ned fra programmets nettsider: www.ntnu.no/concept

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressurs-utnyttning og effekt av store statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Institutt for bygg- og miljøteknikk. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.



Concept-programmet
Institutt for bygg og miljøteknikk, NTNU, Høgskoleringen 7A, 7491 TRONDHEIM

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept

ISBN: 978-82-93253-90-7 (papirversjon)
ISBN: 978-82-93253-91-4 (nettversjon)