

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350
Masteroppgave

Gikk anbudet på skinner?

En kvalitativ studie av prosessen
knyttet til konkurranseutsetting av
Sørlandsbanen

Isabell Tvedt-Dahl

Høst 2020

SAMMENDRAG

Temaet for denne masteroppgaven er prosessen knyttet til konkurranseutsetting av Sørlandsbanen, med stortingsmelding 27 «På rett spor – Reform av jernbanesektoren» (Innst. 386 S, 2014–2015) som bakteppe.

Studiens problemstilling baserer seg på uenigheten knyttet til tildelingen av kontrakt til Go-Ahead og har som mål å belyse hvordan kan det ha seg at Go-Ahead vant konkurransen om Sørlandsbanen til tross for lavere måloppnåelse på kvalitetskriteriene? Tildelingen ble oppfattet som kontroversiell også fordi SJ i sin klage anmodet at Go-Ahead hadde redusert pristilbudet sitt med 30 prosent i sitt siste avklaringsmøte med jernbanedirektoratet etter at direktoratet hadde vurdert at Go-Ahead ikke hadde en sunn økonomisk profil.

Saksdokumenter og intervjudata utgjør datagrunnlaget i studien. Grunnet begrensninger knyttet til innsyn i saksdokumenter blir studiens problemstilling besvart gjennom å gjøre rede for (i) hvordan sikkerhet-, kvalitet- og priskriteriene ble definert og målt i konkurranseprosessen, (ii) hvordan prosessen ivaretok sentrale konkurranseprinsipper og (iii) hvilken betydning hadde spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet for utfallet?

Studien ser spesielt på tre faser: initiativfasen, tilbudsfasen og tildelingsfasen. Den empiriske dataanalysen antyder at prosesser og beslutninger i initiativfasen hadde sterke innslag av tradisjonell, hierarkisk styring. I tilbudsfasen var prosessen preget av strategisk samhandling mellom tilbydere og aktører på innsiden og utsiden av forvaltningen. Av alle tre faser var tildelingsfasen den mest lukket og eksklusiv. Hovedfunn fra den empiriske analysen antydet at konkurranseprosessen gikk fra å være hierarkisk til å bli mer forhandlingsbasert. Dermed ble prosessen gradvis åpnet opp for mer interessehevding og politisering.

I den forklarende, teoretiske analysen benytter jeg tre komplementerende perspektiver, det hierarkiske perspektivet, forhandlingsvarianten og kulturperspektivet. Det hierarkiske perspektivet antydet at det var en tydelig sammenheng mellom politiske målsetninger, Jernbanedirektoratets beslutninger og utfallet av konkurransen. Forhandlingsperspektivet gir god prosessbeskrivelse av forhandlingsmøter som ledet til utfallet av konkurransen. Mens kulturperspektivet viser at tilbydernes tidligere erfaringer påvirket deres tilbuds- og forhandlingsstrategi. Analysen indikerer at det var sammenheng mellom: A) utfallet og den overordnede politiske målsetningen for reformen, B) tilbydernes strategi og deres forventninger til utfallet, C) aktørenes holdning til konkurranseutsetning og deres oppfatning av utfallet, og

E) aktørenes oppfatninger av hvordan konkurranseutsetting påvirker sikkerheten i Jernbanesektoren og deres organisatoriske tilknytting.

Teoretisk ble det antydning til at et hierarkisk perspektiv over tid blir supplert med krav om et mer forhandlingsrettet perspektiv. Dette har sammenheng med overgangen fra den tradisjonelle, hierarkiske organiserings- og styringsformen til «supermarkedsstat» med lukkede prosesser. Denne transformasjonen kan utløse legitimitetsproblemer for statsforvaltningen og høy spenning i den parlamentariske kjeden. Samlet sett kan det svekke demokratiske prinsipper i statsforvaltningen. Derfor kan det tenkes at større vektlegging av demokratiske verdier, kulturelle aspekter og mer åpenhet rundt beslutningsprosesser kan styrke forvaltningens legitimitet og øke velgernes tillit til statsforvaltningens beslutninger.

SUMMARY

This master's thesis is a qualitative case study of the process related to the competitive tendering of the Sørlandet Line with the railway reform 'On the right track - Reform of the railway sector' (Recommendation 386 S (2014-2015)) as a backdrop.

The case study's research question aims to shed light on "How can it be that Go-Ahead won the competition for the Sørlandsbanen despite lower goal achievement on the quality criteria?" Go-Ahead achieving the license to operate Sørlandsbanen was seen as controversial. This is underlined in a complaint that SJ submitted where SJ claimed that Go-Ahead had reduced its original price by 30% after they had submitted their last offer.

Case documents and data collected through qualitative interviews are what is used as data in this study. Due to limited access to case documents, the case study's research question is answered by clarifying three sub-questions; (i) how were the safety, quality and price criteria defined and measured in the competition process, (ii) how were the competition principles safeguarded in the competition process, and (iii) what implication did the tension between the public administration values, loyalty and neutrality, have for the outcome of the competition?

The empirical analysis is framed by the stream theory and is divided into three phases; the initiative phase, the tender phase and the allocation phase. Processes and decisions in the initiative phase had strong elements of traditional hierarchical management. The tender phase was characterized by strategic interaction between providers and participants inside and outside the public administration. Among all three phases, the allocation phase was the most closed and exclusive. Main findings from the empirical analysis indicate that the competition process went from being hierarchical to becoming more negotiation-based, and therefore gradually opened up for more assertiveness and politicization. In the explanatory theoretical analysis, three complementary theoretical perspectives were used, the instrumental perspective, the negotiation variant and the cultural perspective.

The theoretical analysis results in the study's first sub - question answering the problem best. The providers' different strategies demonstrated that the logic of the appropriateness had influenced the provider organizations' interpretation of the allocation criteria, their weighting of quality and the price criteria, and the organization's bidding strategy. Furthermore, the logic of appropriateness created a path dependence in the provider organizations and reduced the organization's chances of winning. The case study's second and third sub - questions had the best explanatory effect for the political conflict that arose after the allocation phase.

Theoretically, this suggests a tendency for a hierarchical perspective over time to be supplemented by demands for a more negotiable perspective. This is related to the transition from the traditional hierarchical form of organization and public administration to a "supermarket state" with closed processes. This transformation can trigger legitimacy problems for the public administration and high tensions in the parliamentary chain. Consequently, it is conceivable that greater emphasis on democratic values, cultural aspects and more transparency around decision-making processes can strengthen the public administration's legitimacy and increase voters' trust in the state administration's decisions.

FORORD

Denne masteroppgaven tar for seg prosessen knyttet til konkurranseutsetting av Sørlandsbanen og utfallet av den. Oppgaven ble skrevet ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen (UiB), og jeg hadde tilknytting til forskningsgruppen «Politisk organisering og flernivåstyring». Jeg er veldig takknemlig for friheten instituttet har gitt meg til å velge et sensitivt tema som har skapt høylytt politisk debatt.

Det er flere som fortjener en takk for at denne studien ble realisert. Først av alt ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder Per Lægreid for mange kyndige råd og nøysomme tilbakemeldinger underveis i prosessen. Videre ønsker jeg å takke Kristian Strømsnes ved det juridiske fakultet ved UiB for å ha bistått med ekspertise og faglige råd.

Jeg ønsker også å takke Seniorrådgiver Rikard Waag i Jernbanedirektoratet for svært velvillig hjelp til å finne saksdokumenter og for kyndig veiledning om konkurranseprosessen. En takk må også rettes til alle mine informanter for å ha delt verdifull innsikt og for å ha latt seg intervju.

Takk til min familie i Iran og min søster og tvillingsjel i Molde, samt min gode venn Morten for all oppmuntering og støtte når jeg har trengt det mest.

Fem års studieløp er nå over og slutført. Det ville ikke være mulig uten tålmodige barn og et godt teamwork hjemme. Jeg er takknemlig for mine to barns forståelse for at jeg til tider har måtte prioritere egne studier. Denne masteroppgaven er dedikert til dem.

Isabell Tvedt-Dahl

Bergen 01.Desember 2020

INNHOLDSFORTEGNELSE

.....	1
FORKORTELSER	9
DEFINISJONER	10
KAPITTEL 1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING	11
1. BAKGRUNN	11
1.2. PROBLEMSTILLING OG UNDERSPØRSMÅL	12
1.3. AVGRENSNING	14
1.4. DISPOSISJON	15
KAPITTEL 2. KONTEKST	16
2.1. TIDLIGERE FORSKNING	16
2.2. EU-REFORMER I NORSK JERNBANE	16
2.2.1 JERNBANEREFORMEN	17
2.2.2. SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	19
2.2.3 JERNBANEDIREKTORATET	19
2.2.4. BANE NOR AS	21
2.2.5. NORSK TOG AS	22
2.2.6. ENTUR AS	22
2.3. PRESENTASJON AV FINALISTENE OG NORSK LOKOMOTIVMANNFORBUND	23
2.3.1. VYGRUPPEN AS	23
2.3.2. SJ NORGE AS	24
2.3.3. GO-AHEAD NORGE AS	24
2.3.4. NORSK LOKOMOTIVMANNFORBUND	24
2.4. LOVVERK, KONTROLL, TILSYN, KLAGEGANG OG ANBUDSKONTRAKTER	25
2.4.1. STATENS JERNBANETILSYN	25
2.4.2. KLAGENEMNDA FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (KOFA)	26
2.4.3. SENTRALE LOVER SOM HADDE BETYDNING FOR KLAGEFORHOLD	26
2.4.4. ANBUD FOR TRAFIKKPAKKE ER EN TJENESTEKONSESJONSKONTRAKT	27
2.4.5. MYNDIGHET FOR MARKEDSREGULERING OG MARKEDSOVERVÅKING	27
2.4.6. ANBUDSKONTRAKTER I NORGE, SVERIGE OG UK	30
2.5. OPPSUMMERING	31
KAPITTEL 3. TEORI	32
3.1. BESKRIVENDE TEORI	33
3.1.1. FASER I BESLUTNINGSPROESSEN	33
3.1.2. STRØMNINGSTANKEGANGEN	34
3.2. FORKLARENDE TEORI	37
3.2.1. DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	37
3.2.2. DET HIERARKISKE PERSPEKTIVET	37
3.2.3. FORHANDLINGSPERSPEKTIVET	40
3.2.4. KULTURPERSPEKTIVET	44
3.5. OPPSUMMERING	47

KAPITTEL 4. METODE	49
4.1. CASESTUDIE SOM FORSKNINGSSTRATEGI	49
4.2. FORSKNINGSDESIGN.....	50
4.3 DATAINNSAMLING OG STRATEGISK UTVALG	50
4.4. METODE FOR INTERVJU	52
4.5. INNHOLDSANALYSE	54
4.6. DRØFTING AV RELIABILITET, VALIDITET, STYRKER OG SVAKHETER VED METODEN.....	55
4.7. ETISKE HENSYN	57
4.8. OPPSUMMERING	57
KAPITTEL 5. INITIATIVFASEN	58
5.1. INITIATIVFASEN (FEBRUAR 2016 – NOVEMBER 2017)	59
5.2. SENTRALE AKTØRER	59
5.3. KUNNGJØRING OG PREKVALIFISERING.....	60
5.4. FORSØK PÅ Å RI TO HESTER SAMTIDIG.....	61
5.5. FORSINKELSE I FREMDRIFTEN.....	62
5.6. KONKURRANSEGRUNNLAGET	62
5.6.1. HØRINGEN AV TRAFIKKAVTALEN	63
5.6.2. TILBUDSFORESPØRSEL	65
5.7. ULIKE AMBISJONER OG FORVENTNINGER	67
5.8. SAKEN I MEDIA	69
5.9. AKTIVERINGS- OG DEFINERINGSPROSESS	70
KAPITTEL 6. TILBUDSFASEN	73
6.1. TILBUDSFASEN (FEBRUAR- SEPTEMBER 2018)	73
6.2. DIALOG OG SAMHANDLING MELLOM TILGANGSSELSKAPENE OG TILBYDERE	73
6.3. TILBUD, FORHANDLING OG NEDTREKK	73
6.4. ULIKE OPPFATNINGER, AKTIVITETER OG FORVENTNINGER	74
6.4.1. NSB OG SJ.....	74
6.4.2. JERNBANEDIREKTORATET	78
6.4.3. BANE NOR	79
6.4.4. NORSK LOKOMOTIVMANNFORBUND (NLF).....	82
6.5. SAKEN I MEDIA	83
6.6. AKTIVISERINGS- OG DEFINERINGSPROSESSEN.....	83
KAPITTEL 7. TILDELINGSFASEN	85
7.1. TILDELINGSFASEN (SEPTEMBER- OKTOBER 2018).....	85
7.2. FREMDRIFTEN FREM TIL TILDELINGEN	85
7.3. SAMMENSETNINGEN AV EVALUERINGSTEAMET I JERNBANEDIREKTORATET.....	85
7.4. NÆRMERE OM EVALUERINGSMETODEN OG METODEN FOR POENGFORDELINGEN	86
7.5. NÆRMERE OM TILDELINGSKRITERIENE	86
7.6. SAMMENLIGNENDE ANALYSE AV FORHANDLINGSRUNDE I & II.....	87
7.6.1. SAMMENLIGNENDE ANALYSE AV KVALITETSEVALUERING I FORHANDLINGSRUNDE I & II	90
7.6.2. SAMMENLIGNENDE ANALYSE AV PRISEVALUERING I FORHANDLINGSRUNDE I & II.....	90
7.7. DEN ENDELIGE EVALUERING OG TILDELING	91
7.8. SAMMENHENG MELLOM TILBUD, FORHANDLINGER OG UTFALL	94
7.9. ULIKE OPPFATNINGER, FORVENTNINGER OG REAKSJONER.....	95

7.9.1. NSB OG SJ.....	95
7.9.2. JERNBANEDIREKTORATET	97
7.9.3. BANE NOR	99
7.9.4. NORSK LOKOMOTIVMANNFORBUND (NLF).....	100
7.10. SJS KLAGE PÅ TILDELINGEN.....	101
7.10.1. JERNBANEDIREKTORATETS BEHANDLING AV KLAGEN.....	101
7.10.2. HVEM VAR DEN RETTE KLAGEINSTANSEN OVER JERNBANEDIREKTORATET?	102
7.11. SAKEN I MEDIA	103
7.12. AKTIVERINGS- OG DEFINERINGSPROSESS	104
KAPITTEL 8. ANALYSE	107
8.1. AKTIVISERINGSPROSSESEN I DE TRE FASENE.....	107
8.1.2. DEFINERINGSPROSSESEN I DE TRE FASENE	108
8.2. EMPIRISKE FUNN SETT I LYS AV DE FORKLARENDE PERSPEKTIVENE	109
8.2.1 DET HIERARKISKE PERSPEKTIVET	109
8.2.2. FORHANDLINGSVARIANTEN.....	112
8.2.3. KULTURPERSPEKTIVET	115
8.5. DE TRE PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT I DE TRE FASENE	117
KAPITTEL 9. OPPSUMMERING OG AVSLUTNING	120
9.1. EMPIRISK PRESENTASJON AV HOVEDFUNN	120
9.2. TEORETISK GENERALISERING	124
9.3. TEORETISKE IMPLIKASJONER	125
9.4. FORVALTNINGSMESSIGE IMPLIKASJONER.....	126
9.5. SAMMENLIKNING MED ANDRE STUDIER	127
9.6. VIDERE FORSKNING.....	128
LITTERATURLISTE.....	130
FAGLITTERATUR	130
OFFENTLIGE DOKUMENTER	132
INTERNETTSIDER	133
NYHETSOPPSLAG.....	137
LISTE OVER INFORMANTER.....	139
INFORMASJONSMØTER OG SAMTALER	140
ALLE VEDLEGG.....	141
VEDLEGG 1. EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE	141
VEDLEGG 2: LISTE OVER SAKSDOKUMENTER MOTTATT AV JDIR.....	146

FORKORTELSER

AST	Avtale om Sportilgang og bruk av Tjenester (Bane NOR)
Bane NOR	Bane NOR SF
ESA	EFTA Surveillance Authority
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
JDIR	Jernbanedirektoratet
JBF	Jernbaneforetak
JBV	Jernbaneverket
JV	Joint Venture
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KOFA	Klagenemnd for offentlig anskaffelse
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NJF	Norsk Jernbaneforbund
NLF	Norsk Lokomotivmannsforbund
NTP	Nasjonal transportplan
SD	Samferdselsdepartementet
SJ	Statens Jernbanetilsyn
TS	Tilgangsselskapene, Norske tog, Entur og Norsk fagskole for lokomotivførere
TKK	Transport- og kommunikasjonskomiteen

DEFINISJONER

For å sikre at overføring av begreper ikke endrer den opprinnelige definisjonen i saksdokumentene, er alle definisjoner i denne listen identisk med de i saksdokumentene.

Tilbud	Dokument utarbeidet av tilbyder som beskriver på hvilke betingelser tilbyder vil påta seg utførelse av persontransport på jernbane
Tilbyder, togoperatør, togselskap og finalist	Det rettssubjekt som inngir tilbud i konkurransen om persontransport på jernbane, også referert til jernbaneforetak og togoperatør.
Forhandling	Anskaffelsesprosedyre som innebærer at oppdragsgiver rådfører seg med leverandører etter eget valg og forhandler om kontraktsvilkårene med en eller flere av dem.
Underleverandør	Enhver leverandør som inngår avtale med valgt operatør med det formål å bidra til oppfyllelse av Trafikkavtalen.
Joint Venture	Et selskap som drives i fellesskap av to eller flere parter, basert på en juridisk inngått økonomisk samarbeidsavtale.
Oppstartsperioden	Perioden fra signering av trafikkavtalen frem til trafikkstart.
DOFFIN	Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser i Norge.
TED-databasen	Tenders Electronic Daily – Den offisielle databasen for kunngjøringer i kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner.
Nedtrekk	Utvelgelse av tilbydere som fikk være med videre i konkurransen, og gjensidig ekskludering av tilbydere som ikke fikk være med videre i konkurransen.
Franchise	En organisasjonsform særlig for kjedeforretninger der eieren (franchisegiver) av et produkt, en metode eller et helhetlig forretningskonsept for etablering og drift av lokale enheter, distribuerer dette gjennom selvstendige forhandlere «franchisetakere» (Fredriksen I. J., SNL, 2018).

KAPITTEL 1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

1. Bakgrunn

Da Høyre og Frp ble enige om sin regjeringsplattform 7. oktober 2013, på Sundvolden Hotel i Hole kommune (Buskerud), var en reform av jernbanesektoren en del av avtalen (Sundvolden-plattformen). Det fremgår i erklæringen at det overordnede formål med reformen var å forbedre kvaliteten på tog -transporttjenesten, gjøre den mer tilgjengelig og punktlig, samt drive den kostnadseffektivt og fremtidsrettet (Regjeringen 2018). I 2015 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens reformforslag og vedtok Innst. 386 S (2014-2015) *På rett spor - Reform av jernbanesektoren*.

Det er særlig to aspekter ved denne jernbanereformen som er relevant i denne studien. For det første innebar reformen organisatoriske endringer med en ny struktur, noe som innebar en forretningsmessig omorganisering av Jernbaneverket. For det andre la reformen til grunn konkurranseutsetting som en styringsmodell. Ved inngangen til 2017 ble Jernbaneverket splittet opp. Ansvaret for infrastruktur ble tillagt statsforetaket Bane NOR AS, mens det nye myndighetsorganet Jernbanedirektoratet fikk ansvaret for konkurranseutsetting av persontog og transporttjenester (Olsen & Longva, 2017).

Utlysningen skulle etter planen foregå i syv separate prosesser, kalt syv såkalte «trafikkpakker». Den første pakken var Trafikkpakke 1: Sør, med trafikkstart fra 15. desember 2019. Det overordnede prinsippet for anskaffelsen var prinsippet om det «økonomisk mest fordelaktige tilbudet».¹ Kvalitet og pris ble definert som to overordnede tildelingskriterier, der kriteriet kvalitet skulle telle 60 prosent og pris 40 prosent.

Tre finalister konkurrerte om anbudet for Trafikkpakke 1 Sør (også kalt Sørlandsbanen). Disse tre var: Norske Norges Statsbaner AS (NSB) (først fra mars 2019 omdøpt til Vy Gruppen, derved omtalt som NSB i det følgende). Svenske SJ (tidligere Statens Järnvägar). Og Go-Ahead Norge, del av britiske Go-Ahead Group og i Norden kjent under markedsnavnet Go-Ahead Nordic (nedenfor: Go-Ahead). Finalistene ble målt på 15 ulike kvalitetskriterier. Resultatene viste at SJ skåret best på kvalitetskriteriene, NSB ble nummer to, mens Go-Ahead kom dårligst ut.

17. oktober 2018 ble det kjent at Jernbanedirektoratet (JDIR) tilbød Go-Ahead anbudskontrakten på Trafikkpakke 1: Sør – som omfatter Sørlandsbanen og lokaltrafikken på Arendalsbanen og Jærbanen. Avtalen ble gjenstand for massiv kritikk fra ulike hold. Etter at

¹ I anbudet for Sørlandsbanen skulle tildelingen skje på grunnlag av det beste forholdet mellom laveste pris/kostnad og kvalitet. Begrepet fremkommer ikke i den norske bestemmelsen, men det kan ses på som et bakenforliggende utgangspunkt for tildeling (Nærings og fiskeridepartementet, Tildelingskriterier, 2017).

det ble kjent at Go-Ahead hadde negativt omdømme i UK, ble spørsmål knyttet til konkurranseutsetting av Sørlandsbanen tatt opp i spørretimen på Stortinget. Saken ble deretter sendt videre til transportkomiteen (Stavanger Aftenblad 2018).

Interessen rundt anbudsrunder knyttet til Sørlandsbanen har vært stor. Ikke bare blant politikere, men også i ulike fagmiljøer og ellers i befolkningen. Trafikkpakke 1 ble utlyst og behandlet først. Derfor fikk den en viktig rolle, da den i prinsippet kunne sette presedens for kvalitet, pris, sikkerhet og forhandlinger for de øvrige trafikkpakkene. Dette aspektet var en viktig motivasjonsfaktor for valg av Sørlandsbanen som studiesak (case) for min masteroppgave.

1.2. Problemstilling og underspørsmål

Jernbanedirektoratet begrunnet tildelingen til Go-Ahead med at finalistene skåret jevnt på kvalitet, på tross av at Go-Ahead fikk lavere score på kvalitet enn NSB og SJ (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 12. mai 2020) Denne observasjonen utgjør kjernen i det jeg ønsker å undersøke i denne studien. Problemstillingen i denne studien er:

«Hvordan kan det ha seg at Go-Ahead vant konkurransen om Sørlandsbanen til tross for lavere måloppnåelse på kvalitetskriteriene?»

Det mest hensiktsmessige og naturlige innfallsvinkel for å svare problemstillingen ville ha vært å analysere tilbud fra finalistene opp mot JDIRs evaluering av dem. I startfasen av datainnsamlingen møtt jeg på utfordringer med innsyn i saksdokumenter. Masterprosjektet fikk kun innvilget innsyn i sladdet versjon av tilbudene. Samtidig ble det ikke innvilget innsyn i interne dokumenter for Direktoratets evaluering av endelige tilbud. For å løse denne utfordringen, innretter jeg problemstillingen til å omhandle studie av konkurranseprosessen.. Det innebærer at i mine underspørsmål vektlegger jeg å belyse forhold i konkurranseprosessen som kan ha hatt betydning for utfallet av konkurransen. Underspørsmålene i denne studien er:

1. Hvordan ble kriteriene kvalitet, pris og sikkerhet definert og målt i konkurranseprosessen?
2. Hvordan ble konkurranseprinsippene ivaretatt i konkurranseprosessen?
3. Hvilken betydning hadde spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet for utfallet av konkurransen?

Underspørsmål 1 (*Hvordan kriteriene kvalitet, pris og sikkerhet ble definert og målt i konkurranseprosessen?*) utdyper problemstillingen ved å undersøke sammenhengen mellom tildelingskriterier, tilbudsstrategier, forhandlinger, JDIRs vurderinger av tilbudene, samt

utfallet. Dette underspørsmålet blir besvart ved hjelp av en empirisk og en forklarende teoretisk analyse. Den empiriske analysen omfatter i korte trekk presentasjon av tildelingskriterier, sammenhengende analyse av vurderinger av tilbydernes første og andre tilbud (forhandlingsrunde I og II), analyse av tildelingsbrevet, samt en sammenhengende analyse av de to sistnevnte. Den forklarende analysen er ment å belyse sammenhengen mellom aktørens ulike interesser, oppfatninger av tildelingskriteriene og tilbydernes tilbuds- og forhandlingsstrategi.

Underspørsmålet 2 (*Hvordan ble konkurranseprinsippene ivaretatt i konkurranseprosessen?*) undersøker etterlevelsen av krav og prinsipper om rettferdig og ikke-diskriminerende konkurranse fra et konkurranseperspektiv. Dette perspektivet bygger på prinsippene om rettferdighet, forutsigbarhet og etterprøvbarhet. Underspørsmålet besvares ved hjelp av empirisk presentasjon av konkurranseprosessen og teoretisk analyse av aktørens forventninger og synspunkter om sentrale prosesser i konkurransen– samt en gjennomgang av utfallet av konkurransen.

Underspørsmål 3 (*Hvilken betydning hadde spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet for utfallet av konkurransen?*) berører de forvaltningsorganisasjoner som inngår i denne studien. Organisatoriske endringer, samt uklare og komplekse situasjoner, krever at forvaltningsledd tar beslutninger som ivaretar et bredt sett av mål og verdier, samt ulike og til dels motstridende hensyn (Christensen et al. 2013 s. 15). I beslutningssituasjoner kan det derfor oppstå spenningsforhold mellom ulike hensyn som forvaltningsverdiene er ment å ivareta. I denne studien verdien lojalitet blir avgrenset til å omfatte prinsippet om «ministerstyret», og forvaltningens etterlevelse av de overordnede politiske målsetninger for reformen. JDIRs faglig autonomi og innkjøpsfaglige vurderinger legges til grunn for definering av nøytralitet.

Datagrunnlaget i studien er kvalitativt sammensatt av saksdokumenter supplert med intervjudata. Følgelig er datagrunnlaget egnet for kvalitativ tekstanalyse. Forskningsdesignen i studien er sammensatt av en deskriptiv del med empirisk presentasjon, samt en analytisk, forklarende del. Studiens empiriske presentasjon av datagrunnlaget er inndelt i tre faser: initiativfasen, tilbudsfasen og tildelingsfasen. Hver fase inneholder en deskriptiv presentasjon av konkurranseprosessen og en presentasjon av aktørens oppfatninger, aktiviteter og forventninger i rammene av «strømningstankegangen» (Olsen, 1972). Den forklarende, teoretiske analysen av beslutningsprosesser i de tre fasene skal etterprøve teoretiske forventninger ut fra det instrumentelle perspektivets hierarkiske- og forhandlingsvarianten, samt kulturperspektivet. De tre perspektivene er komplementære i forhold til hverandre.

1.3. Avgrensning

Grønmo (2004, s. 64) stiller krav til *sammenheng* mellom to ulike fenomener i en problemstilling. Ifølge ham utgjør problemstillingen en formulering om avstanden mellom det vi vet og det vi ønsker å vite. Avgrensning dreier seg også om å velge hvilke årsakssammenhenger eller forutsetninger som skal problematiseres. Dette innebærer et bevisst valg om hvilke forutsetninger eller antakelser som blir eller ikke blir utredet (Bukve, 2016, s. 31). En annen mulig måte å avgrense problemstillingen på, er å se på samspillet mellom strukturelle rammer og aktørenes handling. Organisasjonens struktur legger føringer for individets handlinger og adferdsmønstre, både innenfor og i samspill med andre organisasjoner og aktører (Rønnes, 1997, s. 61).

Derfor tar jeg utgangspunkt i den nevnte stortingsmeldingen «På rett spor – Reform av jernbanesektoren» samtidig som jeg fokuserer på prosessen knyttet til konkurranseutsetting av Sørlandsbanen og tildeling av Trafikkavtalen. Jeg er interessert i å følge saksgangen og fange opp dens dynamikk. Samtidig ønsker jeg se på samspillet mellom et fåtall sentrale aktører i de ulike prosessene, samt se på maktforhold og andre forhold som kan ha forklaringseffekt på utfallet og som er avgrenset til kun å omfatte anbudsprosessen.

For å imøtekomme metodiske krav om problemstillingens generalitet, presisjon og kompleksitet, vil jeg her definere sentrale begreper fra den ovennevnte problemstillingen. Begrepet «konkurranseutsetting» blir i denne studien definert som *konkurranse om enerett, altså monopol på å tilby persontransport tjeneste med tog i en begrenset tidsperiode og kun på utvalgte strekninger* (Olsen & Longva 2017). Begrepet «konkurranseprosess» vil omfatte alle beslutninger som ble tatt fra initiativfasen, ved utlysningen av anbudskonkurransen, og frem til utfallet, altså avtalen med Go-Ahead. Mine nevnte underspørsmål skal presisere og avgrense problemstillingen. Samlet sett mener jeg at det ovennevnte vil sikre at min problemstilling ikke er for snever, samtidig som den forhåpentlig er nok avgrenset, spesifikk og presis i sin formulering (Grønmo, 2004, s. 71–76).

I denne masteroppgaven har jeg vurdert skjæringspunktet mellom strukturelle reformer og anbudsprosesser. Det finnes et bredt utvalg forskning på reformer basert på New Public Management (NPM) og konkurranseutsetting i Europa, inkludert skandinaviske land. Rapporter og studier har belyst jernbanereformenes bidrag til strukturelle endringer, markedsutsetting og anbudskontraktens betydning for oppgave- og ansvarsfordeling mellom marked og stat. I min masteroppgave ønsker jeg å legge til grunn det teoretiske kunnskapsgrunnlaget om beslutningsprosesser for å se på sammenhenger mellom

konkurransesprosses, beslutningsprosesser og utfall. Jeg har ikke funnet tilsvarende studier av konkurranseutsettingen innenfor norsk togpassasjerdrift.

1.4. Disposisjon

Denne studien består av ni kapitler:

Kapittel én inneholder innledning, problemstilling og avgrensning.

Kapittel to presenterer konteksten som denne studien inngår i. Den kontekstuelle presentasjonen gir et innblikk i den nylig innførte jernbanereformen og den nye strukturen i lys av EU-reformer i sektoren. Her gjøres det også greie for relevante lovverk.

Kapittel tre omfatter presentasjon og drøfting av teori.

Kapittel fire er metodekapitlet, der jeg gjør rede for studiens forskningsstrategi og forskningsdesign. Det er også her jeg forklarer metoden med hensyn til datainnsamling, innholdsanalyse, reliabilitet og validitet, samt drøfter metodiske styrker og svakheter.

I kapittel fem, seks og syv gis det en empirisk presentasjon av konkurranseprosessen, der jeg supplerer saksdokumenter og intervjudata: *Kapittel 5* inneholder presentasjon av Initiativfasen og tar for seg prosessen fra kunngjøringen av anbudet og avsluttes med kunngjøringen av konkurransegrunnlaget. *Kapittel seks* inneholder en presentasjon av fase to, som omfatter prosessen etter kunngjøringen, og konkurransegrunnlaget frem til evaluering av tilbudene. Dette kapitlet inneholder kun tilbydernes aktiviteter knyttet til forberedelsen av tilbudene.

Kapittel syv omfatter den tredje og siste empiriske fasen. Den tar for seg forhandlingsmøter, evaluering av tilbud og tildelingen av Trafikkavtalen. Det blir også gjort rede for SJs klage på tildelingen.

Kapittel åtte omfatter beskrivende og forklarende teoretisk analyse. I den beskrivende analysen benytter jeg den nevnte strømningstankegangen for å analysere empiriske funn fra kapittel fem, seks og syv. Den teoretiske analysen er innenfor rammene av mine tre teoretiske hovedperspektiver.

I kapittel ni gis det en oppsummering av de mest sentrale analytiske funnene og av de teoretiske implikasjonene ved studien. Jeg tar her også en sammenlikning av studiens funn sett opp mot andre studier. Jeg avslutter ved å foreslå videre forskning og oppfølging av min studie.

KAPITTEL 2. KONTEKST

Formålet med dette kapitlet er å belyse bakgrunnsinformasjon som hadde betydning for det vi skal studere videre med hensyn til konkurranseutsettingen av Sørlandsbanen. Kapitlet starter med en presentasjon av forskningsfelt og tidligere forskning. Etter dette presenterer jeg en gjennomgang av EUs jernbanereformer, som har hatt stor betydning også for utviklingen av den norske jernbanesektoren de siste 20 årene (Thorsen, 2018). Jernbanereformen, som ble vedtatt i 2015, var en nødvendig forutsetning for anbudet for Trafikklpakke 1 Sør. Derfor gjør jeg rede for sentrale elementer i jernbanereformen og den nye strukturen i norsk jernbanesektor. Deretter gjør jeg rede for relevante lover og forskrifter, og jeg beskriver klage- og tilsynsmyndigheten, noe som var av betydning for behandling av klagen fra SJ. Før jeg avslutter kapitlet med en oppsummering, gjør jeg kort greie for de ulike anbudstyper i Norge, Sverige og Storbritannia.

2.1. Tidligere forskning

Jeg har i min masteroppgave benyttet meg av flere relevante rapporter og studier, deriblant synteserapporten skrevet av Longva Frode et. al. (2005) som belyser erfaringer med ulike former for organisering av konkurranseprosesser i UK, Sverige og Norge (Gjøviksbanen).

Blant europeiske forskning på dette området ble Alexandersson G. & Hultén S. (2006) studie vurdert som relevant da den utforsker regulatoriske reformer, og anbudsprosesser for persontransporttjenester i europeiske land i konteksten av jernbanepolitikk på EU-nivå.

I forbindelse med jernbanereformen (2015) utarbeidet Safetec (2016) en risiko- og sikkerhetsanalyse av reform- og konkurranseprosessen. Rapporten er relevant for min problemstilling da den adresserer og drøfter flere aspekter ved reformen (bl.a. strukturendringer og økt kostnadsfokus) som potensielle utfordringer for sikkerhet og beredskap i jernbanesektor. Olsen & Longva (2017) sin artikkel vurderes som relevant for min oppgave da den forklarer de organisatoriske endringer som ble innført i norsk jernbaneverk som følge av Jernbanereformen *På rett spor - Reform av jernbanesektoren*.

2.2. EU-reformer i norsk jernbane

For å forstå sammenhengen mellom anbudsprosess og utfallet i saken, er det viktig å studere den norske modellen i en europeisk kontekst. Derfor ser jeg nærmere på nyere organisering og utvikling av den vest-europeiske jernbanesektoren. Tidligere forskning viser at reformer i jernbanesektoren i EU-land har omfattet deregulering, økt konkurranseutsetting og strukturell fragmentering. Hovedprinsippet for effektivisering og konkurranseutsetting i EU har vært at det skal ikke være overlappinger mellom funksjoner, oppgaver og roller. Dette prinsippet har

utfordret den tradisjonelle, integrerte modellen – og dette har ført til strukturelle omstillinger og desintegrering av jernbanesektoren i flere europeiske land, deriblant i Norge (Christensen et. al. 2014, s. 208).

EUs jernbanereformer har hatt som mål å legge forholdene til rette for spesialisering og konkurranseutsetting av jernbanetransport gjennom å splitte opp landsdekkende, nasjonale jernbaneselskaper. Dette la fundamentet for en serie med reformer, EUs såkalte «første jernbanepakke» i 1991. Her ble det gitt krav om regnskapsmessig og organisatorisk differensiering mellom infrastruktur, person og godstransport, samt krav om etablering av tilsynsorganer (EU-direktiv 91/440/EC). Formålet med disse kravene var å bøte på med barrierer knyttet til monopolsituasjonen (s. 2). For Norge innebar dette vertikal oppdeling på 1990-tallet, der Jernbanetilsynet og Jernbaneverket (nå Bane NOR) ble skilt ut fra tidligere NSB og etablert som finansielt differensierte forvaltningsorganer i 1996 (Olsen & Longva, 2017).

Pakke 2 inneholdt samordnede tiltak med fellesstandarder som omfattet nasjonale og grensekryssende jernbanetransport, samt krav om at all godstransport skulle åpnes for konkurranse. Kravet om konkurranseutsetting ble videreutviklet i EUs tredje jernbanepakke, som også omfatter krav om at alle internasjonale linjer for persontransport innenfor EU skulle åpnes opp for konkurranse frem til 2010 (Krogstad 2013, s. 2-3). Kommisjonens forslag til fjerde jernbanepakke ble fremlagt i 2013 og vedtatt fra 2016: Denne pakken består av seks direktiv og forordninger som samlet sett skal forenkle og harmonisere prosessene for endring av togmateriell og tildeling av sikkerhets sertifikat til togselskaper. Videre stiller den en rekke harmoniserende krav med formål om økt konkurranse på like vilkår. Samordning mellom EUs jernbanebyrå (ERA) og Norge skjer gjennom egne samarbeidsavtaler mellom ERA og Statens Jernbanetilsyn (SJT). Det er igangsatt forhandlinger mellom ERA og SJT, noe som er i slutfasen i skrivende stund. Lovforslaget med direktivet om EUs fjerde jernbanepakke skal etter i skrivende stund i transport- og kommunikasjonskomiteen i Stortinget, der frist for avgivelse av innstilling er 10. desember 2020 (Lokmann 2019, SD, EUs fjerde Jernbanepakke, 2020, Stortinget.no).

2.2.1 Jernbanereformen

Utvikling av jernbaneinfrastruktur og togtransport er innenfor rammene av en langsiktig ruteplanlegging i henhold til Nasjonal transportplan (NTP). Reformen dekker NTP for perioden 2014–2023 og for perioden 2018–2029. Innstillingen for Nasjonal transportplan 2014-2023, Meld. St. 26 (2012-2013) ble avgitt 11. juni 2013, og den ble behandlet av Stortinget 18. juni 2013. Relevant for dette studiet er vedtak XV (Innst. 450 S (2012–2013), s. 82):

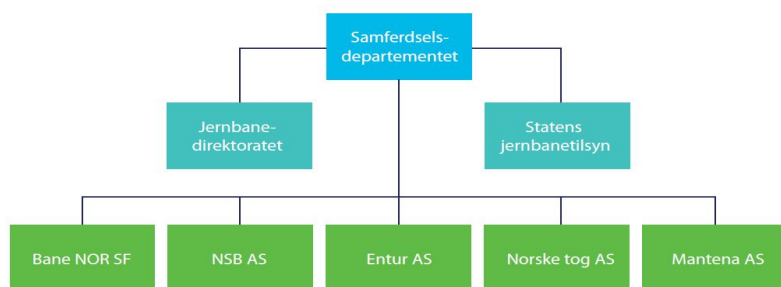
«Stortinget ber regjeringen åpne for konkurranse om persontransport med tog, og gradvis avvikle NSBs monopol gjennom å åpne for kjøp av persontransporttjenester fra andre aktører.»

Både stortingsmelding 26 (2012-2013) og Nasjonal transportplan 2014-2023, etappemål om framkommelighet, trafiksikkerhet og miljø, skulle være veiledende for planlegginger for jernbanesektoren i perioden 2014-2017. I tillegg til dette la Samferdselsdepartementet til grunn forutsetninger i Sundvolden-erklæringen og stortingsmelding 27 «På rett spor – reform av jernbanesektoren» for det videre arbeidet med etablering av Jernbanedirektoratet og jernbaneinfrastrukturforetaket SF (Tildelingsbrev JDIR 2016, s. 2).

Formålet med jernbanereformen (2015) var blant annet å skille mellom styrende og utførende enheter ved å samle myndighetsoppgavene i et forvaltningsorgan som ikke lenger produserte tjenester. I Innst. 386 S (2014–2015) sluttet flertallet i Stortinget seg til at tjenesteoppgaver skulle overføres til private aktører gjennom konkurranseutsetting av togtransporttjenester. Fra et overordnet perspektiv kan reformen deles i to: strukturelle endringer og konkurranseutsetting (Olsen & Longva, 2017). Deler av endringene hadde til formål å fjerne konkurransefordelene eller konkurranseulempene for daværende NSB. Det ble i tillegg vedtatt at hindringer for etablering av nye selskaper som tilbyr persontransport med tog skulle bygges ned for å legge forholdene til rette for konkurranseutsetting og god konkurranse.

For å sikre en mer effektiv drift av jernbanesektorene, ble det besluttet at offentlige selskaper skulle finansieres og organiseres på en måte som ga dem insentiver til effektivisering. For dette formålet skulle det benyttes en styringsstruktur som tillot bruk av markedsmekanismer for styring og koordinering. Dette innebar en hybrid finansmodell for finansiering av statlige foretak.

Finansieringen av de statlige foretakene skulle være tilpasset virksomhetenes behov og innenfor rammene av den politiske ressursstyringen og overordnede mål (innst. 386 S, 2014–2015). Infrastrukturforvalteren Jernbanedirektoratet (JDIR) skulle få hensiktsmessige rammebetingelser og operasjonell frihet for etablering av forretningsmessig forhold mellom JDIR og togselskapene i forbindelse med gjennomføringen av konkurranseutsetting av persontransport med tog. Hensikten med selve konkurransen var å kjøre persontog på en måte som skulle ivareta både privatreisendes og næringslivets behov på best mulig måte (Innst. 386 S (2014–2015), s. 4). Tabell 2.1 presenterer kart over eierstruktur i jernbanesektoren.



Tabell 2.1. Eierstruktur i jernbanesektoren. Kilde: Bane NOR SF (2018)

2.2.2. Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet (SD) har det overordnede ansvar for rammevilkår for jernbanen. Kjerneoppgavene til SD er langtidsplanlegging, utredning, analyse, lover, forskrifter, konsesjoner og budsjettarbeid. Samferdselsdepartementet har fire ulike og til dels motstridende roller, nemlig politikkutforming, forvaltning, etatsstyring og selskapsstyring. Politikkutforming omfatter ansvar for å forberede og legges frem saker for Stortinget, utforming av Nasjonal transportplan, overordnet ansvar for statsbudsjettet og å utarbeide nye lover og lovendringer. Forvalterrollen innebærer at SD behandler og offentliggjør saker som berører dets ansvarsområder, deriblant behandling av forespørsler og klagesaker fra enkeltpersoner og virksomheter. I sin rolle som etatsstyrer skal SD følge opp at etatene, deriblant Jernbanedirektoratet og Statens Jernbanetilsyn, driver innenfor tildelte bevilgninger i samsvar med fastsatte mål og krav og øvrige forutsetninger fra Stortinget og departementet. Som selskapsstyrer skal SD forvalte eierinteressene til staten i statlige aksjeselskaper som er eid av samferdselsdepartementet, deriblant Vygruppen, Norske tog AS og Bane NOR SF (Samferdselsdepartementet, artikkel, 2020). Frem til etablering av JDIR hadde samferdselsdepartementet i tillegg ansvar for kjøp av togtransporttjenester (Innst. 386 S (2014–2015), s. 4).

I perioden som denne studien omfatter ble Samferdselsdepartementet ledes av Ketil Solvik-Olsen (2013–2018) og John Georg Dahle (2018–2020), begge fra Fremskrittspartiet. I sin periode som samferdselsminister igangsatt og ledet Solvik-Olsen arbeidet med jernbanereformen. Ved Solvik-Olsens avgang 31. august 2018 var konkurranseprosessen i slutfasen. 17. oktober 2018 opplyste Jernbanedirektoratet om tildeling av kontrakt til Go-Ahead (Tildelingsbrev, Trafikkpakke 1 Sør, 2018).

2.2.3 Jernbanedirektoratet

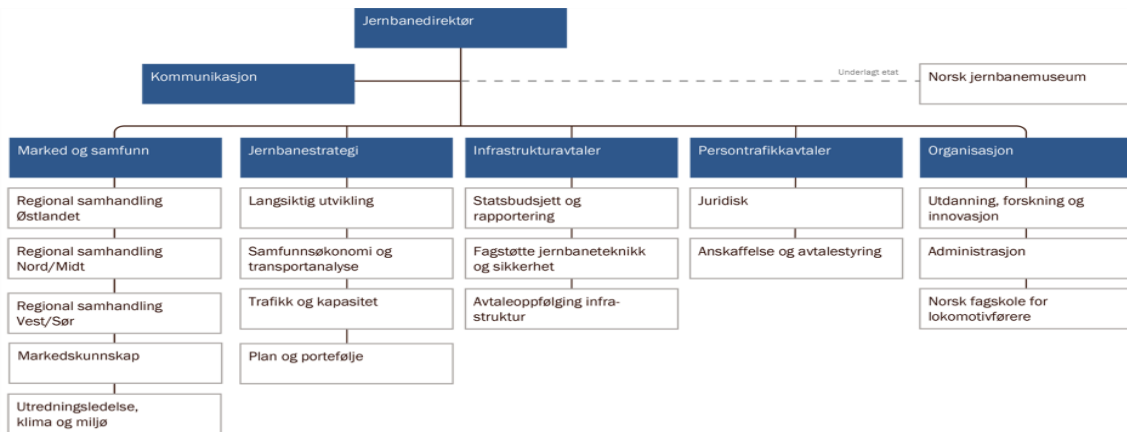
Etablering av Jernbanedirektoratet ble kunngjort av Samferdselsdepartementet 5. februar 2016. Den operative startdatoen for JDIR ble satt til 1. januar 2017. Dette innebar at Jernbaneverkets ordinære virksomhet ble opprettholdt frem til våren 2016. Formålet med etablering av

Jernbanedirektoratet, slik det fremgår i Meld. St. 27 (2014–2015, s. 16), var å tydeliggjøre styringsansvaret. JDIR finansieres i sin helhet over statsbudsjettet og styres gjennom instruks, årlig tildelingsbrev, oppdragsbrev og styringsdialog (SD, Ny jernbaneorganisering, 2016). Oppgavene til JDIR omfatter koordinering, faglig rådgivning, planlegging og prosjektering, samt innkjøp og operativt ansvar for tog tjenester. Jernbanedirektoratet er Samferdselsdepartementets faglige rådgiver i jernbanespørsmål, og det har et selvstendig ansvar for å ta opp saker på eget initiativ.

Videre har JDIR ansvaret for strategisk utredning av det fremtidige togtilbudet som grunnlag for politiske beslutninger. JDIR utarbeider det konkrete handlingsprogrammet for jernbanesektoren for den kommende planperioden i henhold til Stortingsvedtak om NTP. Dette omfatter handlingsprogram for drift, koordinering av togtransport og strategisk utvikling av et samlet transporttilbud, noe som omfatter både togtilbud og infrastruktur. Dette handlingsprogrammet legges til grunn for avtalene som JDIR inngår med Bane NOR, SF og persontransportoperatørene.

Jernbanedirektoratets koordinerende rolle innad i jernbanesektoren går ut på å sikre formålsrettet samspill mellom alle aktører, samt bidra til at transporttilbud, togmateriell og infrastruktur blir tatt i bruk og utviklet på en måte som sikrer best mulig togtilbud. I tillegg har JDIR ansvar for helhetlig beredskap og sikkerhet i sektoren. Jernbanedirektoratets koordinerende rolle opp mot regionale og lokale myndigheter foregår gjennom regionale samhandlinger for persontransport med tog og markedsutvikling (Jernbanedirektoratet 2016). Denne oppgaven frem til etablering av JDIR ble delvis ivaretatt av NSB. I henhold til tildelingsbrev av 2016 skal JDIR i tillegg ha ansvaret for drift av Norsk jernbaneskole, som et kompetansesenter for jernbanesektoren i Norge. (Tildelingsbrev JDIR, 2016).

Jernbanedirektoratet er også ansvarlig for konkurranseutsetting av persontransport med tog. Dette gjør at JDIR får rollen som både innkjøper og oppdragsgiver i konkurranseprosessen knyttet til Sørlandsbanen. I denne sammenheng skal JDIR utvikle fremtidig kundetilbud gjennom beregning og planlegging av fremtidige behov for infrastruktur, verksted og anskaffelse av tog materiell (Tildelingsbrev JDIR, 2016). Jernbanedirektoratet er i tillegg ansvarlig for bestillinger av kjøretøy. Dette innebærer at JDIR er ansvarlig for å lage kapasitetsplaner og beslutter hvilke typer kjøretøy som skal benyttes på de ulike jernbanestrekningene. I den nye konkurransesituasjonen avtales bestilling med togoperatørene på to måter: enten i direktekjøpsavtaler eller gjennom anbudskonkurranser (Norske Tog 2017, s.27). Tabell 2.2. presenterer organisasjonskart for Jernbanedirektoratet.



Tabell 2.2. Organisasjonskart, Jernbanedirektoratet (Jernbanedirektoratet, 2019)

Direktoratet har trådt fortløpende inn i alle de statlige fellesavtalene i regi av Statens innkjøpssenter ved Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Dette direktoratet er avtaleeier i de inngåtte kontrakter, og Difi har omtrent 60 rammeavtaler innenfor områder som for tiden ikke er omfattet av de statlige fellesavtalene (JDIR, Årsrapport 2018, s. 44).

2.2.4. Bane NOR AS

Ved etablering av JDIR fikk forvaltningsforetaket Bane NOR AS ansvaret for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av infrastruktur i henhold til politiske mål og rammer i Nasjonal transportplan. Jernbanereformen innebar i tillegg at eierskapet til NSBs datterselskap ROM Eiendom, som eide godsterminaler, stasjoner og verksteder, ble flyttet til Bane NOR AS i 2016 (Olsen & Longva, 2017). Bane NOR AS er et statsaksjeselskap 100 prosent eid av Samferdselsdepartementet (SD). Dette innebærer at Bane NOR styres gjennom eierstyring fra SD ved styret og gjennom policy for eierstyring og foretaksledelse. Denne policyen er ment å gjøre Bane NOR i stand til å levere sitt samfunnsoppdrag ved å klargjøre rollefordeling mellom eier, styret og administrasjonen – og ved å etablere rammer for ledelse og styring av konsernet (Bane NOR 2018). Jernbanedirektoratets avtalestyring av Bane Nor omfatter fireårige avtaler om kjøp og investeringer (Olsen & Longva, 2017), mens Bane NOR selv har et helhetlig ansvar for at infrastrukturen er sikker og tilgjengelig for trafikk. Deler av denne oppgaven er knyttet opp mot utarbeidelse av såkalte «Network Statements», som er produktbeskrivelser av infrastrukturen. Disse skal ivareta krav om nettveiledning og er regulert i henhold til jernbaneforskriftens kapittel § 5-1. Denne forskriften pålegger Bane NOR å utarbeide en nettveiledning i samråd med berørte parter. Nettveiledningen skal offentliggjøres fire måneder innen tidsfristen for søknader om infrastrukturkapasitet, og den skal opplyse om hvilken type jernbaneinfrastruktur som er tilgjengelig. Videre skal den opplyse om hvilke vilkår som stilles til operatører for tilgang til den relevante jernbaneinfrastrukturen og til serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet.

Selskapet har tre inntektskilder. Den største kommer fra statlige godtgjørelser for infrastrukturtenester, noe som omfatter drift og vedlikehold, planlegging og investeringer. Den andre inntektskilden omfatter inntekter fra togselskap gjennom kjørevegsavgift og brukerbetaling. Den tredje inntekten kommer fra forvaltning og virksomhet knyttet til egne eiendommer (Samferdselsdepartementet 2015a, s. 19–20). Bane NOR SF er morselskap i Bane NOR-konsernet. Ved utgangen av desember 2017 omfattet konsernets juridiske struktur 78 heleide eller delvis eide selskaper (Bane NOR, organisering og ledelse, 2017). Bane NOR har vedtatt å konkurransesette drift og vedlikehold av jernbanenettet. Dette skal foregå ved hjelp av en oppdeling av jernbanenettet i ti kontraktsområder. Prekvalifiseringen skal etter planen starte 1. juli 2021. Alle områdene skal være konkurransesatt innen 1. januar 2027 (Bane NOR, Nyheter 2018).

2.2.5. Norsk Tog AS

I juni 2016 ble det statlige selskapet Materiellselskapet AS etablert som et heleid datterselskap under NSB. I oktober samme år ble kjøretøy eid av NSB AS skilt ut og overført til Materiellselskapet AS. Denne overføringen omfattet også 32 NSB-ansatte, deriblant betydelig ingeniørkompetanse. I mars 2017 ble Materiellselskapet AS omdøpt til Norske tog AS. I april 2017 ble Norske tog AS etablert som et selvstendig selskap da selskapet ble skilt ut fra NSB og eierskapet overført til Samferdselsdepartementet (Norske Tog, 2017, s. 6). Selskapets formål er å anskaffe, eie og forvalte togmateriell – samt utleie dette videre til togoperatører som kjører persontog i Norge. Ovenfor SD har selskapet en rådgivende rolle. Norske tog AS er et såkalt kategori 4-selskap (ibid. s. 27). Som offentlig eid selskap er Norske tog underlagt lovverk for offentlige anbud (Norske Tog, 2017, s. 55). Den primære, finansielle kilden til Norske tog er gjennom låneopptak og utleie av kjøretøy (ibid s. 44).

2.2.6. Entur AS

Entur AS ble etablert 16. juni 2016 (Entur, Årsrapport 2017). Selskapet er en nasjonal reiseplanlegger gjennom skjøting av billetter, og den skal være en nøytral plattform for rutesamarbeid, billettsamarbeid, integrerte ruter og takster for all kollektivtransport. Dette omfatter samling av rutetider for alle buss-, trikk, tog- og fergelinjer fra 60 selskaper. Samferdselsdepartementet er både eier av og oppdragsgiver til Entur (Entur, Års- og bærekraftrapport 2018, s. 5 og 20). Entur styres nasjonalt – og dette AS-et har en samordningsfunksjon på flernivå ovenfor kommuner, fylkeskommuner, tog og bussoperatører, samt administrasjonsselskaper. Selskapet har statlig monopol på sine tjenester, og det er dermed

underlagt krav om informasjonssikkerhet, kostnadseffektivitet, åpenhet og transparens (ibid. s. 5).

2.3. Presentasjon av finalistene og Norsk Lokomotivmannsforbund

2.3.1. Vygruppen AS

I september 2016 ble NSBs tidligere virksomhet delt opp i tre nye selskaper, som senere overtok eierskapet for hver sin respektive virksomhet (Olsen & Longva, 2017). De tre selskapene består av: Togmateriell AS, Salg og Billettering AS og Togvedlikehold AS.

Togmateriell AS overtok i 2016 eierskap av kjøretøy fra NSB AS, og i 2017 ble selskapet omdøpt til Norske tog AS. Salg og Billettering AS overtok virksomheten knyttet til salg og billettløsninger for jernbanesektoren samt reiseplanleggertjenesten for kollektivtransport i hele Norge. Salg og Billettering AS ble i løpet av første tertial i 2017 innlemmet i Entur AS (Finansavisen, Parr O. d., 2016). Togvedlikehold AS ble stiftet i september 2016, og det overtok da vedlikehold av skinnegående kjøretøy fra NSB (SD, «Tre nye selskaper er stiftet», 2016).

12. mars 2019 offentliggjorde NSBs styre at Nettbuss og NSB at konsernet skulle omdøpes til Vy – som formelt ble registrert som Vygruppen AS. Formålet var å dra konkurransefordeler og oppnå høyere grad av kundetilfredsstilhet ved å samle tog, buss og reiseliv under en felles merkevare (Vygruppen, Års- og bærekraftrapport 2019, s. 12). Vygruppen er et statlig aksjeselskap eid av SD, og samferdselsministeren er generalforsamling for selskapet. Som det fremgår av selskapets vedtekter om eierstyring og selskapsledelse, skal konsernet drive persontrafikk med tog i Norge, samt transport av personer og gods i Norge og øvrige nordiske land.

Som et statseid aksjeselskap ble NSB, som her skal studeres før Vy-endringen, omfattet av et såkalt særskilt samfunnsoppdrag. Dette betyr, jf. vedtektenes § 10, at NSB har en særskilt informasjonsplikt om konsernets virksomhet overfor Samferdselsdepartementet. Dette betyr at styret skal årlig fremlegge en plan for virksomheten med datterselskaper, noe som igjen igjen:

1. Statusbeskrivelse av markedet og konsernet, samt hovedtrekk ved konsernets virksomhet de kommende år, herunder større omorganiseringer, videreutvikling og avvikling av eksisterende virksomheter og tjenester og utvikling av nye.
2. Konsernets investeringer og finansieringsplaner, samt informasjon om den økonomiske utvikling i planperioden.
3. Rapport om tiltak og resultater som berører selskapets samfunnsoppdrag og samfunnsansvar (NSB-KONSERNET, s. 4).
4. I tillegg skal selskapet bidra med informasjon til en egen Stortingsmelding som SD legger fram om NSBs virksomhet hvert 4. år (Olsen & Longva, 2017).

Frem til jernbanereformen (2015) hadde NSB vunnet anbudet for Gjøvikbanen og to av seks anbudskonkurranser i Sverige (Innst. 422 S (2018–2019), s. 5).

2.3.2. SJ Norge AS

SJ Norge er et norsk aksjeselskap som ble etablert i 2016. SJ Norge er hundreprosent eid av svenske selskapet SJ AB (Proff.no, 2018). SJ AB er et statlig eid aksjeselskap, i Sverige, som ble etablert i 2001 med oppdraget å drive lønnsom persontrafikk med jernbane. Selskapet er heleid av den svenske staten og administreres av det svenske Nærings- og handelsdepartementet. Utenom ruter i hele Sverige kjører SJ AB også persontog til Oslo, Narvik og København (SJ AB, 2020). SJ har kjørt tog til og fra Norge i over 100 år.

I 2015 etablerte SJ togtilbud med hurtigtog for persontrafikk mellom Oslo og Stockholm. Selskapet har mer enn 30 års erfaring fra et konkurranseutsatt marked i Sverige, og det har de siste 25 årene hatt en fordobling i antall reisende, samt økt kundetilfredshet (SJ Norge, 2020). I juni 2019 ble trafikkavtalen om Trafikkpakke 2 Nord inngått mellom Jernbanedirektoratet og SJ Norge (Jernbanedirektoratet, 2019). I anbudet for Trafikkpakke 2 Nord ble SJ Norge AS og Vy Tog AS vurdert likt på alle kriterier utenom pris. På pris lå SJ 30 prosent under Vy og dermed ble prisen det avgjørende kriteriet for utfallet (Tore Holtet, Jernbanemagasinet, 2019).

2.3.3. Go-Ahead Norge AS

Go-Ahead Norge AS ble stiftet i 2016, og det er et aksjeselskap heleid av Go-Ahead Holding Ltd (Go-Ahead Group). Go-Ahead Nordic er en paraplyorganisasjon for det britiske Go-Ahead Groups investeringer og ytelser i Norge, Sverige, Danmark og Finland – og dette omfatter trafikk med tog, buss, T-bane og trikk (Go-Ahead Nordic, 2019). Go-Ahead Group startet sin satsing utenfor UK i 2015, og det har i dag ti internasjonale avtaler i fem land utenfor de britiske øyer: i tillegg til Norden driver selskapet i Singapore, Tyskland og Irland. Totalt har selskapet nå 29.000 ansatte (Go-Ahead Group, 2020). Forretningsmodellen som ligger til grunn for relasjonen mellom konsernet Go-Ahead Group og dets datterselskaper, deriblant Go-Ahead Nordic og Go-Ahead Norge AS, er franchise (Reuters, 2019).

2.3.4. Norsk Lokomotivmannsforbund

Norsk Lokomotivmannsforbund (NLF) er fagorganisasjonen for lokomotivførere i Norge. Forbundet ble stiftet i 1893 og det har i dag ca. 1700 medlemmer. Per 2020 er NLF paraplyorganisasjon for 12 andre foreninger i bransjen. Forbundet har inngått overenskomster og avtaler med aller de fleste jernbaneforetak i Norge, deriblant med Bane NOR, Flytoget, Go-Ahead Nordic, Vy Gjøvikbanen og Vygruppen Tog (NLF, 2020). NLF har en rekke målsetninger i sin handlingsplan. Noe av disse berører medlemmenes arbeids- og lønnsvilkår: Eksempelvis skal organisasjonen arbeide for faste ansettelses, normalt 100 prosent stilling, og for at all lønn skal være pensjonsgivende (NLF, Handlingsplan 2019–2020, s. 2–3).

NLF er i tillegg en politisk aktør i norsk jernbanesektor, med mulighet til medvirkning gjennom deltakelse i høringer og mobilisering i media. NLF har en politisk plattform, og en rekke av NLFs målsetninger i organisasjonens handlingsplan er av politisk art. For eksempel kan det nevnes at NLF har vedtatt at den skal motarbeide og begrense skadevirkningene av jernbanereformen og arbeide for at Norge sier opp dagens EØS-avtale – samt arbeide for 6 timers normalarbeidsdag, eller 30 timers uke, med full lønnskompensasjon (NLF, Handlingsplan 2019–2020, s. 1–2).

2.4. Lovverk, kontroll, tilsyn, klagegang og anbudskontrakter

Dette delkapitlet starter med presentasjon av Statens Jernbanetilsyn og KOFA. Deretter gjør jeg rede for Sentrale lover som hadde betydning for klageforhold. Etter det beskriver jeg hvilke type kontrakt ble benyttet i Trafikkpakke 1, og gjør rede for forholdet mellom myndighet for markedsregulering og markedsovervåking. For oppsummerende avslutning presenterer jeg en kort gjennomgang av anbudskontrakter i Norge, Sverige og UK.

2.4.1. Statens Jernbanetilsyn

Statens Jernbanetilsyn (SJT) ble skilt ut fra NSB og etablert som eget forvaltningsorgan i 1996 (Olsen & Longva, 2017). SJT er det øverste kontroll- og tilsynsmyndighet for tog i Norge. Som tilsynsfører i jernbanesektor skal SJT:

- Påse at alle virksomheter ivaretar regelverket. Dette gjennom tilsynsbesøk og kontroll av anlegg og kjøretøy, veiledning og krav om styringssystem. SJT skal i tillegg føre risikobasert tilsyn, systemrevisjon, og tildele verifikasjoner.
- Føre operativinspeksjon og kontroll, dokumenttilsyn og ledelsesmøter.
- Ivareta en sunn konkurranse i jernbanemarked som ivaretar likeverdige vilkår. Dette ved å blant annet sikre at alle jernbaneforetak får tilgang til spor, herunder å føre tilsyn og kontroll med at Bane NOR oppfyller vilkårene i til jernbaneforskriften § 11-1.
- Ved brudd har SJT myndighet til å ta i bruk sanksjonsmidler som driftsstans, suspensjon av tillatelser, tvangsfullmakt og inndragelse av lisens, sikkerhets sertifikat eller tillatelse, ovenfor Jernbaneforetak (SJT, Tilsyn, 2018).
- Å fremme norske interesser i europeisk regelverksutvikling. I denne sammenheng er det relevant å legge til at i 2020 skal Statens jernbanetilsyn særlig vektlegge å bidra i departementets arbeid med å sikre en nasjonal gjennomføring av EUs fjerde jernbanepakke. Blant annet ved å inngå nødvendige avtaler med ERA (Statsbudsjettet 2020, SD, Tildelingsbrev, 2019 s.3).
- SJTs virke som klageinstans og markedsovervåker omfatter behandling av klager (fra markedsaktører) som berører konkurransesituasjonen i markeder for jernbanetransport, og vurdering av forhold (på forespørsel fra myndigheter eller jernbaneforetak) som berører interesseforhold i landsgrensekryssende trafikk (SJT, Markedsoverføring, 2017).

2.4.2. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) er en uavhengig klagenemnd som er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Nemnda har i oppgave å behandle klager på brudd på regelverk om offentlig anskaffelse. Klageorganet ble etablert i 2003, og det fikk i 2017 myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkteanskaffelser. Dette innebærer at KOFA er forpliktet til å ilegge overtredelsesgebyr i de tilfeller der offentlige innkjøpere forsettlig eller grovt uaktsomt har brutt sine plikter knyttet til kunngjøring, jf. forskrift om offentlige anskaffelser.

I saker som omhandler brudd der det har blitt inngått direkteanskaffelser, er avgjørelsene til KOFA rettslig bindende for partene. Men i saker som omhandler andre brudd på anskaffelsesregelverket, er avgjørelsene kun rådgivende – og de kan da bringes inn for retten (Klagenemnd offentlig anskaffelse, 2017, § 3). Det er regjeringen, ved Nærings- og fiskeridepartementet, som utnevner medlemmer til KOFA for en periode på fire år (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

2.4.3. Sentrale lover som hadde betydning for klageforhold

Anskaffelsesprosessen i denne saken, angående anbudene for drift av Sørlandsbanen, ble regulert av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Begge lovene berører saksbehandlingsaspekter. For problemstillingen i denne studien er det mest relevante spørsmålet knyttet til innsyn i tilbudet, som altså reguleres av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Med hjemmel i disse er det vid adgang til å få innsyn, ikke bare i tilbud, men også i øvrige dokumenter som det offentlige besitter. Opplysninger kan vel å merke av konkurransemessige grunner holdes utenfor innsyn, eksempelvis forretningshemmeligheter som berører forvaltningsrett. Det fattes enkeltvedtak i tilfeller der det offentlige holder dokumenter utenfor innsyn, eller der det innvilges innsyn. Den vanlige praksisen er at klage over enkeltvedtak rettes til høyere forvaltningsmyndighet. I denne saken er Samferdselsdepartementet høyere forvaltningsmyndighet, og departementet var dermed klageorgan for enkeltvedtak om innsynsbegjæring. KOFA har ikke myndighet til å behandle klager som faller innenfor området for forvaltningsretten, og nemnden har kun myndighet til å behandle klager på rettsområdet for anskaffelsesrett. Anskaffelsesrett gjelder selve beslutningen om hvem som skal tildeles kontrakten, altså ikke vedtak om innsyn i forvaltningens dokumenter. Anskaffelsesrett berører altså området utenfor forvaltningsrett og utenfor forvaltningsrettens regler om innsyn. Derfor er ikke departementet klageorgan for beslutningen om å tildele kontrakten, da dette omfatter anskaffelsesrett. Forvaltningsrett og anskaffelsesrett er to spor, hvorav kun forvaltningsrett leder til departementet som klageorgan.

Mens det andre sporet, altså klage som omfatter anskaffelsen, kan ledes til KOFA eller domstolene (Kristian Strømsnes, Postdoktor, Det juridiske fakultet ved UiB, e-post 20. Februar 2020).

2.4.4. Anbud for Trafikpakke er en tjenstekonsesjonskontrakt

Anbud for Trafikpakke 1 Sør er en tjenstekonsesjonskontrakt (Jernbanedirektoratet, Doffin 2016) jf. FOA § 1-3 (2) j. Forskrift om konsesjonskontrakter trådte i kraft 1. januar 2017. Forskriften stiller krav om at for anskaffelse av persontogtransport skal det brukes enten konsesjonskontrakter eller tjenstekonsesjonskontrakter. I tillegg innebærer denne forskriften at kjøp av offentlig persontransport med tog reguleres av kollektivtransportforordningen. Det som er av interesse for denne studien, er at anbudet for Trafikpakke 1 Sør faller utenfor anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. KOFAs myndighet til å behandle saker som gjelder konsesjonskontrakter er begrenset, da klagenemndsforordningen kun gir KOFA myndighet til å behandle klager om brudd på anskaffelsesloven og forskrifter. Klagenemnden har tidligere uttalt at forskrift om offentlige anskaffelser ikke anvendes på tjenstekonsesjonskontrakter. Den har kun tatt stilling til spørsmål om den aktuelle kontrakten skal kategoriseres som en tjenstekonsesjonskontrakt, eller som en vanlig tjensteytelseskontrakt (KOFA 2017). Tabell 2.3. viser forholdet mellom forsyningsforskrift, anskaffelsesforskrift og kollektivtransportforordning (Nærings- og fiskeridepartementet, Forsyningsforskriften, 2018).

Offentlig persontransport med:	Tjenstekontrakter	Tjenstekonsesjonskontrakter
Buss og trikk	Anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften + kollektivtransportforordningen	kollektivtransportforordningen
Båt	Anskaffelsesforskriften	Konsesjonskontraktforskriften
Jernbane og T-bane	kollektivtransportforordningen	Kollektivtransportforordningen

Tabell 2.3. Forholdet mellom forsyningsforskriften, anskaffelsesforskriften & kollektivtransportforordningen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018)

2.4.5. Myndighet for markedsregulering og markedsovervåking

Jernbaneloven § 11 a omhandler tilsyn og kontroll med konkurransevilkår i jernbanesektor. Departementet fører tilsyn og kontroll med at de fastsatte vilkår i loven blir overholdt, herunder tilsyn med avtaler om persontransport med jernbane. Bestemmelsen trådte i kraft i 2005, i forbindelse med konkurranseutsetting av Gjøvikbanen (Ot.prp. nr. 54, 2004–2005). Hensikten med denne bestemmelsen var å tilrettelegge for konkurranser om persontransport på jernbanen og å etablere en sektorspesifikk markedsregulator, utstyrt med nødvendig fullmakt. Denne

bestemmelsen beskriver Samferdselsdepartementets rolle tilsyn og kontroll med konkurransevilkår. Det var imidlertid ikke et politisk ønske om å avklare forhold som berørte organiseringen av oppgaven knyttet til markedsregulering og konkurranseregulering. Samferdselsdepartementet skulle fortsatt utøve alle deler av regelverket angående konkurranse om persontransport med jernbane. I forbindelse med jernbanereformen ble det innført en ny bestemmelse (§ 11 b) i jernbaneloven om et markedsovervåkingsorgan, med virkning fra 1. januar 2017. I tillegg ble det innført endringer i denne bestemmelsen for å styrke overvåkingsorganet Statens Jernbanetilsyn (SJT) og dets uavhengighet, ved at organet må oppnevnes av kongen. Samferdselsminister Solvik-Olsen sa i forbindelse med innføring av denne bestemmelsen: «Det er nødvendig å styrke virkemidlene til Statens jernbanetilsyn for at aktørene skal kunne konkurrere på likeverdige vilkår. Der det er konkurranse, må den være rettfærdig» (Samferdselsdepartementet, 2016, nr. 268/16). Bestemmelsen i § 11, om SDs rolle i tilsyn og kontroll med konkurransevilkår, og § 11b, om SJTs rolle som markedsovervåkingsorgan, fremstår som overlappende. Denne overlappingen var et tema og ble tatt opp i høringsnotatet som munnet ut i innføringen av § 11 b. Diskusjonen dreide seg blant annet om behovet for ytterligere spesifisering av tilsynsmyndighetens (SJTs) rolle på området for markedsovervåking. SDs vurdering av dette var:

«Det vurderes som hensiktsmessig ikke å spesifisere i jernbaneloven hvilken myndighet som skal føre tilsyn på området for markedsovervåking. Dette er i tråd med jernbanelovens systematikk for øvrig [...] Ettersom SD blant annet har oppgaver i forbindelse med avgiftsfastsettelse og tildelingen av kontrakt om offentlig tjenesteyting vil dette være til hinder for at departementet selv fører tilsyn på området for markedsovervåking [...] Det er SD som har myndighet til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om markedsovervåkingsorganets organisering og oppgaver samsvarer bedre med ansvarsfordelingen [...] SD har aldri instruert tilsynet som markedsovervåker i konkrete saker eller om prioritering av saksområder. Den foreslåtte endring vil derfor ha liten praktisk betydning for tilsynets virksomhet.» (Prop. 8 L (2016 – 2017), s. 20–21.)

En merknad fra Justisdepartementet antyder at departementet finner denne overlappingen problematisk:

«I lys av at tilsynskompetansen etter § 11 formelt ligger hos departementet, er vi usikre på om ordlyden i § 11 b er tilstrekkelig til å sikre den uavhengigheten for Statens jernbanetilsyn som er påkrevet etter direktivet.» (Prop. 8 L (2016 – 2017), s. 20–21)

Statens Jernbanetilsyn er av den oppfatning at en riktig tolkning av tidligere direktiv tilsier at det er nødvendig med avgrensning i lovens bestemmelser:

«Tilsynet kan også potensielt motta klager fra jernbaneforetak som for eksempel mener at de er diskriminert eller forskjellsbehandlet i forbindelse med konkurranseutsettingen.»

En slik kompetanseoverlapp er etter tilsynets vurdering problematisk både vurdert opp mot [...] den strenge tolkingen som EU-domstolen har lagt til grunn tidligere [...] Vårt syn er på denne bakgrunn at jernbaneloven § 11a i det minste bør oppheves så langt den gjør departementet til tilsynsmyndighet når det gjelder krav til konkurransegjennomføring på like og ikke-diskriminerende vilkår» (Statens Jernbanetilsyn, 2018, s. 5-7)

Disse avsnittene over bringer opp spørsmålet om forholdet mellom vedtak som blir fattet av Statens Jernbanetilsyn (SJT), som markedsovervåkingsorgan, og beslutninger som blir fattet av SD, som kontrollmyndighet innenfor forvaltningsrett. Tilsynsmyndigheten kan ikke instrueres, verken generelt eller i den enkelte sak. Enkeltvedtak som tilsynsmyndigheten (SJT) treffer, kan ikke påklages til eller omgjøres av overordnet myndighet, SD, men retten kan prøve alle sider av en klagesak (Prop. 8 L (2016 – 2017) s. 53). Statens Jernbanetilsyn mener at loven er uheldig slik den er i dag, fordi:

«Jernbaneaktører som bestrider gyldigheten av pålegg fra tilsynet som markedsovervåker, er henvist til å anlegge søksmål. Det vil per i dag være Staten ved Samferdselsdepartementet som er rette saksøkt for søksmål over tilsynets vedtak. Dette innebærer at Samferdselsdepartementets prosessfullmektige vil måtte gjøre prosessrisikovurderinger, samt vurdere strategien for å forsvare vedtaket i retten» (Statens Jernbanetilsyn, 2018, s. 8).

Det er nokså kjent at EØS skaper uklarhet for markedsaktører i situasjoner der det oppstår tvist. Denne lovmessige overlappingen, samt mangel på tilstrekkelig informasjonstilførsel til tilbydere om klagegang, kan svekke rettferdig og gjennomsiktig konkurranse. Dette ble også tatt opp av SJT i tilsynets årsrapport for 2018:

«SJT er gjennom en egen spørreundersøkelse og erfaring kjent med at aktørene i jernbanesektoren har for liten kunnskap til både klagefunksjon og oppgavene SJT har som markedsovervåker, samt reglene som skal etterleves på markedsområdet»

Det er også verdt å nevne at dette også var et tema i 2015, noe SJT sendte innspill på til SD angående jernbanereformen. SJT foreslo da konkrete tiltak som skulle sikre god nok informasjon om klagegang samt rettferdig og gjennomsiktig konkurranse:

«Tilsynet oppfordrer SD til å opprette en klageordning eller klargjøre klage mulighetene for de som har eller har hatt en interesse for å oppnå en kontrakt om offentlig persontransport gjennom anbudskonkurranse. Etter det tilsynet forstår stiller kollektivtransportforordningen 1370/2007 krav om en slik klage -eller revisjonsmulighet. Hensikten må være å sikre blant annet at anbudskonkurransen er åpen for alle operatører, rettferdig og i overensstemmelse med prinsippene om gjennomsiktighet og likebehandling».

EØS-harmoniseringen i norsk forvaltning kan beskrives som en stykkevis og oppdelt integreringsprosess. SJT er organisert som en ytre etat, utstyrt med relativt stor autonomi. Videre kan tilsynet beskrives som et «to-hattet» forvaltningsorgan (Christensen T et. al. 2014, s. 199) Egenskapen refererer til krysspress som oppstår fordi tilsynet er en del av to administrasjoner: én felles europeisk administrasjon og én nasjonal administrasjon. SJT har slik et virkefelt på flere styringsnivå (Europautredningen, 2012, s. 146). I tillegg fungerer tilsynet i betydelig grad som kontrollorgan for å sikre korrekt etterlevelse av EU-/EØS-retten. Det har fått i oppdrag fra SD særlig å vektlegge det å bistå departementet i reformarbeidet, deriblant det å sikre en nasjonal gjennomføring av EUs fjerde jernbanepakke. Det er derfor forventet at lovmessighetsoverlapping styrker spenningsforholdet i forvaltningen, noe som dermed kan medføre uklarheter innad i forvaltningen og i konkurranseprosessen.

2.4.6. Anbudskontrakter i Norge, Sverige og UK

Samferdselsdepartementet har i alle anbudspakker, deriblant Pakke 1 Sør og avtalen om kjøp av tog persontransport fra NSB (den såkalte Direktkjøpsavtalen), benyttet nettokontrakter. Dette innebærer at operatøren tar inntektsrisikoen og at den dermed er ansvarlig for å utforme tilbudet. Dette i motsetning til bruttoavtaler, der inntektsansvaret og inntektsrisikoen ligger hos oppdragsgiver. Tidligere avtale om Gjøviksbanen (2005) mellom SD og NSB hadde varighet på 4 år (Aarhaug J. et. al. 2010, s. 2–3), mens avtalen om Trafikkkpakke 1 har en varighet på 9,5 år. Svenske anbudsmyndigheter bruker både brutto- og nettokontrakter. Anbud for den regionale persontogtransporten i Sverige utføres som kostnadskonkurranser, basert på strenge bruttokontrakter med forhåndsdefinerte tidstabeller, rullerende materiell og volumer. Derimot er de interregionale anbud i Sverige basert på nettokontrakter (Longva F. et. al. 2005, s. 56). Storbritannia har, i likhet med Sverige og Norge, en desintegreert forvaltningsmodell med statlige anbudprosesser. I UK har staten hovedansvaret for anbudprosessen, med unntak for London og Merseyside, ved Liverpool. Britiske myndigheter har de siste 10 årene tatt i bruk nettoavtaler med mange underkrav til kvalitetskrav. Dette er supplert med belønningsinsentiver for å stimulere operatører til å forbedre tjenestekvaliteten. Også norske nettoanbud har vært nokså detaljerte i sine kvalitetskriterier. I konkurransegrunnlaget for Pakke 1 Sør ble det benyttet kvalitetsmåling med sanksjon- og belønningsinsentiver. Dette står i sterk kontrast til nettokontrakter, som blir brukt i anbud for interregionale linjer i Sverige. Det er viktig å legge til at selv om svenske nettoanbud åpner opp for taktiske friheter for operatørene, finner man likevel få belønnings- og sanksjonsinsentiver i dem (Longva F. et. al. 2005, s. vi). Tabell 2.4. presenterer en oversikt over ulike kontrakttyper i Sverige, Norge og UK.

Land	Type kontrakt
Sverige	Netto- og bruttokontrakt
Storbritannia	Nettokontrakt
Norge	Nettokontrakt

Tabell 2.4. Kontrakttyper (Krogstad R. J. 2013 s. 30)

2.5. Oppsummering

Frem til stortingsvedtaket om Jernbanereformen i 2015 hadde Norge i en liten grad konkurranseutsatt persontransport med tog. Den eneste strekningen for persontransport med tog som var konkurranseutsatt, var Gjøvik-Oslo-strekningen. Selv om endringene i norsk jernbanesektor var forholdsvis langsomme før 2015, har Norge fulgt de samme reformtrendene som man ser i andre EU-land. Sentrale elementer i jernbanereformen sammenfaller med krav i EUs fjerde jernbanepakke, der det blant annet er krav om anbud på jernbane for alle offentlig subsidierte linjer fra 2023. Så langt har alle regjeringspartiene (som høsten 2020 er H, V og KrF, med parlamentarisk støtte fra Frp) stilt seg positive til innføring av EUs fjerde jernbanepakke i norsk lov (Samferdsel.no, Krogstad & Fearnley, 2019). Når det gjelder bruk av nettokontrakter i jernbaneanbud, kan dette fenomenet oppsummeres slik: Det blir benyttet nettoanbud i konkurranse om persontransport med tog i både Norge, Sverige og UK. Tidligere studie (Longva F. et. al. 2005 s. vi & s. 56) indikerer at anbud i både UK og Norge er likere hverandre enn de svenske. Dette er fordi begge land benytter sanksjoner og belønningsinsentiver, og stiller omfattende kvalitetskrav, i forhold til en del svenske anbud. (Longva F. et. al. 2005, s. vi). Dette kapitlet har gjennomgått det juridiske rammeverket for konkurransen. Som vist faller tjenestekonsesjonskontrakten for Trafikkpakke 1 Sør utenfor anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften – og med dette faller den også utenfor KOFAs myndighet og virkefelt. SDs rolle som myndighet for tilsyn og kontroll med konkurransevilkårene overlapper SJTs tilsynsmyndighet og rolle som markedsovervåkingsorgan. Dette kan skape komplikasjoner dersom en klagesak blir innbrakt for domstolene, der det klages på sanksjonsvedtak fattet av SJT til ugunst for et statseid jernbaneforetak. En slik situasjon vil innebære at staten ved SD blir sittende på begge sider av bordet: På den ene siden som prosessfullmektige i forbindelse med forsvar av vedtak fattet av SJT. På den andre siden som eier med eierinteresser i statsforetaket. Sett i lys av en stadig tettere integrering i EU-systemet, og sett opp mot en nærstående behandling av EUs fjerde jernbanepakke, er dette en relevant og dagsaktuell problemstilling. Dette dilemmaet er dog så langt mest en teoretisk problemstilling, som i denne studien mest er relevant sett fra et flernivåperspektiv.

KAPITTEL 3. TEORI

Underspørmålene i denne studien sikter på å belyse prosessen knyttet til konkurranseutsetting av Sørlandsbanen og forklare utfallet av konkurransen. Derfor inneholder dette kapitlet en todelt teoripresentasjon, som skiller mellom beskrivende teorier og forklarende teorier. Samlet sett utgjør dette studiets analytiske rammeverk.

Roness (1997, s. 11 og 18) beskriver en teori som et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomener. Teoretiske rammeverk og perspektiver omfatter flere nært beslektede teorier – som i tillegg til å belyse fenomener også tolker ulike sider ved dem. Det finnes mangfoldige beslutningsteorien. Strategi for håndtering av teorimangfold er derfor viktig. I min oppgave vil jeg her benytte meg av avskjerming, konkurrering og utfylling som en strategi for håndtering av teorimangfold. Avskjerming som strategi er hensiktsmessig for å få innsikt i en sak, undersøke teoriens forklarings effekt eller for å videreutvikle en teori. Konkurrering som strategi tillater meg å bruke flere teorier og vurdere dem opp mot hverandre. Utfylling som strategi bruker jeg for å forstå og forklare mest mulig av konkurranseprosessen. For å sikre utfyllende teoribruk i ulike sammenhenger, og fange opp forskjellige observasjoner, handlinger og variasjoner mellom dem, har jeg valgt å kombinere flere teoretiske perspektiver. I min oppgave vil denne strategien være nyttig for drøfting av samspill mellom ulike faktorer som for eksempel struktur, beslutningsprosesser og organisasjonskultur – med sikte på å belyse utfallet av konkurransen (Roness, 1997, s. 97–103).

For å strukturere empirien, vil jeg benytte meg av strømmingstankegangens aktiviserings- og defineringsprosesser, noe som presenteres i det første delkapitlet med beskrivende teorier.

Det forklarende delkapitlet inneholder tre teoretiske perspektiver: det hierarkiske perspektivet, forhandlingsperspektivet og kulturperspektivet. Den teoretiske redegjørelsen av perspektivene inneholder i tillegg en beskrivelse av forventede empiriske implikasjoner innenfor rammene av aktiverings- og defineringsprosessene i strømmingstankegangen. De tre perspektivene har noen fellestrekk og de byr på ulike handlingslogiker, noe som samlet vil ha god forklaringskraft i analysen av skiftende og dynamiske prosesser i et anbud (Christensen et al. 2013 s. 13). I min oppgave danner de tre perspektivene et teoretisk rammeverk for å kunne gi forklaringer på beslutningsprosesser i hver fase, i tillegg til at de kan brukes for å analysere sammenhengen mellom de ulike fasene.

3.1. Beskrivende teori

3.1.1. Faser i beslutningsprosessen

For å ta i bruk en modell med tanke på analyse av beslutningsprosesser, kan vi se til Knill & Jale (2011, s. 9–10) og deres «policy cycle», samt til Howlett et al. (2009, s. 92–139) og deres bruk av «policy-prosesser». Modellene skiller mellom fem ulike faser i beslutningsprosesser, som hver tar for seg ulike aktiviteter. Disse fem fasene omfatter da agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, implementering og evaluering. Den empiriske fremstillingen i denne studien er inndelt i tre faser i beslutningsprosesser. Jeg vil da avgrense oppgaven til å fokusere på fase 1 til og med fase 3, altså agendasetting, policyformulering og beslutningstaking. Det kan vel å merke være overlappinger mellom fasene – og særlig gjelder dette mellom fase 2 og fase 3.

Agendasetting handler om hvilke problemstillinger som blir satt på dagsorden og blir anerkjent av offentlige myndigheter. Og det handler om hvilke som blir ignorert eller ekskludert. Denne fasen er av stor betydning, fordi beslutninger som blir tatt her, har en betydelig påvirkning på utfallet. Policyformuleringsfasen omfatter prosessen der forslag til handling utarbeides med bakgrunn i de problemstillinger som ble definert og satt på dagsorden i agendasettingsfasen. I beslutningstakingsfasen blir de ulike løsningsforslag fra de to foregående faser vurdert. Prosessen i denne fasen munner i godkjenning og valg av det passende løsningsforslag.

Initiativfase	Tilbudsfase	Tildelingsfase
Fase 1	Fase 2	Fase 3

Tabell 3.1. Oversikt over studiens tre faser

Den første fasen i denne studien er initiativfase og tar for seg agendasettingsfasen. Initiativfase inneholder alle prosesser fra og med kunngjøringen av konkurransen. Den omfatter høring av konkurransegrunnlaget, der jeg her er interessert i å se nærmere på hvilke problemoppfatninger og løsningsforslag som ble presentert og argumentert for. Denne fasen avsluttes med et revidert konkurransegrunnlag. Fase to omfatter tilbudsfase og tar for seg policyformuleringsfasen. Tilbudsfasen starter ved prosessen knyttet til tilbydernes forberedelse av deres første tilbud og avsluttes ved tilbydernes innlevering av endelige tilbud. I denne fasen fokuserer jeg på hvordan tilbydere oppfattet anbudskriteriene og hva som var de ulike strategier, deltakermønster og løsninger til de ulike tilbyderne. Jeg er også interessert i å se nærmere på hvilke betydning det forutnevnte hadde for dynamikk og samhandling mellom forvaltningsorganisasjonene, NLF og tilbyderne.

Den tredje fasen i denne studien er tildelingsfasen, som tar for seg beslutningstakningsfasen. Denne inneholder en presentasjon av ulike problem- og løsningsdefineringer i forhandlingsmøter, tilbudsevalueringer og i tildelinger av Trafikkavtalen. Jeg vil også se på etterspillet i kjølvannet av tildelingen. Jeg er i denne fasen interessert i å se sammenhengen mellom ulike oppfatninger, utfallet av konkurransen og konflikten som oppstod etter tildelingen.

3.1.2. Strømningstankegangen

En grunnleggende antakelse i denne studien er at innholdet av offentlige beslutninger beror på hvilke, og hvor mange, aktører som blir aktiverte (og på hvilken måte aktører blir aktivert, i hvilken fase og i hvilken grad). I tillegg kommer det hvilke problemoppfatninger og løsningsforslag aktørene bringer med seg.

Beskrivelse og presentasjon av data vil dermed være konsentrert rundt tre aspekter:

Det første vil være deltakelse som sier noe om *hvem* traff hvilken beslutning, både på vegne av de offentlige og på vegne av tilbyderorganisasjonene. Dette aspektet omhandler med andre ord aktivering av deltakere. Det andre er oppgaveaspektet som går ut på *hvilke* oppgaver eller problemer som ble satt på dagsorden av de offentlige. Dette omfatter hvordan problemer og løsninger ble definert. Det tredje aspektet dreier seg om saksbehandlingsaspektet, som sier noe om *hvordan* det offentlige grep inn: spilleregler, metoder og prosesser for konkurranse, samt tilbydernes forberedelse av tilbud og den videre prosessen knyttet til klagegang.

March og Olsen (Christensen et al. 2013, s. 141) forklarer beslutninger som et tilfeldig utfall av samspill mellom flere uavhengige beslutningstakere, der situasjonsbetingelser er skiftende og oversikten er dårlig. Teorien er kjent som «garbage can-modellen» (søppelkassemodellen). Denne bygger på oppfatninger av organisasjoner som løst koblede systemer, påvirkelig av flere forhold som gjør at beslutninger kan bli sammensatte. I beslutningsprosesser der flere aktører deltar, øker også kompleksiteten. Deltakere kan gå inn og ut av prosessen, de kan ha mange og uklare mål, og de kan mangle rutiner tilpasset aktuelle situasjoner. De kan også ha begrenset eller dårlig innsikt i hvordan organisasjonene kan oppnå sine mål. I en generalisert strømningmodell kan koblinger være et resultat av hierarkiske eller administrative prosesser som kobler flere deltakere sammen. Denne modellen åpner opp for at beslutninger blir fattet på bakgrunn av ekspertise eller spesialkompetanse utfra konsekvens og logikk innenfor det institusjonelle perspektivet (Jacobsen & Thorsvik, 2009, s. 304. Egeberg & Læg Reid, 1999, s. 301–302). Olsen (1972, s. 55–57) bygger videre på «garbage can»-teorien og presenterer strømningstankegangen («straumningstankegangen»), med utgangspunkt i to antakelser. Den første antakelsen omhandler dilemmaer knyttet til tid og ressursknapphet, da de kan være

involvert i flere beslutninger på en og samme tid – og at de derfor flyter inn og ut av beslutningsprosesser. Det andre aspektet dreier seg om dilemmaet knyttet til tvetydighet i beslutningsprosesser, altså i den forstand at problemer og løsninger ikke er pre-definerte. Ressursknapphet og tvetydighet stimulerer og aktiverer løsning, læring, interesser og egenskaper ved deltakerne. I en slik situasjon er det at problemer, løsninger, læring, aktørens kvaliteter, individets interesser, gruppeinteresser, skyld og ære søker og matcher hverandre – og fordeles blant deltakere. Løsninger utvikles her underveis. I noen situasjoner kan løsninger komme før problemstillinger. Og problemene kan være endogene (stimulert av indre forhold), fremfor å være eksogene (stimulert av ytre forhold). Hvilke løsninger som blir valgt, beror på definering av problemer, tidsaspektet, aktørens kompetanse og antall deltakere, samt den organisatoriske konteksten som beslutningsprosesser inngår i (Christensen et. al., 2013, s. 141). I min analyse av beslutningsprosesser ønsker jeg å kartlegge når de fire strømmene og deltakere er aktive. Jeg ønsker å forstå hvordan ulike problemer blir definert, samt hvilke løsninger som blir valgt. Ifølge Olsen (1978, s. 84–89) er det derfor viktig å kartlegge og analysere aktiveringsprosessen- og defineringsprosessene.

Aktiveringsprosessen omhandler deltakelse og saksbehandlingsaspektene. Dette danner forutsetning for *hvor mange (deltakere) og hvem som får delta* – det vil si om prosessen er åpen med mange deltakere, eller om den er lukket med få deltakere. Organiseringen og dynamikken mellom deltakerne fastsettes av pre-definerte spilleregler, som avgjør om prosessen er stabil eller varierende (Olsen, 1978, s. 87). Aktiveringsprosessen vil her beskrive hvilke organisasjoner som var aktivert i initiativfasen, tilbudsfasen og tildelingsfasen. Og jeg vil da gjøre nærmere rede for om aktiveringen var bred med mange deltakere, eller om den var lukket og smal med få deltakere, og om deltakelsen var stabil eller varierte mellom fasene. I tillegg vil den belyse eventuell variasjon i bredden i beslutningsprosessene i de tre fasene, og den vil svare på underspørsmålene «*hvordan ble konkurranseprinsippene ivaretatt i konkurranseprosessen?*» og «*hvilken betydning hadde spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet for utfallet av konkurransen?*»

Defineringsprosessen refererer til oppgavens innhold, grad av kompleksitet, hovedmål og delmål. Politiske, administrative systemer organiseres også for å skape kontroll over prosesser der en sperrer for at beslutningsprosessen blir påvirket av tilfeldigheter og uønskede faktorer. Både tidsfrister, pre-definerte oppgaver og målsetninger, formelle prosedyrer og rolleavklaringer, samt ansvars-, rettighet- og mandatfordeling, er tiltak med kontrollfunksjoner som hindrer påvirkning fra utilsiktede faktorer (sett fra oppdragsgiverperspektivet). Selv om

anbudskriteriene var uendret gjennom hele konkurranseprosessen, er det et anliggende at endringer i rangering av tilbydere påvirker tilbydernes strategi og dermed også tilbydernes definering av tilbudsforslag. Defineringsprosessen kan også åpne for en strøm av problemer, som igjen kan stimulere til en strøm av løsninger (Olsen, 1978 s. 84–87). Defineringsprosessen i min oppgave sikter på å besvare underspørsmålet «*hvordan ble kriteriene kvalitet, pris og sikkerhet ble definert og målt i konkurranseprosessen?*»

For å se hvordan aktivering- og defineringsprosessene henger sammen, benytter jeg Olsens strømningsteori. Strømningstankegangen springer ut fra ideen om at beslutninger i organisasjoner er sammensatt av fire separate elementer, eller såkalte strømmer, nemlig: beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere (ibid., s. 46). Hver beslutningsmulighet kan inneha elementer av problem, løsning og deltakere. Og dette resulterer i en avgjørelse.

Beslutningsmuligheter: Alle de tre fasene i denne casestudien omfatter beslutningsarenaer i de ulike prosesser, eksempelvis høringsprosessen knyttet til konkurransegrunnlaget. Organisasjonene i min case omfatter NSB, SJ, NLF, Bane NOR og JDIR. Og disse dannet ulike arenaer for beslutningstaking. I alle tre faser omfatter beslutningsmuligheter i tillegg til formelle arenaer der alle organisasjoner møtes og samhandler i rammene av predefinerte spilleregler som er satt av JDIR.

Strømmen av problemer i denne studien griper primært sett inn i hvordan kriteriene kvalitet og pris ble definert, men inngår i ulike kontekster i hver fase. I initiativfasen omfatter problemdefinering høringen av Trafikkavtalen, i tilbudsfasen omhandler den tilbydernes forberedelse av tilbud. I tildelingsfasen vil problemdefinering berøre tildelingskriteriene, forhandlingene og tildelingen.

Strømmen av løsninger er svar på problemene som hver aktør bringer med seg. Forskjellige aktører presenterer forskjellige organisasjoner, og de tilbyr dermed forskjellige løsninger på et problem. Ut fra strømningstankegangen kan valg av løsninger være et utfall av samkjøring mellom alle de fire strømmene, og de kan komme før eller etter problemdefinering.

Strømmen av deltakere refererer til alle deltakere som tar del i å definere problemer og løsninger i løpet av beslutningsprosessen. Aktørenes deltakelse blir styrt av deres tilgang til de forskjellige fasene i prosessen, samt til en viss grad av deres egne preferanser og muligheter til å delta. For å beskrive beslutningsprosesser i de ulike faser, benyttes Olsens strømningstankegang. Tabell 3.2. viser strukturering av empiriske funn i de tre fasene etter aktiverings- og defineringsprosesser i strømningstankegangen.

	Aktiveringsprosess	Defineringsprosess
Initiativfase		
Tilbudsfase		
Tildelingsfase		

Tabell 3.2. Strukturering av funn empiriske funn i de ulike faser og i rammene av aktiverings- og defineringsprosesser i strømningstankegangen.

3.2. Forklarende teori

I dette delkapitlet presenteres tre teoretiske perspektiver, samt drøfting av empiriske implikasjoner knyttet til aktiverings- og defineringsprosesser. To av de tre perspektivene er instrumentelle, mens det tredje er et institusjonelt perspektiv. Tabell 3.3. illustrerer det strukturelle oppsettet som er valgt for presentasjon av empiriske forventninger, utledet av hvert perspektiv i forhold til de tre fasene i den empiriske presentasjonen, og de to prosessene i strømningstankegangen.

	Det hierarkiske perspektivet		Forhandlingsvarianten		Kulturperspektivet	
	A	D	A	D	A	D
Initiativfase						
Tilbudsfase						
Tildelingsfase						

Tabell 3.3. Presentasjon av empiriske forventninger i lys av de tre perspektivene i de tre fasene i den empiriske presentasjonen. Dette er innenfor rammene av aktiverings- og defineringsprosesser i strømningstankegangen. A refererer til aktiveringsprosessen, D til defineringsprosessen.

3.2.1. Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet knytter sammen flere teoritradisjoner, deriblant den weberske byråkratimodellen og Taylors «scientific management». I den instrumentelle logikken blir individets handlinger forstått i lyset av konsekvenslogikk og som et resultat av formelle prosesser og av organisasjonsstrukturen. Innenfor det instrumentelle perspektivet skilles det mellom to varianter: en forhandlingsvariant og en hierarkisk variant. Felles for begge perspektiver er at muligheten for at organisasjoner skal nå sine mål er begrenset – til dels av aktørenes gjennomslagskraft og makt, til dels av deres evne til rasjonell kalkulering og mål-middel-forståelse (Christensen et al. 2013, s. 34 og 49).

3.2.2. Det hierarkiske perspektivet

Innenfor byråkratiteorier står ideen om styring gjennom organisasjonsutforming sentralt. Roness (1997, s. 66) hevder at ledelsen styrer de ansatte gjennom direkte kontroll av hvordan oppgaver blir gjennomført. I tillegg kan ledelsen fastlegge over- og underordning mellom ulike grupper i organisasjonen og på denne måten benytte strukturen for å legge føring for adferden til de ansatte. Ifølge Christensen et al. (2013, s. 123) innebærer ledelse ut fra et hierarkisk

perspektiv primært sett styring innenfor rammene av aktørenes formelle roller og posisjoner. Dette omhandler da utnyttelse av de hierarkiske virkemidler som lederen besitter. Den samme tilnærmingen gjelder organisasjonskultur. I den instrumentelle tradisjonen er organisasjonskultur noe man har, og den kan manipuleres. Den kan bevisst designes og styres av ledelsen, da den er ment å støtte oppunder ledelsens formelle og hierarkiske mål.

Pollitt (2016, s. 41) gir en tilsvarende beskrivelse av «public choice»-teori, der selv individets preferanser og holdninger kan «shape and reshape» gjennom formålsrasjonelle kultiveringsprosesser. I en slik rasjonell-hierarkisk logikk er organisasjon sammensatt av formelle regler og prosesser, som dens medlemmer slutter seg til og handler etter. På den måten skaper organisasjonen stabile beslutningsgrunnlag. I henhold til Simon (Christensen & Læg Reid, 2017, s. 1095) er aktører utstyrt med begrenset kognitiv kapasitet, og de tar dermed beslutninger med begrenset rasjonalitet. Simon argumenterer for rasjonell organisasjonsstruktur og formelle regler og prosedyrer. Han fokuserer på interaksjonen mellom aktører, altså de interpersonelle forholdene. Simon bruker begrepet *administrative man* for å beskrive at beslutningstakere ofte tar *tilfredsstillende (satisfactory)*, fremfor nyttemaksimerende, beslutninger. Dette fordi beslutningstakere har begrenset tilgang til informasjon i beslutningssituasjoner (Christensen et. al., 2013, s. 34-37). Beslutninger er ikke løsrevet fra oppgaver som organisasjoner skal løse til enhver tid. Pollitt (2008) argumenterer for at «tasks matter», oppgaver betyr noe. Dette begrepet refererer til en mål-middel-forståelse, der handlingsvalg styres ut fra klare målsetninger, fra ressursvurderinger og fra konsekvenslogikk. I dette utsagnet ligger det at trekk ved oppgaven påvirker den formelle strukturen i organisasjonene. Egeberg (Christensen & Læg Reid, 2017, s. 1095). har en lignende tilnærming, der han hevder at oppgaver spiller en viktig rolle i organisasjonsadferden, styringsmodellen og i organisasjonsdesignen. I denne sammenheng kan strukturen skape rom for kalkuleerte beslutninger som er lojale mot målsetninger i de høyere nivåer.

Hierarkisk styring uttrykkes eksplisitt i den norske statsforvaltningen gjennom prinsippet om ministerstyre. Begrepet viser til den vertikale samordningen og innebærer at statsråden er ansvarlig for eget departement, og for underliggende etater, overfor Stortinget (Christensen et al., 2013, s. 48). Det er naturlig å behandle Jernbanedirektoratets organisasjonsstruktur i samme omgang som Samferdselsdepartementet. Dette fordi utflytting av deler av personellet, samt flytting av oppgaver og ansvarsområder fra SD til JDIR, var de første tiltakene ved etablering av direktoratet (Christensen et al., 2014, s. 55). Oppfatninger, mål og interesser i JDIR kan derav forklares med sektorinteresser. Dette betyr at JDIR handler på vegne av sin organisatoriske tilknytning. Dette bringer opp forventninger om lojalitet og ansvarlighet.

I en hierarkisk tilnærming er ansvarlighet knyttet til måloppnåelse innenfor rammene av lover og prosedyrer, selv om en klart skiller mellom administrativt og politisk ansvar. Forventninger knyttet til resultatoppnåelse, kombinert med økt pågåenhet fra medier og Stortingets økte kontrollvirksomhet, har gjort at embetsverket er mer eksponert ovenfor omverdenen. Dette skaper spenningsforhold som kan komme til uttrykk i skjæringspunktene mellom politikk og fag (ibid. s. 68 og 119). På den ene siden skaper NPM, økt fristilling og spesialisering både styrings- og kapasitetsproblemer i et såkalt ministerstyre (Christensen et al., 2013, s. 117). På den andre siden uttrykker denne vertikale dimensjonen et ønske om spesialisering, standardisering og tydelige ansvarsfordelinger mellom nivåer. Særlig i saker der utfallet kan utløse høy politisk konflikt, kan delegering av ansvar til lavere nivåer, og spesialisering, være et forsøk på å redusere risikoen for konsekvensen av utfallet i form av økt politisk konflikt (Christensen & Læg Reid, 2017, s. 1095–1096).

Empiriske implikasjoner

Aktiviseringsprosess. Den hierarkiske perspektivvarianten vil her være nyttig for å analysere den interne dynamikken i forvaltningen. Herunder ligger relasjonen mellom JDIR, SD og øvrige organisasjoner i forvaltningen, samt samhandlingen mellom forvaltningen og øvrige aktører. Ifølge Christensen et al. (2013, s. 34, 48) er aktiveringsprosessen – innenfor hierarkiperspektivet – hierarkisk, regelstyrt og eksklusivt. Og det er preget av tydelige og predefinerte rollefordelinger. Selv om persontransport med tog ikke er en sektoroverskridende oppgave, forventes det likevel at overlapping av prosessene er knyttet til jernbanereformen. Konkurransen førte til at aktiveringen var størst i initiativfasen. Det forventes også at Jernbanedirektoratet er utstyrt med høy grad av autonomi. Ut fra et tradisjonelt hierarkisk ståsted forventes det at konkurranseutsetting, spesialisering og delegering av kjøpsansvaret til Jernbanedirektoratet vil føre til at departementet mister muligheten til direkte styring. På den ene siden var jernbanereformen og konkurranseutsetting av persontransport med tog sterkt kritisert fra opposisjonspartiene. Det er et anliggende at delegering av ansvaret for konkurranseutsetting til Jernbanedirektoratet var ment for å motvirke en eventuell politisk konflikt knyttet til utfallet. På den andre siden var konkurranseprosessen prosjektorganisert med klare målsetninger, og med et relativt kort tidsspenn. I denne tradisjonen er forvaltningen hierarkisk organisert med klare ansvarsforhold og kommandolinjer (March & Olsen, 1983, s. 284).

Defineringsprosess. Jeg antar at jeg på direktoratsnivå vil finne et instrumentelt syn på tilbyderes beslutningsadferd og på deres planlegging og styring av konkurranseprosessen. Hva angår defineringsprosessen i alle tre fasene forventes det at den var preget av spenning mellom

sentraliserte beslutninger og behov for politisk kontroll på den ene siden, samt desentralisering av beslutninger grunnet vertikale og horisontale fristillinger på den andre siden. Reformmotstand fra opposisjonspartiene og fagorganisasjoner, samt fare for eksponering i media, antas å ha ført til krysspess i forvaltningsorganisasjonene og styrket behovet for den hierarkiske defineringsprosessen. Samtidig innebærer den nye strukturen og styringssystemet at det ikke eksisterte rutiner for hvordan problemer skulle defineres og knyttes til alternative løsninger. Av den grunn forventes ulike problemer og løsningsdefineringsprosesser blant ulike aktører i forvaltningen. NSB som statlig eid aksjeselskap står i en særstilling når tilbud skal leveres. Dette fordi NSB har et særskilt samfunnsoppdrag, og det har derfor informasjonsplikt om konsernets virksomhet overfor eier, altså Samferdselsdepartementet. Dette kan ha vært til ulempe for NSB, og sådan ha svekket eller hindret konkurranse på like vilkår i konkurranseprosessen. Tabell 3.4 inneholder en presentasjon av empiriske forventninger utledet av det hierarkiske perspektivet i forhold til de tre fasene i den empiriske presentasjonen og i forhold til de to prosessene i strømmingstankegangen.

	Aktiveringsprosess	Defineringsprosess
Initiativfase	Den er hierarkisk, eksklusivt med tydelige og pre-definerte rollefordelinger. Beslutninger blir tatt av JDIR og er orientert mot politiske målsetninger	Krav, kriterier og beslutningsprosessen i kvalifisering og konkurransegrunnlaget er i samsvar med SDs politiske målsetninger og krav i stortingsvedtaket om reformen. Kan observere spor av spenning mellom sentraliserte (SD og JDIR) og desentraliserte (forvaltningsorganers) løsninger og oppfatninger.
Tilbudsfase	Samhandling er basert på instrumentell og formålsrasjonell planlegging fra JDIR innenfor rammene av spilleregler satt av JDIR	Deltakere har en god og tilnærmet lik forståelse av tildelingskriterier. Og deres strategi og løsningsforslag i deres tilbud er basert på mål-middel-rasjonalitet.
Tildelingsfase	Kommunikasjon innad i forvaltningen, til tilbydere og til eksterne aktører, er hierarkisk styrt og er formålsrasjonell. Sammenlignet mot de tidligere fasene er denne mer ekskluderende og smal. Prinsippet om ministerstyre preger samhandling mellom Stortinget og SD.	JDIRs beslutninger ved evaluering og tildeling er regelorientert og basert på konsekvenslogikk. Det vises god rolleforståelse, jamfør politiske målsetninger og sektorinteresser. Alle deltakere har nærmest lik forståelse av forhandlingsmøter og evalueringsmetoden. Oppslag i medier og ytre press skaper tvil om motivet Bak tildelingen.

Tabell 3.4 Presentasjon av empiriske forventninger i lys av det hierarkiske perspektivet, i forhold til de tre fasene i den empiriske presentasjonen og innenfor rammene av aktiverings- og defineringsprosesser i strømmingstankegangen.

3.2.3 Forhandlingsperspektivet

Det knytter til seg imidlertid svakheter ved det hierarkiske perspektivet. Det tar nemlig makt- og autoritetsforholdene i et hierarki for gitt, og dermed fanger det ikke opp interessehevdelse og forhandlingssituasjoner som kan oppstå der det er ressursknapphet.

Forhandlingsperspektivet byr på en komplementær innfallsvinkel med fokus rettet mot aktørenes rolle. Det knytter forklaringsfaktorene til forhandlinger om interesser og ressurser. I denne varianten blir organisasjoner oppfattet å være sammensatt av ulike enheter og posisjoner med til dels motstridende interesser, mål og kunnskap. Fordi ingen av aktørene alene kan oppnå sine mål, vil utfallet være et resultat av at ulike aktører forhandler og kompromisser (Christensen et al., 2013, s. 34). Selv om byråkratisk organisering innehar sterke innslag av hierarkisk arbeidsdeling og rutiner, peker likevel etablering av flere underenheter, spesialisering og arbeidsdeling i retning av økt heterogenitet i målsetninger, interesser og kompetanse. Økt autonomi og spesialisering åpner sådan opp for interessehevding og etablering av koalisjoner. I forhandlingsvarianten har aktiviseringsprosessen heterogene trekk dvs. deltakelse fra ulike berørte parter (Christensen et al., 2013, s. 34, 48). Christensen & Lægreid (2017, s. 1088–1089) hevder at forvaltningsverdier er viktige for å kunne holde offentlige organisasjoner ansvarlige overfor borgerne. Spørsmål om ansvarlighet og legitimitet er tett knyttet til hverandre. I denne tradisjonen er forvaltningen hierarkisk organisert med klare ansvarsforhold og kommandolinjer. I henhold til March & Olsen (1983, s. 284) er den realpolitiske ideen bygget på forestillinger om at den politiske styringen kjennetegnes av forhandling og konflikt, mens interessehevding sikrer effektivitet og økonomisk forvaltning av ressurser. Forhandlingsvarianten står nærmest konkurransemarkedsmodellen og vektlegger konkurranseevne. Delegering av forvaltningsoppgaver til tjenesteytende aktører i og utenfor forvaltningen er både kostnadseffektivt og innovativt. Det er derfor naturlig at den ferske reformen har brakt med seg en markedsorientert fortolkning av ansvarlighet og legitimitet som ikke nødvendigvis samsvarer med den etablerte hierarkiske definisjonen (Christensen & Lægreid, 2011, s. 126). I henhold til Christensen & Lægreid (2011, s. 141 & 128) hviler NPM delvis på pluralisme som ideologi for å sikre bedre deltakelse- og påvirkningskanaler opp mot offentlige beslutninger. Pluralisme som modell representerer et generisk syn på aktører med kilde i økonomiske teorier. Politikere i denne modellen oppfattes som forhandlere, meklere og tilretteleggere som balanserer mellom ulike interesser og styrer i henhold til ledelsesideer i privat sektor. Embetsmenn representerer spesialiserte offentlige etater basert på prinsipper om effektivitet, klare rollefordelinger, avtalestyring og markedssamarbeid. I følge Knill & Jale (2011, s. 88) er en pluralistisk modell i beslutningsprosessen preget av konsultasjon og korporasjon mellom offentlige beslutningstakere og interessegrupper. Følgelig er utfallet et resultat av forhandlinger mellom få dominerende interessegrupper og offentlige beslutningstakere. Interessegrupper har av den grunn stor påvirkningsmulighet i pluralistiske systemer. Videre hevder Knill & Jale (2011, s. 86) at interessegruppene påvirker politiske

beslutninger ved hjelp av mobilisering, kunnskap og kompetanse samt finansielle bidrag. Jo mer kompleks og teknisk problemstillingen blir, desto større påvirkningsmulighet får ulike interessegrupper. Der interesseorganisasjoner får stor adgang til å delta og medvirke, er det forventet at det oppstår større konkurranse mellom interessegrupper. I henhold til Roness hender det ofte at prosessen påvirkes av den sterkeste eller dominerende koalisjonens interesser og ressurser. Aktørenes interesser blir til på bakgrunn av både interne og eksterne forhold, og de kan være relatert til organisasjonskultur eller formell organisasjonsstruktur (Roness, 1997, s. 71–72). Jacobsen & Thorsvik (2009, s. 52) hevder at essensen i politikk er konflikt mellom flere og ulike interesser. Dermed inneholder politiske mål kompromisser, uklarheter og motstridende elementer. De er ofte komplekse og idealistiske, fremfor å være realistisk basert på analyse og planlegging. Følgelig forholder offentlige organisasjoner seg til ulike og motstridende hensyn, som er komplekse og ofte består av flere heterogene koalisjoner. De skal drives kostnadseffektivt og leve opp til demokratiske verdier som likebehandling, forutsigbarhet og deltakelse fra berørte parter – samtidig som de skal speile sentrale samfunnsverdier. Som et resultat oppstår det mangfoldige interessekonflikter og målkonflikter.

Empiriske implikasjoner

Aktiviseringsprosess. Forhandlingsperspektivet er forventet å ha god forklarings effekt i analysen av forhandlingene og i lys av den nye styringsmodellen for avtalestyring. Den er slik beregnet å være best egnet for analyse av beslutningsadferden innad i organisasjoner og i dynamikken mellom tilbydere og forvaltningen. Sett fra et forhandlingsperspektiv forventer man at prosessen skal være preget av interessekonflikt mellom ulike aktører, og at tilgangen til ressurser vil påvirke aktørenes mulighet til deltakelse i beslutningsprosessen. Dersom aktiveringsprosessen åpner opp for løsningsforslag fra flere aktører, og beslutninger skjer på bakgrunn av forhandlinger og kompromissinnngåelser, vil den være i henhold til forhandlingsperspektivet. Det er likevel forventet at grad av åpenhet varierer i de ulike faser og beror på problemstillingens art. Ut fra dette perspektivet vil mange ulike aktører delta i de ulike beslutningsarenaene avhengig av hvordan de eventuelle beslutninger eller endringer vil påvirke aktørenes posisjon, makt eller interesser. Dette kan igjen skape uoversiktlige situasjoner for tilbydere.

Defineringsprosessen i forhandlingsvarianten antas å være preget av en klar mål-middel-tenkning. Det forventes at ulike aktører har ulike problemer og løsningsdefineringer som speiler preferanser og interesser til organisasjoner som de hører til. Det antas at forvaltningsverdiene har blitt etterlevet av JDIR, med noen begrensninger, samt at utfallet kan forklares av høy spenning mellom faglig uavhengighet og lojalitet. Det er sannsynlig at JDIR kan ha en

markedsorientert fortolkning av ansvarlighet og legitimitet, og at denne tankegangen kan stå i strid med holdninger i NLF. Samtidig forventes det at målkonflikter kan ha oppstått grunnet motstridende hensyn i denne fasen, der hensyn til medvirkning fra fagorganisasjoner kan ha stått i strid med hensynene til markedsstyring og kostnadseffektivitet. Konkurranskriterier og kontraktkriterier danner etter dette perspektivet rammeverk for forhandlingene og for samhandlingen mellom JDIR og tilbyderorganisasjoner. Det er ventet å observere spenning mellom JDIRs og tilbydernes interesser, noe som også innebærer forskjellige definerings- og kvalitetskrav til det best pris- og kvalitetstilbudet, og dette kan forklare eventuelle uenigheter etter tildelingen i den siste fasen. Innkjøperrollen tilsier at JDIR vil ha av interesse å få mest mulig kvalitet til lavest mulig pris.

	Aktiveringsprosess	Defineringsprosess
Initiativfase	Den er åpen og inkluderende, noe mer åpen enn de to neste fasene. Deltakere er tilknyttet offentlig sektor, privatsektor og fagorganisasjoner. Tilbydere kommer fra Norge og utlandet. Forhold som berører flere områder, aktiverer aktører med ulike interesser. Aktører fra forvaltningen kommer fra ulike og autonome organisasjoner.	Problemoppfatninger og løsningsforslag gjenspeiler aktørenes bakgrunn. Beslutninger blir tatt basert på kompromissinnngåelse og forhandlinger. Deltakernes ressurstilgang og forhandlingsevne er utslagsgivende. Aktører som er for markedsutsetting, stiller seg lettere ukritiske til endring i gjeldende sikkerhetskrav
Tilbudsfase	Deltakernes ulike behov og interesser danner grunnlag for deres strategi for samarbeid med andre aktører. Aktørene deltar i de ulike beslutningsarenaene avhengig av hvilken betydning det har for deres posisjon, makt eller interesser	Tilbydere med størst ressurser, best evne til forhandling og kompromissinnngåelse vil levere beste tilbud basert på mål-middel-tenkning. Det er forventet å observere forskjellige definerings- og kvalitetskrav hos JDIR og tilbydere og å observere visse likhetstrekk i tilbudene.
Tildelingsfase	Under forhandlingsmøter, og evaluering av tilbud, deltar aktører med ulik bakgrunn og fagfelt. Tilbydere har ikke fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen.	Tildelingen er utledet av kompromiss og forhandlinger – og den er basert på instrumentell logikk. Ulike definerings- og kvalitetskrav kan utløse uenigheter rundt tildelingen.

Tabell 3.5 Presentasjon av empiriske forventninger utledet av forhandlingsvarianten. Dette sett i forhold til de tre fasene i den empiriske presentasjonen, innenfor rammene av aktiverings- og defineringsprosessene i strømningstankegangen.

Tilbydere vil derimot antakelig komme best ut med lavest mulig produksjonskostnader til høyst mulig pris. Det kan av den grunn også tenkes at konkurransen stimulerer til visse likhetstrekk i tilbudene. Både tilbydere og JDIR er forventet å ha en markedsrettet tilnærming til spørsmål om hvordan konkurranseutsetting påvirker sikkerheten i jernbanesektor. Det er videre forventet at NLFs interesser vil bli best ivaretatt dersom konkurransen ikke medfører store endringer i sikkerhetskrav, pris eller kvalitet. Spesielt hvis de medfører innskrenking av arbeidstakerens rettigheter, og da spesielt hvis dette eksplisitt gjelder lokomotivførere. Tabellen ovenfor, Tabell 3.5, inneholder en presentasjon av empiriske forventninger utledet av forhandlingsvarianten i

forhold til de tre fasene i den empiriske presentasjonen og i forhold til de to prosessene i strømmingstankegangen.

3.2.4. Kulturperspektivet

Normer for hva organisasjonsmedlemmer bør foreta seg i ulike situasjoner blir utviklet innenfor organisasjoner. Over tid vil organisasjonsmedlemmer internalisere de rådende oppfatninger. Organisasjonsstrukturer kan fungere som grenser for kollektiv samhandling i organisasjoner (Roness, 1997, s. 78). Dermed står kulturer og verdier sentralt i kulturperspektivet. En slik institusjonell forståelse kan forstås som en motforestilling og kritikk av den instrumentell-rasjonelle tradisjonen innen organisasjonsfaget. Selznick (1957) hevder at det er et skille mellom organisasjoner og institusjoner: institusjoner er «*infused with value*», fylte med verdier. Mangel på ressurser og behov for samhandling i organisasjoner kan ifølge Selznick fungere som en drivkraft, for slik å stimulere organisasjoner til transformasjon og institusjonalisering. Den institusjonelle integreringsprosessen, i henhold til Selznick, skjer langs to dimensjoner: Den første er en «mekanisk» dimensjon, der organisasjoner definerer eksplisitte mål og etablerer formelle strukturer, regler og rutiner. Mens den andre dimensjonen er kultiverende – den omhandler internalisering av uformelle regler, verdier og normer (Fortwengel 2017, s. 703; Christensen et. al., 2013, s. 52). Kulturperspektivet tar her sitt utgangspunkt i ideene til Selznick. Han forstår organisasjonskulturen som kvaliteter som på den ene siden fører til at organisasjoner blir rigide og mindre tilpasningsdyktige ovenfor nye krav. På den andre siden blir organisasjonskulturen oppfattet som en nødvendig egenskap og et moralsk rammeverk som integrerer organisasjonsmedlemmer, styrker fellesskapet og gjør organisasjoner bedre i stand til å løse sine oppgaver. Dermed danner offentlige organisasjoner med komplekse oppgaver også en mer kompleks kultur. March og Olsen (Christensen et. al., 2013, s. 56–57) knytter handlingslogikken til en organisasjonskultur der de presenterer *logikken om det passende*: man handler på bakgrunn av det som blir oppfattet som rimelig eller akseptabel løsning. Beslutninger blir tatt gjennom matching som handlingsregel for kategorisering og for å koble situasjoner og identitet. Denne logikken representerer en institusjonell hukommelse og har sine fordeler ved at komplekse handlingsstimuli blir møtt med forholdsvis intuitive handlingsmåter.

Beslutninger basert på matching kan ifølge March og Olsen føre til *historisk ineffektivitet* og resultere i at institusjoner ikke klarer å leve opp til krav om effektivitet. Derfor vil de heller ikke være i stand til å tilpasse seg endrede handlingsbetingelser. Dette fordi kulturelle normer og verdier som preger organisasjonen i dens begynnende og formative år, også preger organisasjonsadferden og dens videre utvikling. Dette fører til *stivhengighet*.

Selv om organisasjonskulturen i offentlige organisasjoner er preget av konsistens i regler og identitet, kan en likevel ikke se bort fra at kompleksitet i offentlig politikk og forvaltningsapparatet kan føre til både mangfold og inkonsistente beslutninger. I en slik situasjon kan en stå ovenfor konkurrerende definisjoner av passende logikk og mindre fleksibilitet. Dette gir usikkerhet om hvilken handlingslogikk som gjør seg gjeldende i den konkrete situasjonen. Knut Dahl Jacobsen (Christensen et. al., 2013, s. 56–57) ser positivt på denne kompleksiteten. Han hevder at uklare blandinger av forskjellige verdier og ulike hensyn bidrar til økt kompetanse og fleksibilitet. Kranser mener at dersom referansepunkt for beslutninger for ansatte i offentlige organisasjoner hovedsakelig er den offentlige organisasjonskulturen, og ikke andre hensyn, vil det få betydning for den vertikale, institusjonelle dybden. Dersom de ansatte vektlegger integritet innad i organisasjonen, vil det styrke den horisontale bredden. Fordelen med stivhengighet er at den fører til stabilitet og kulturell og normativ dybde i organisasjonen, noe som gjør at de ansatte lettere kan identifisere kulturelle rammer, ta passende beslutninger og handle mer effektivt. Ulempen kan være at organisasjonen opptrer rigid og mindre tilpassningsdyktig i møte med skiftende omgivelser eller eksterne utfordringer. Det har tidligere blitt reist kritisk påstand om at NSB har vist mangel på kultur for omstilling og moderniseringsprosesser (ibid. s. 54–57, 62–63). Stivhengighet og rigiditet kan ha en gjensidig forsterkende effekt overfor hverandre. Likevel hevder Pollitt (2016, s. 32–35) at slike selvforsterkende stier (*self-reinforcing paths*) ikke nødvendigvis vil gi utvikling og endring i organisasjonen. Han oppfatter stivhengighet mer som en viktig egenskap for stabilitet og forutsigbarhet innad i organisasjonene og for integrering av organisasjonsmedlemmer (Christiansen et. al. 2006, s. 217).

Empiriske implikasjoner

Aktiviseringsprosess. En sentral antagelse i kulturperspektivet er at aktørenes deltakelse blir stimulert av institusjonelle normer. Ut fra kulturperspektivet kan det forventes at strategien for aktiviteter knyttet til informasjonshenting og forberedelse av kvalitet- og pristilbud foregår på bakgrunn av tidligere erfaringer og institusjonelle forventninger. Det samme forventes i forbindelse med forhandlinger. Det er i denne sammenheng viktig å legge til at jernbanereformen brøt med mange av de etablerte normer og holdninger som eksisterte før konkurranseutsetning og reformen. Det kan derfor, fra NLF, forventes en viss grad av misnøye knyttet til muligheten til begrenset deltakelse og medvirkning til konkurranseprosesser.

Defineringsprosess. Tatt i betraktning at jernbanesektoren har vært en statlig drevet sektor, forventes det at de eksisterende institusjonelle normer skal ha preget spenning mellom problem og løsningsdefineringer som var stimulert av reformen. Jeg antar at jeg finner spor av teorien

om endringer i dette perspektivet, særlig stivhengighet, i min empiri. Det er forventet å observere en viss grad av stivhengighet i NSBs og NLFs beslutningsadferd, samt i de forventninger som de antakelig hadde til utfallet av konkurranseprosessen. Dersom en eventuell spenning mellom JDIRs og tilbydernes defineringsprosesser av «beste pris- og kvalitetstilbud» springer ut av ulike oppfatninger av «passende tilbud», vil det være i tråd med den kulturelle logikken. I et slikt scenario er det forventet at NSB vil holde et nivå som ikke avviker fra standarder som eksisterte i pre-reformperioden, noe som vil være i samsvar med en forventning om historisk ineffektivitet og stivhengighet. På samme måte: Dersom SJ legger til grunn sine erfaringer fra de svenske anbudsprosessene, vil det også være i henhold til forventninger om et kulturelt tankesett. Det vil for JDIR innebære at direktoratets oppfatning av sikkerhet, pris og kvalitet befinner seg et sted mellom SDs defineringsprosesser og det som blir definert som akseptabelt i jernbanesektoren. Det er likevel ventet at JDIRs beslutninger speiler et innkjøpsfaglig tankegodt. Hva angår sikkerhetskrav, er det ventet at tilbydere og forvaltningsorganisasjoner har en tilnærmet lik defineringsprosesser av sikkerhetskrav, dersom sikkerhetskrav er uendret. Det forventes ut fra et kulturelt perspektiv at eventuell nye sikkerhetskrav og kriterier vil bli definert ulikt hos de ulike aktørene, på bakgrunn av ulike «institusjonelle hukommelser». Det kulturelle perspektivet er i tillegg forventet å ha god forklarings effekt i en analyse av den politiske konflikten som oppsto i etterkant av tildelingen. Tabell 3.6. presenterer empiriske forventninger ut fra det kulturelle perspektivet i de ulike faser, samt innenfor rammene av aktiverings- og defineringsprosesser i strømmingstankegangen.

	Aktiveringsprosess	Defineringsprosess
Initiativfase	Deltakelse og samhandling mellom aktører blir stimulert av institusjonelle normer og tidligere erfaringer. Deltakernes holdning til jernbanereformen påvirker deres holdning til hverandre, samt til deltakelse og samhandling mellom dem.	Aktørens problem og løsningsdefineringsprosesser, holdninger og forventninger speiler institusjonelle normer og en kulturell oppfatning av roller og ansvarsfordeling i sektoren
Tilbudsfase	Samhandling mellom deltakere og tilbydernes strategi for informasjonshenting skjer på bakgrunn av tidligere erfaringer, institusjonelle forventninger og logikken om det passende.	Tilbydernes strategi for tilbud er på bakgrunn av tidligere erfaringer og logikken om det passende. Det er forventet å observere trekk ved tilbydernes tilbudsstrategi som tilsier stivhengighet hos tilbyderorganisasjonene.
Tildelingsfase	Forskjellige oppfatninger av hva som er det beste handlingsalternativet hos tilbydere skaper ulike forventninger. Det gir tvil om fremgangsmåten til JDIR i ulike delprosessene og videre fører til uenigheter om utfallet av konkurransen.	Tilbydernes strategi for forhandlinger er preget av kulturell tankegang og stivhengighet hos tilbydere. Det kan derfor observeres ulike løsningsforslag fra tilbydere med ulik landbakgrunn.

Tabell 3.6. Presentasjon av empiriske forventninger i lys av kulturperspektivet i forhold til de tre fasene i den empiriske presentasjonen, innenfor rammene av aktiverings- og defineringsprosesser i strømmingstankegangen.

3.5. Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet gjort rede for og presentert strømningstankegangen, som vil bli benyttet som et beskrivende teoretisk rammeverk for strukturering av empiriske funn.

Videre presenterte jeg disse tre perspektivene: det hierarkiske perspektivet, forhandlingsperspektivet og det kulturelle perspektivet. Jeg gjorde også rede for empiriske forventninger knyttet til hver av perspektivene. Samlet sett utgjør disse det forklarende teoretiske rammeverket for tolkning av beslutningsadferd i hver av fasene omtalt i neste kapittel.

I denne studien blir ulike faser i konkurransen forstått som gjensidig påvirkende prosesser ovenfor deltakere. Samtidig ble konkurransen både påvirket og drevet frem av aktørenes ulike handlingslogikk, formelle rammer og kulturelle hensyn – samt ulike interesser, maktforhold og ressursforhold. For tolkning av komplekse kontekster og handling vil det være nyttig å trekke vekselvirkninger mellom elementer fra hvert perspektiv (Christensen et. al., 2013, s. 200).

Med dette som et utgangspunkt får de tre perspektivene en komplementær funksjon ovenfor hverandre i denne studien (Roness, 1997, s. 100).

I en hierarkisk analyse av konkurranseprosessen kan veksling mellom forhandlingsperspektivet og kulturperspektivet være nyttig for å undersøke hvordan forhandlingselementer og kulturelle trekk kan ha hatt hemmende eller fremmende effekt på den hierarkiske styringen. (Christensen et. al., 2013, s. 200). Tilsvarende kan forhandlingselementer bli begrenset av hierarkiske eller kulturelle bindinger. Med utgangspunkt i det kulturelle perspektivet, kan reformer virke utfordrende på etablerte kulturer og tradisjoner. Dermed kan dette utløse motstand mot hierarkisk styring og hemme kompromissinngåelse i forhandlingssituasjoner. Samspillet mellom perspektivene er derfor nyttig for å analysere beslutningsprosesser i konkurransen som antakelig er preget av spenningsforhold mellom hierarkiske, instrumentelle og kulturelle handlingslogikker (Christensen et. al., 2013 203).

I denne studien vil samspillet mellom perspektivene tillate meg å belyse hvordan ulike handlingslogikker påvirker hverandre i de ulike beslutningsfasene.

Tabell 3.7 er en oppsummerende tabell med oversikt over alle de tre valgte perspektivene, samt en kort presentasjon av forventninger til aktiviserings- og defineringsprosessene.

	Det hierarkiske perspektivet	Forhandlingsvarianten	Kulturperspektivet
Aktiveringsprosessen	Hierarkisk styrt og lukket deltakelse, basert på tydelige ansvars og rolle-fordelinger. Nøkkelordet er prinsippet om ministerstyre.	Mangfoldige aktører blir aktivert. Aktiveringen er åpen og inkluderende, med noe variasjon i de ulike faser. Tilbydere har ikke fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen.	Aktørenes deltakelse og interaksjon blir stimulert av erfaringer, institusjonelle normer og tidligere erfaringer. Det samme gjelder for tilbydernes samhandling med andre deltakere og deres samarbeidspartnere.
Defineringsprosessen	Deltakere tar mål-middelrasjonelle beslutninger og har tilnærmet lik forståelse av konkurransegrunnlaget.	Problemoppfatninger og løsningsforslag gjenspeiler aktørenes interesser. Behov i organisasjoner som de representerer. Beslutninger blir tatt på bakgrunn av kompromissinngåelse og forhandlinger.	Tilbydernes strategi for tilbud og forhandlinger er basert på tidligere erfaringer og logikken om det passende. Tilbydernes tilbudsstrategi kan antyde stivhengighet hos tilbyderorganisasjonene.

Tabell 3.7 oppsummerende presentasjon av empiriske forventninger i lyset av de tre perspektivene og i rammene av aktiverings- og defineringsprosesser i strømningstankegangen

KAPITTEL 4. METODE

I dette kapitlet vil jeg i første omgang begrunne valg av casestudie som forskningsstrategi. Deretter beskriver jeg studiens forskningsdesign, samt hvorfor jeg har benyttet saksdokumenter og intervjuing som metoder for datainnsamling. Videre begrunner jeg hvorfor noen aktører ble ansett å være strategiske passende for utvalget og hvorfor andre ble utelukket. Etter dette presenterer jeg metode, tidspunkt og forhold knyttet til intervjuing av informantene. Deretter kommer beskrivelse av den deskriptive innholdsanalysen og den teoretisk prøvende og den forklarende, fortolkende analysen. Etter dette drøfter jeg påliteligheten og validiteten av studien. I denne delen vil jeg i tillegg drøfte styrker og svakheter ved den valgte metoden. Jeg gjør rede for etiske hensyn, før jeg avslutter dette kapitlet med en oppsummering av sentrale elementer.

4.1. Casestudie som forskningsstrategi

Yin (1984) definerer casestudie som empirisk forskning der det benyttes flere datakilder for å undersøke et samtidig fenomen i sin virkelige og naturlige kontekst – og der grensen mellom fenomenet og konteksten ikke er innlysende klar (Bukve, 2016, s.121–122).

Det kan hevdes at den prosessen som ledet fram til tildeling av trafikkavtalen er studert i sin naturlige kontekst og at dette er et fenomen som er vanskelig å skille fra konkurranseprosessen for Sørlandsbanen (konteksten). Fordelen med casestudie som strategi er at den gir meg anledning til å legge selve problemstillingen i kjernen for studien, oppdage potensielle forklarende faktorer underveis og få god innsikt i hvordan konkurranseprosessen utvikler seg helt frem til tildelingsfasen (Swanborn, 2010, s. 18–19). I forbindelse med metodevalg er det viktig å finne en metode for valg av utvalg, innsamling og analyse av data som er godt egnet for problemstillingen. Problemstillingen i denne studien omhandler samspill mellom et forholdsvis fåtall av organisasjoner. Enheter i en casestudie kan være komplekse, det vil si befinne seg på både meso- og mikronivå, men likevel være oversiktlige (Grønmo, 2011, s. 91). Organisasjoner som deltok i konkurranseprosessen for Sørlandsbanen utgjør studieenheter i min case. I samsvar med Grønmos beskrivelse er enhetene i min studie, organisasjoner på mesonivå er sammensatt av underenheter på mikronivå. Underenheter i min case omfatter individer, handlinger og beslutninger. Ved å velge casestudie som forskningsmetode får jeg belyst konkurranseprosessen og beslutningsprosessene på en holistisk² og detaljert måte. Organisasjoner og konkurranseprosessen på mesonivå kan betraktes som et univers i forhold til

² Begrepet holistisk refererer her til oppfatningen om at individets handlinger og sosiale fenomener er determinert av et kompleks sett av ulike årsaksfaktorer (Swanborn, 2010, s. 18).

handlinger og aktører på mikronivå. En induktiv casestudie genererer dybdekunnskap for teoretisk generalisering. En casestudie kan til dels basere seg på strategisk utvelgelse av underenheter og teoretisk generalisering til det universet av den mer komplekse enheten (Grønmo, 2011, s. 86–89). Tatt i betraktning at denne studien skal være den første som systematisk og inngående undersøker konkurranseprosessen utledet av jernbanereformen, vil teoretisk generalisering være nyttig for en fremtidig studie av konkurranseprosesser i de tre andre trafikkpakkene – både i forskningssammenheng og sett fra et samfunnsperspektiv.

4.2. Forskningsdesign

Forskningsdesign er en strategi eller en plan for å gjennomføre et forskningsprosjekt. Derfor er det viktig å lage en forskningsplan. Det naturlige er at problemstillingen styrer valg av teori og metode (Bukve, 2016, s. 11). Problemstillingen i min oppgave er rettet opp mot å rulle opp og beskrive konkurranseprosessen, samt forklare beslutningsprosesser i ethvert trinn av konkurransen, hele veien frem til tildelingen. Ved å kombinere en beskrivende og en forklarende del får jeg innsyn i sentrale aspekter ved konkurransen som kan forklare hvordan kan det ha seg at Go-Ahead vant konkurransen om Sørlandsbanen til tross for lavere måloppnåelse på kvalitetskriteriene (Bukve, 2016, s. 83–86). Dette innebærer at den teoretiske analysen er todelt:

- En deskriptiv del, som beskriver prosessen ved å analysere deltakelsesmønster, altså hvilke aktører som deltok i hver av de tre empiriske fasene og hvilke løsningsforslag de brakte med seg.
- En analytisk del, som forklarer beslutningsprosesser ved å analysere aktørenes ulike holdninger, oppfatninger og beslutninger i de tre empiriske fasene.

4.3 Datainnsamling og strategisk utvalg

En fordel med kvalitative studier er at metoden tillater innhenting av stor mengde uttømmende informasjon om hver enhet. Samtidig er denne metoden fleksibel i innhentingsprosessen, i den forstand at utvelgning av enhet og informasjon, samt innhenting og analyse av data, kan foregå parallelt med den empiriske undersøkelsen. I tillegg åpner metoden for bruk av ulike datatyper (Grønmo, 2011, s. 110–111). I denne studien benytter jeg saksdokumenter supplert med intervjudata som to primære datakilder, som står i et komplementært forhold til hverandre. For å beskrive forløpet i den offentlige debatten underveis i konkurranseprosessen, og videre den politiske konflikten som oppstod i kjølvannet av tildelingen, har jeg valgt ut et begrenset antall avisartikler.

Ifølge Grønmo kan informasjon som samles fokusere på de enkelte enhetene eller relasjonen mellom dem. Samtidig er det vanlig å skille mellom informasjon om aktører på den ene siden

og informasjon om handlinger, meninger og hendelser på den andre siden (ibid., s.106–109). Jeg kjente opprinnelig til konkurransen om Sørlandsbanen mest gjennom mediene, og jeg hadde fulgt med på den offentlige og politiske debatten som pågikk under og etter konkurransen, før jeg valgte tema for min masteroppgave. Av den grunn var det viktig å innhente relevant, men politisk nøytral, informasjon om organisasjoner som kunne ha hatt en sentral rolle i konkurransen. Før innsamlingsprosessen brukte jeg en del tid på research for å skaffe meg oversikt og informasjon om sentrale aktører i konkurransen. I tillegg trengte jeg å få innsikt i hvordan den nye jernbanesektoren fungerte, hvilke politiske målsetninger som var satt for forvaltningen, samt hvilke styringsinstrumenter som var benyttet for å oppnå målsetningene. Utover dette var det behov for å få en god forståelse for hvilke endringer reformen medførte, og hvordan ulike aktører ble påvirket av disse endringene. Dette var av betydning for å fange opp eventuelle spenninger, forventninger og andre underliggende forhold som kunne ha påvirket dynamikken mellom aktørene i konkurranseprosessen. Research i den tidlige fasen gikk derfor ut på å innsamle og systematisere tidligere forskning, nyhetssaker og store mengder med offentlige dokumenter – deriblant stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, NTP for perioden 2014–2023 og NTP for perioden 2018–2029, lovverk og forskrifter, statsbudsjetter, styringsdokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter.

Jeg innsamlet relevante offentlig data som berørte SD, JDIR, Entur AS, Norske Tog AS, SJT, Mantena AS, Bane NOR, NLF, NJF, Norsk fagskole for lokomotivførere, NSB og KOFA (sistnevnte i et mindre omfang). Jeg startet innsamling av data under arbeidet med researchen. Parallelt med researcharbeidet sendte jeg skriftlig henstilling og søknad om innsyn i saksdokumenter og intervju til SD, JDIR, TS, Bane NOR, Norsk fagskole for lokomotivførere, NSB, SJ, Go-Ahead, NLF og NJF.

I forbindelse med datainnsamlingen la jeg vekt på å innhente alle saksdokumenter som tilhørte alle tre fasene i konkurransen. Det kan derfor sies at innhentet data er avgrenset i saksprosessen, men ikke i tid. utfordringer meldte seg tidlig i denne fasen, delvis fordi det var vanskelig å finne offentlig tilgjengelig data om SJ og Go-Ahead og delvis fordi konkurranseprosessen knyttet til Trafikkpakke 2 var i gang. Konkurransen for Trafikkpakke 2 skapte et sensitivt klima rundt tematikken og gjorde det vanskelig å komme i en posisjon for dialog med NSB (Vy), SJ og Go-Ahead. Samtidige henviste kilder meg til Jernbanedirektoratet for innsyn i saksdokumenter. Dette gjorde JDIR til den mest sentrale og viktigste kilden både i forbindelse med innsamling av formelle saksdokumenter og for etablering av kontakt med informanter. Dette var informanter som kjente godt til og hadde tatt del i konkurransen, og de hadde en sentral posisjon i sin egen organisasjon (foruten SD, NLF og NJF).

Jernbanedirektoratet innvilget innsyn i stor mengde saksdokumenter. Alle tilbud var imidlertid sladdet, og de ble derfor utelukket fra studien. Saksdokumenter var både mangfoldige og omfattende, og de utgjorde omkring 400 MB data. Derfor var det nødvendig å velge ut hvilke data som skulle forkastes og hvilke som skulle beholdes. Mitt samarbeid og den tette dialog med JDIR var verdifull i denne fasen for å kunne skape oversikt og forstå innholdet. I tillegg måtte jeg forstå funksjonen av de ulike prosesser og dokumenter, samt sikre at oppgaven beskrev prosessen på en korrekt, nøyaktig og presis måte. Jeg fikk anledning til å stille spørsmål om forhold som var uklare, og jeg fikk dermed bøte på begrensningene knyttet til begrenset innsyn i saksdokumentene. All kommunikasjon med direktoratet foregikk skriftlig, og de utgjør i overkant av 50 e-poster. Noe av innholdet i e-postene er benyttet som kilde i den empiriske presentasjonen. En liste over disse er vedlagt studien. Det kan i tillegg påpekes at arbeidet med empirikapitlene var en viktig prosess i studien, med systematisering og sortering av saksdokumenter. Det skapte oversikt over delprosesser i konkurranseprosessen. Underveis fikk jeg vurdert behovet for innhenting av mer data. I denne fasen fikk jeg innsyn i en anonymisert protokoll for høringsinnspill fra togselskapene og forvaltningen, samt at jeg fikk innsyn i møtereferat fra alle forhandlingsmøter med alle seks tilbydere. I et strategisk utvalg blir data samlet inn gjennom systematiske vurderinger og gjennom utvelgingen av enheter som er interessante og relevante for den teoretiske analysen. Utvelgingsprosessen kan avsluttes der inkluderingen av nye kilder til utvalget blir vurdert ikke å tilføre vesentlig og relevant informasjon for å belyse problemstillingen (Grønmo, 2011, s. 88–89). Intervjuet med informanten fra SD ble utelukket fra studien etter vurdering av at innholdet var allerede godt dekket i den offentlige debatten, og at det derfor ikke ville tilføre vesentlig eller relevant informasjon i min casestudie. Det ble også vurdert at de foretatte intervjuene og saksdokumenter belyste saken tilstrekkelig, og det var dermed ikke behov for å intervju Entur AS, Norsk Tog AS og andre fagforeninger. Go-Ahead er ikke representert i studien, da jeg ikke fikk ikke tilbakemelding fra selskapet på mine henvendelser og søknader om intervju.

4.4. Metode for intervju

En fortolkende metode er godt egnet i kvalitativ forskning, der en trenger innsyn i subjektive erfaringer og i de unike meningene til informantene. Det kan derfor hevdes at en fortolkende tilnærming gir innsikt i sosiale sammenhenger og mellommenneskelig interaksjoner. Fordelen med denne metoden er at den har et intersubjektivt fokus, samtidig som den fungerer som et filter og skaper et skille mellom individets subjektive opplevelse av et fenomen og selve fenomenet. Med bakgrunn i en fortolkende metodisk tilnærming, har jeg her valgt en semi-

strukturert intervjuemetode. Intervjuene foregikk som en meningsutveksling og muliggjorde samproduksjon av informasjon (Grønmo, 2011, s. 129–131 & 372).

Intervjuene, som jeg foretok, tillot informanten å uttrykke sine meninger selv om det innebar avvik fra den pre-strukturerte guiden som jeg hadde satt opp. Avvikene var delvis forårsaket av at kunnskapen fra de foregående intervjuene, der jeg benyttet informasjonen til å stille spørsmål som var mer relevante og hensiktsmessige i intervjuet med mine neste informanter. Jeg kan ikke utelukke at det kan ha avslørt svarene til informanter i de foregående intervjuene, og at dette igjen kan ha påvirket svarene fra de neste informantene. I denne sammenheng er det viktig å legge til at spørsmålene for hvert intervju ble utarbeidet og tilpasset til den organisasjonen som informanten representerte. Dette fordi aktørene hadde ulike roller i konkurransen. For eksempel ble det hensyntatt at NSB som et statlig eid aksjeselskap hadde flere hensyn å vareta enn SJ, selv om begge var tilbyderorganisasjoner og ble stilt like spørsmål. Ved to tilfeller fikk informantene tilsendt spørsmålene før intervjuet. Dette gjaldt JDIR og SJ. Når det gjaldt SJ, var dette en anmodning fra informanten, delvis av hensyn til forberedelse og delvis av hensyn til å motvirke eventuelle språklige komplikasjoner. Hva det angår JDIR skjedde dette på anmodning fra informanten. For å sikre at fremstillingen av prosessen blir presis og riktig, fikk informanten mulighet til å gjennomgå utkast av empirikapitlet og kontekstkapitlet. Avslutningsvis fikk JDIR også et fullstendig utkast av hele oppgaven, før innlevering, med mulighet til å fremlegge eventuelle kontradiksjoner knyttet til den empiriske presentasjonen i de to kapitlene.

Rekkefølgen i intervjuene var primært sett valgt strategisk. For å innhente mest mulig informasjon om prosessen, ønsket jeg å først å foreta intervjuet med informanten fra JDIR. For å sikre at jeg fikk gjennomført alle intervjuene oppholdte jeg meg i Oslo fra 22. november til 12. desember 2019. I dette tidsrommet var forvaltningen opptatt med arbeidet knyttet til statsbudsjettet for 2020, noe som medførte endringer i rekkefølgen av intervjuene. I henhold til den nye planen foretok jeg det første intervjuet med informanten fra SD, og deretter intervjuet jeg informanter fra NSB, Bane NOR, NLF og Jernbanedirektoratet helt til slutt. Underveis i oppholdet mitt ble jeg syk, og jeg ble derfor nødt til å avlyse intervjuene med informanter fra Entur og Norske Tog. Informanten fra SJ hadde på forhånd varslet om at intervjuet måtte utsettes til etter tildeling av trafikkavtalen for Trafikkpakke 2. Siden informanten befant seg i Sverige, foretok jeg intervjuet via telefon 14. februar 2020. Intervjuene varte mellom 30 minutter og 3 timer. De fleste intervjuene varte godt over én time. Intervjuet med informanten fra JDIR var det lengste av alle og omfattet cirka 100 spørsmål. Intervjuobjektene viste stor interesse for problemstillingen, og alle sammen var imøtekommende. Informanten fra NSB var noe mer tilbakeholden og mindre kontroversiell i sine svar kontra informanten fra SJ. I noen

tilfeller var informanten fra JDIR tilbakeholden i sine svar. Den tette dialogen med denne informanten i etterkant av intervjuet tillot meg å stille oppfølgingsspørsmål og innhente utfyllende svar der det var nødvendig. Totalt sett kan det sies at informantenes åpenhet overgikk mine forventninger, tatt i betraktning det politiske etterspillet etter tildelingen. Det ble tatt opp lydopptak av alle intervjuer, og de ble senere transkribert til tekstfil.

4.5. Innholdsanalyse

Jeg har benyttet meg av kvalitativ innholdsanalyse for systematisk å analysere innholdet i saksdokumentene. Denne metoden går ut på systematisering av skriftlige kilder som tekster og sitater som er av relevans for å belyse problemstillingen (Grønmo, 2011, s. 128). Metodisk fremgangsmåte vil være å skape kategorier for å systematisere og få oversikt over informasjon og data som skal utvelges for innholdsanalyse, basert på det som er mest relevant for problemstillingen. I den deskriptive analysen har jeg med hjelp av koding skapt kategorier for sentrale trekk i saksdokumenter som beskriver faktiske forhold i datamaterialet. I denne sammenheng har jeg valgt å benytte meg av den samme tabellen som JDIR henviser til i konkurransegrunnlaget for beskrivelse av tildelingskriteriene, og jeg valgte å legge til grunn og videreutvikle de samme kategoriene som evalueringsteamene i JDIR benyttet seg av under sine kvalitative vurderinger av tilbud. I den deskriptive innholdsanalysen foretar jeg analyse av ulike deler av innholdet i saksdokumenter opp mot hverandre (ibid., s. 191) for på best mulig måte gi en helhetlig beskrivelse av prosessen. De to andre metodene for innholdsanalysen omfatter: den fortolkende analysen, som speiler forskerens oppfatning av innholdet. Og den forklarende analysen, som sikter på å forklare eller begrunne mulig årsak eller grunn til det som beskrives i studien (ibid., s. 360 og 371). Jeg har i denne sammenheng benyttet meg av et teoriprøvende design for den teoretiske tolkningen. Ved bruk av denne metoden er det viktig at forskeren setter seg godt inn i casen på forhånd, og denne da har god kunnskap om de teorier og klasser av caser som er objekt for forskning. Ved denne metoden undersøker forskeren om funn, eller observasjoner, er i samsvar med teoriene som er benyttet som et analyserammeverk i studien. Under den teoretiske analysen sammenlignes empiriske funn opp mot de teoretiske forventningene (Bukve, 2016, s. 128).

Jeg har benyttet tre teoretiske perspektiver som teoretiske rammeverk for teoriprøvingen: det hierarkiske perspektivet, forhandlingsperspektivet og kulturperspektivet. Fordelen med denne metoden er at den tillater forskere å prøve rivaliserende teorier opp mot hverandre for å gi en helhetlig teoretisk fortolkning. Formålet med å kombinere ulike metoder for innholdsanalyse

har vært å skape en god sammenheng mellom den beskrivende og den forklarende delen i problemstillingen, teorien og analysen.

4.6. Drøfting av reliabilitet, validitet, styrker og svakheter ved metoden

Den største styrken ved datagrunnlaget i oppgaven er at skriftlige dokumenter utgjør det primære datagrunnlaget. Dette styrker påliteligheten (reliabiliteten), da skriftlige dokumenter er pålitelige med hensyn til etterprøvbarehet og overprøvbarehet. I tillegg, for å sikre at innsamlet data er dekkende nok og svarer på problemstillingen, har jeg som tidligere nevnt innsamlet informasjon og innhentet nye opplysninger underveis, mens jeg arbeidet med den empiriske presentasjonen. Ulempen ved innsamlet data er imidlertid knyttet til at en mengde dokumenter er sladdet, og at det på daværende tidspunkt, da jeg foretok innsamling av data, ikke var mulig å få innsyn i disse. En annen ulempe og svakhet ved innsamlet data er at begrensninger i innsyn medførte at det i enkelte faser ikke var mulig å innhente datagrunnlag som ga sammenligningsgrunnlag. Jeg har forsøkt å hindre at disse svakhetene svekker påliteligheten i analysen gjennom å opplyse om svakheter ved datagrunnlaget, der dette gjelder, og i den grad det lot seg gjøre å innhente supplerende opplysninger fra JDIR.

Begrepet validitet viser til måling av grad av samsvar mellom datagrunnlaget og problemstillingen, altså sammenhengen mellom problemstilling, intervjuguiden og valg av case og informanter. Den interne validiteten dreier seg om hvorvidt forskningen er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Den eksterne validiteten måler hvorvidt resultatet av studien er realistisk og har gyldighet utover teoretiske betingelser og om konklusjonen er gyldig under reelle samfunnsmessige forhold (Grønmo, 2004, s. 233). En annen metode for måling av validitet omfatter begrepsvaliditet. Dette måler samsvar mellom det teoretiske begrepet, definisjonen og operasjonaliseringen av begrepet, samt det overordnede målet med begrepet slik det uttrykkes i problemstillingen. Ifølge Sartori (1970, s. 1049) bør en forsker utjevne forskjellen mellom den universelle og den spesifikke betydningen som et begrep inneholder. For å sikre begrepsvaliditeten, og begrunnet i oppgavens omfang, har jeg kun gitt en teoretisk definisjon av begrepet konkurransesetting. Og jeg har i tillegg listet opp sentrale begreper og definisjoner av dem innledningsvis i oppgaven.

Det er også viktig å være bevisst mulige fallgruver knyttet til at forskerens egne synspunkter ikke fører til at man snevrer inn perspektivet i forskningen. Slik kan man hindre at resultatet av analysen ikke blir for ensidig eller personlig. Kildekritikk som sådan innebærer at forskeren viser kritisk selvrefleksjon. Som nevnt tidligere, har jeg både i forbindelse med research og

innsamling av data vektlagt å innhente politisk nøytral informasjon for å hindre at den kunnskapen jeg hadde om saken påvirket kildekritikken i studien.

Kildekritikk berører i tillegg kildens holdninger og meninger (Grønmo, 2011, 175–177). Dette bringer opp mulige ulemper knyttet til intervjumetoden og innhentet data. En mulig ulempe kan være knyttet til at informantene kan ha gitt en selvpresentasjon eller beskrivelser som passer inn i deres rolle. Altså at de ubevisste lever opp til forventninger som knytter seg til deres rolle eller til den policy som deres organisasjon representerer. Denne problematikken vurderer jeg som et sannsynlig dilemma som er relevant for både tilbyderorganisasjoner og forvaltningsorganisasjoner. Problemstillingen i denne oppgaven er et politisk sensitivt spørsmål, tatt i betraktning den pågående reformen og konkurranseprosessen. For å bøte på dette dilemmaet, har jeg benyttet meg av nøytrale ekspertiser samt stortingspolitikere i opposisjonspartiet Sp. Før jeg gjennomførte intervjuene, hadde jeg også et møte med jurist og tidligere avdelingsdirektør i kulturdepartementet, Eivind Tesaker. Under dette møtet fikk jeg stilt spørsmål blant annet om interne prosesser, generelle metoder, kanaler for kommunikasjon og samhandling mellom direktorater og departementer.

Jeg fikk i tillegg drøftet flere sentrale elementer i saken som jeg trengte mer kunnskap om før intervjuene. Jeg har også hatt flere telefonsamtaler med Robert Myhre, som er en ledende ekspert på offentlig anskaffelser. Han hadde uttalt i Aftenposten at «spilleregler ble brutt da Go-Ahead slo NSB og SJ» (Bentzrød B. S., Aftenposten, 2018). Det var de juridiske sidene, særlig ved kvalifikasjonsgrunnlaget, som var tema for samtalen med Myhre. Videre hadde jeg dialog med Kristian Strømsnes via e-post. Strømsnes er tilknyttet forskergruppen for EU/EØS og konkurranse- og markedsrett ved Juridisk fakultet ved UiB. I samtalen med Strømsnes drøftet jeg, og fikk veiledning om, innholdet i kontekstkapitlet. Jeg har i tillegg gjennomført to møter med to stortingsrepresentanter fra Senterpartiet: Bengt Fasteraune, som sitter i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité, og Sigbjørn Gjelsvik, som sitter i Finanskomiteen. Møtene foregikk på Stortinget under oppholdet mitt i Oslo, og de omhandlet henholdsvis å kartlegge Stortingets rolle i Jernbanesektoren og komiteens behandling av tildelingen. Utover dette hadde jeg telefonsamtale med SJT, samt kommunikasjon med KOFA via e-post. Det er kun innhentet samtykke fra Strømsnes om å benytte meg av vedkommende som kilde i oppgaven, med referanse til e-post korrespondansen. Det ble ikke innhentet tilsvarende samtykke fra de øvrige, ovennevnte aktører, siden samtalen med dem kun ble benyttet i den forberedende researchfasen, før intervjuene.

4.7. Etiske hensyn

Jeg har ivaretatt etiske hensyn gjennom å sende formelle søknader om innsyn i saksdokumenter. I søknaden om intervjuene har informantene blitt opplyst om formålet med forskningen, hvem som er ansvarlig for forskningsprosjektet, metoden for intervjuet, personvern og oppbevaring av persondata, samt at det ble gitt informasjon om samtykkeerklæringen og informantenes rettigheter.

4.8. Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet redegjort for valg av casestudie som forskningsstrategi, for forskningsdesign i studiet, for metode og fremgangsmåten i datainnsamling, for strategisk valg av utvalg, metode for intervju og metode for innholdsanalyse. Det er her også blitt drøftet reliabilitet og validitet, samt styrker og svakheter ved den valgte metoden. I tillegg er etiske hensyn omtalt. Det empiriske datagrunnlaget er basert på saksdokumenter og intervjudata. I tillegg har jeg strategisk valgt et begrenset antall artikler for å illustrere den offentlige debatten og politiske konflikten som oppstod etter tildelingen av trafikkavtalen til Go-Ahead.

Jeg benytter meg av kvalitativ innholdsanalyse i den deskriptive analysen av saksdokumentene. For den fortolkende og forklarende analysen benytter jeg et teoriprøvende design, der jeg bruker de tre perspektivene som komplementære teorier for å belyse problemstillingen på en helhetlig og dekkende måte. Samlet sett utgjør innholdsanalysen en viktig prosess, der jeg avdekker typiske eller atypiske mønster i datamaterialet, og jeg får slik innsikt i aktørenes handlingsmønstre. Ved å bruke en kvalitativ casestudie som strategi, mener jeg at jeg vil klare å gi en empirisk beskrivelse av en kompleks sak, som er sammensatt av flere delprosesser og faser. Den intensive metoden har i tillegg gitt meg mulighet til å kompensere for svakheter knyttet til begrenset innsyn. Jeg har slik fått tilgang til en stor mengde opplysninger gjennom tett samarbeid og dialog med JDIR.

KAPITTEL 5. INITIATIVFASEN

Min presentasjon av empiri er inndelt i tre kapitler, og disse er lagt opp etter den formelle saksgangen. Hvert kapittel presenterer en fase, henholdsvis *Initiativfasen*, *Tilbudsfasen* og *Tildelingsfasen*. Tabell 5.1. presenterer en oversikt over fremdriften i hele konkurranseprosessen:

Fase 1 Initiativfasen	Kunngjøring Dofin/TED	03. februar 2016
	Informasjonsmøte	10. mars 2016
	Grunnlag for prekvalifisering	15. april 2016
	Valg av leverandør	07. november 2016
	Høring av trafikkavtalen	30. november 2016
	Forsinkelse i konkurransen	06. desember 2016
	Konkurransegrunnlag (Trafikkavtale & Tilbudsforespørsel)	12. oktober 2017
	Trafikkavtale	12. oktober 2017
	Revidert konkurransegrunnlag	18. oktober 2017
	Bane NOR, Høring av avtale om sportilgang	15. november 2017
Fase 2 Tilbudsfasen	Siste frist for Tilbyder å stille spørsmål	13. februar 2018
	Første tilbud frist	01. mars 2018
	Tilbydernes presentasjon av første tilbudet	09–20. april 2018
	Første avklaringsrunde	23. april-11. mai 2018
	Forhandlingsmøte 1	14–28. mai 2018
	Andre tilbud	11–15. juni 2018
	Avklarings spørsmål fra JDIR til NSB	22. juni 2018
	Nedtrekk	05. juli 2018
	Forhandlingsmøte II	20–21. august 2018
	Endelig tilbud	04. september 2018
Fase 3 Tildelingsfasen	Spørsmål stilt til endelig tilbud fra JDIR til Go-Ahead	08. september 2018
	Spørsmål stilt til endelig tilbud fra JDIR til Go-Ahead	13. september 2018
	Intern evaluering	18. september 2018
	kvalitetssikring av den økonomiske vurderingen	20. september 2018
	Spørsmål stilt til endelig tilbud fra JDIR til Go-Ahead	24. september 2018
	Avklaringsmøte med Go-Ahead	03. oktober 2018
	Tildeling	17. oktober 2018
	Jernbanedirektoratets behandling av klagen fra SJ	19–30. oktober 2018

Tabell 5.1. Tidstabell med oversikt over fremdrift og prosesser

På slutten av hver fase oppsummerer jeg ved å gjøre rede for hvordan aktiviseringsprosessen (deltakere, aktører) og/eller defineringsprosessen (problemoppfatninger og løsningsforslag) artet seg. Den første fasen dekker for det meste underspørsmål to og tre, mens fase to og tre dekker alle tre underspørsmål i studien. Dette illustreres gjennom tabell 5.2:

	Underspørsmål 1 <i>hvordan ble kriteriene kvalitet, pris og sikkerhet definert og målt i konkurranseprosessen?</i>	Underspørsmål 2 <i>Hvordan ble konkurranseprinsippene ivaretatt i konkurranseprosessen?</i>	Underspørsmål 3 <i>Hvilken betydning hadde spenningsforholdet mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet for utfallet av konkurransen?</i>
Initiativfasen: Aktivering & defineringsprosess		✓	✓
Tilbudsfasen: Aktivering & defineringsprosess	✓	✓	✓
Tildelingsfasen: Aktivering & defineringsprosess	✓	✓	✓

Tabell 5.2. Oversikt over de 3 empiriske fasene og deres dekning av underspørsmål i studiet

5.1. Initiativfasen (Februar 2016 – November 2017)

I det følgende presenteres i første omgang saksgangen med hjelp av saksdokumenter, deretter presenteres intervjudata. Initiativfasen starter med Kunngjøringen 3. februar 2016 og avsluttes med revidert konkurransegrunnlag 15. november 2017. Innledningsvis i dette kapitlet gjør jeg rede for aktører som tok del i konkurranseprosessen. Videre gis en beskrivelse av komplikasjoner knyttet til overlapping mellom reformprosessen og konkurranseprosessen. Deretter går jeg nærmere inn på innholdet i konkurransegrunnlaget, herunder høring av Trafikkavtalen. Før avslutningen presenteres intervjudata, der informantene vurderer prosessen som inngår i denne fasen. Avslutningsvis oppsummerer jeg ved å gjøre rede for hvordan aktivisering- og defineringsprosessen artet seg i initiativfasen.

5.2. Sentrale aktører

Frem til konkurranseutsettingen, SD etablerte et tverrfaglig team på ca. 10 personer med erfaring og bakgrunn fra jernbanesektor i Norge (blant annet NSB, Flytoget, Jernbaneverket, Gjøvikbanen m.fl.). Teamet hadde kompetanse innenfor prosjektledelse, offentlige anskaffelser, jernbanepanlegning, samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi, drift og operasjonalisering av jernbanetraffikk, avtaleforvaltning av direktkjøpsavtale med tidligere NSB og konkurranseutsetting av jernbane i Norge og Storbritannia (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 27. Februar 2020). Dette teamet ledet arbeidet med konkurransen frem til JDIR

var operativt. I tillegg til dette teamet, bidro i større eller mindre grad alle tilgangsselskapene (TS), Jernbaneverket (Bane NOR) og Statens Jernbanetilsynet.

Videre deltok fagorganisasjonene Norsk Jernbaneforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund i deler av prosessen. Utover disse deltok andre relevante aktører som mobilitetsleverandøren Kolombus³ og de berørte fylkeskommuner og kommuner.

5.3. Kunngjøring og prekvalifisering

Forhåndsvarsling av kunngjøringen⁴ av anbudet for Trafikkpakke 1 Sør ble offentliggjort på Database for Offentlig Innkjøp (Doffin) og på Tenders Electronic Daily (TED), som er også en elektronisk database for europeiske offentlige anskaffelser i EU, 3. februar 2016. Samferdselsdepartementet sto formelt sett for gjennomføringen av kunngjøringen på vegne av Jernbanedirektoratet, som var under opprettelse. I kunngjøringen ble anskaffelsens art og omfang beskrevet til å omfatte:

- Fjerntog (FJ-tog) Oslo S – Kristiansand – Stavanger
- Lokaltog (L-tog) Stavanger – Egersund
- Regiontog (R-tog) Arendal – Nelaug

Det ble videre opplyst at den generelle prekvalifikasjonsordning skulle starte i løpet av 2016. Forutsetningen for at togoperatørene skulle få tilgang til tilbudsdokumentene, var å komme gjennom prekvalifiseringsprosessen. I kunngjøringen ble det referert til denne forutsetningen gjennom begrepet «*begrenset anskaffelse*». Dette begrepet omfatter den type anskaffelse der det legges til grunn en to-trinns prosess: det første trinnet består av prekvalifisering av kandidater. Det andre trinnet består av videre konkurranseprosess, som avsluttes ved tildeling av anbudsavtale. Både etablerte togoperatører og selskaper som planla å bli etablert som nye togoperatører kunne søke om prekvalifisering (Doffin, 2016). Kunngjøring av generell prekvalifiseringsordning gjaldt i første omgang prekvalifisering for Trafikkpakke 1, 2 og 3. Dette innebar at prekvalifiseringen hadde en gyldighet på 5 år (Samferdselsdepartementet, prekvalifiseringsgrunnlag, 2016, s. 6).⁵ I forbindelse med prekvalifiseringen ble det kunngjort et kvalifikasjonsgrunnlag som inneholdt informasjon om hvilke krav oppdragsgiver stilte til

³ Mobilitetsleverandør i Rogaland som har ansvar for buss- og hurtigbåttrafikken. I september 2017 inngikk Kolombus og Jernbanedirektoratet en avtale om rute-, takst- og billettsamarbeid i Rogaland for å sikre en sømløs reise med buss og lokaltog, med likt takst- og billettsystem, samt korresponderende avgangstider (Kolombus 2020)

⁴ Kollektivtransportforordningen pålegger oppdragsgiver forhåndsvarsling av anbud med et minimum frist på 12 mnd (Waag R., seniorrådgiver, JDIR, e-post april 2020).

⁵ Mot krav om årlig oppdatering av opplysninger som var gitt i forbindelse med prekvalifisering

søkere, der spørsmål knyttet til sikkerhet ble henvist til SJT. Informanten fra JDIR beskrev prekvalifiseringen som følgende:

«Prekvalifisering inneholder fem hovedkrav med flere underkrav under hver av dem. I prinsippet så ser vi etter økonomi, før vi gir dem lisens og sikkerhets sertifikat som de må ha for å kjøre tog i Europa. Vi ser også på om morselskap(er) står bak datterselskap (eller joint Venture)» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

7. november 2016 var prekvalifiseringen gjennomført. Blant de prekvalifiserte togoperatører deltok seks i den videre konkurransen om Pakke 1 Sør (JDIR, Anskaffelsesprotokoll, 2017, s. 5). Disse var:

1. NSB Anbud AS
2. SJ Norge AS
3. Go-Ahead Norge AS
4. MTR Nordic AB
5. Tide Arriva AS (Joint Venture mellom Arriva og Tide)
6. Boreal Transport Midt–Norge AS

5.4. Forsøk på å ri to hester samtidig

Parallelt med kvalifiseringsarbeidet foregikk arbeidet med å forberede konkurransegrunnlaget og å etablere tilgangsselskapene. Arbeidet knyttet til forberedelse av konkurransegrunnlaget ble ledet av det ansvarlige teamet i SD. I denne tidsperioden hadde oppgavene knyttet til billettering og eierskap og anskaffelse av togmateriell blitt skilt ut fra NSB. Jernbanedirektoratet, Entur AS og Norske Tog AS var under etablering, mens Bane NOR hadde blitt etablert. Slik beskrev Bane NOR dette arbeidet:

«Omtrent 4–5 måneder i forveien ble vi kontaktet av Samferdselsdepartementet og fikk frist på å levere data før konkurransen ble utlyst, for da ville det komme direkte spørsmål fra operatørene. For å lage konkurransegrunnlaget trengte SD informasjon fra Bane NOR som omfattet eksempelvis data om punktlighetstall og antall dyrepåkjørsler.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Overlappingen mellom etableringen av tilgangsselskapene i startfasen av konkurranseprosessen ser ikke ut å ha vært friksjonsfritt. NLF beskrev Samspillet mellom tilgangsselskapene og trafikkelskapene slik:

«Det det var relativt stor konflikt. Vi opplevde at utskillingen av billettene fra NSB ikke var smertefritt. Når det gjeldet Bane NOR sin rolle i denne prosessen, har jeg ikke kjennskap til at det har vært problematisk. Bane NOR sin rolle i denne prosessen var litt mer distansert fordi de har ansvaret for infrastruktur og togrutene i forhold til

infrastruktur, og de skal legge til rette for trafikken uansett om det er anbudet eller direktekjøp» (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

5.5. Forsinkelse i fremdriften

Reformprosessen var tids- og ressurskrevende. Derfor, som en oppfølging av anbudprosessen, besluttet Samferdselsdepartementet i desember 2016 å justere fremdriften i konkurranseutsettingen av trafikkpakke Sør og Nord. Denne forsinkelsen berørte oppstarten av konkurranseprosessen, men medførte ikke endringer i planlagt tidspunkt for trafikkstart for Sørlandsbanen (fastsatt til desember 2018). I denne forbindelse ble det sendt ut et informasjonsbrev til de prekvalifiserte togoperatører og fagforeningene, der togselskaper som ønsket å gi innspill fikk anledning til å meddele Jernbanedirektoratet etter 1. januar 2017, via brev (JDIR ble operativ 01. januar 2017). Intensjonen var at denne endringen skulle gi tilgangsselskapene mulighet og tid til å få «satt seg», samt gi prekvalifiserte operatører mer tid til å etablere dialog med sine underleverandører før konkurransen startet.

Det var i tillegg behov for mer tid til å slutføre omstillingsgrep i NSB (Samferdselsdepartementet, 2016, informasjonsbrev s. 1–3) og få avklart økonomiske og juridiske forhold ved omstillingen i NSB. Deriblant spørsmål knyttet til pensjon for de ansatte ved utmelding fra Statens pensjonskasse. Disse grepene skulle i henhold til SD sikre at NSB kunne omstille seg for å kunne delta i konkurransen på like vilkår med andre aktører (Innst. 422 S (2018–2019)). I denne forbindelse hadde SD igangsatt en avklaringsprosess og dialog med ESA (Samferdselsdepartementet, 2016, informasjonsbrev s. 1), samtidig som det pågikk arbeid knyttet til direktekjøpsavtale mellom NSB og JDIR. Direktekjøpsavtalen skulle sikre levering av persontransport med tog som ikke var konkurranseutsatt (Innst. 422 S (2018–2019)).

Samtidig arbeidet SD med stortingsmeldingen for Nasjonal transportplan 2018–2029. Det var et ønske fra regjeringens side å se konkurranseutsettingen i sammenheng med ny NTP. Dette for å kunne avklare eventuelle sammenfall mellom utbyggingsprosjekter som foregikk i de strekninger som inngikk i Trafikkpakke 1 Sør, da dette kunne ha betydningen for rutetilbudet (Samferdselsdepartementet, 2016, informasjonsbrev s. 1).

5.6. Konkurransesgrunnlaget

Konkurransesgrunnlaget i anbudet for Trafikkpakke 1 Sør besto av Trafikkavtale og Tilbudsforespørsel. Tilbudsforespørselen inneholdt opplysning om blant annet tildelingskriterier, der kvalitetskriteriet inndelt i tre overordnede temaer og 15 underkriterier. Disse kvalitetskriteriene ble vektet 60 prosent, mens priskriteriet ble vektet 40 prosent. Tilbud med vesentlige avvik fra krav i konkurransegrunnlaget eller trafikkavtalen ville bli avvist.

Tilbyder med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ville få tilbud om å inngå trafikkavtale med JDIR (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2 s. 22). Leveranse av tog tjenester skulle være i henhold til krav, deriblant sikkerhetskrav beskrevet i Trafikkpakken og i vilkår i Trafikkavtalen (JDIR, Revidert Trafikkavtale 2017, s. 7). Tildelingskriterier og metoden som ble brukt for evaluering av tilbud vil i dette studiet inngå i Tildelingsfasen.

5.6.1. Høringen av Trafikkavtalen

Trafikkavtalen med tilhørende vedlegg inneholdt juridisk bindende dokumenter om utførelse av persontogtransport som inngikk i Trafikkpakken. Disse skulle inngås mellom oppdragsgiver og den leverandøren som fikk tildelt anbudet. I høringen var det mulig å gi innspill på hele Trafikkavtalen, men informasjonsnotatet var avgrenset til deler av trafikkavtalen som omhandlet krav til leveransebeskrivelse, krav til oppstartsfasen og deler av obligatoriske avtaler med tilgangsselskapene.

Selve høringsprosessen var en lukket høring, der kun de inviterte, berørte parter fikk ta del.

Tilbydere som var prekvalifisert per 7. november 2016 ble invitert til å delta i høringen, samt alle tilgangsselskapene. I tillegg var høringen åpnet for innspill fra andre prekvalifiserte togoperatører, tilgangsselskapene og fagforeningene som representerte de ansatte i daværende NSB. Ut over dette ble høringen sendt til andre interessenter, som for eksempel fylkeskommunene langs toglinjene (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 28. Februar 2020). I høringsprosessen åpnet oppdragsgiveren opp for medvirkning og tilbakemelding fra høringsinstanser på Trafikkavtalen, og deriblant tilbakemelding for 265 utvalgte problemstillinger (JDIR, Protokoll for høringsinnspill fra togselskapene, 2018)

Høringsprosessen innebar at tilbydere fikk presentere og utdype sine kommentarer skriftlig gjennom prosessen, men også i møte med oppdragsgiver (Doffin 2016). Fristen for høringssvar var den 30. november 2016. Presentasjonen av høringen i denne studien tar ikke for seg den delen av høringen som ble sendt ut til fylkeskommunene og de øvrige aktørene, da det kun ble innvilget begrenset innsyn i et anonymisert høringsnotat.

Til denne høringen benyttet SD og JDIR inspirasjon og erfaringer fra konkurranseprosessen knyttet til Gjøvikbanen. Dette grunnlaget brakte med seg uklarheter knyttet til rolle- og arbeidsfordeling, da jernbanesektoren fremdeles var under omstilling etter jernbanereformen. Dette skapte behov for tydeligere defineringer, slik representanten for Bane NOR uttaler her:

«Jernbanedirektoratet benyttet seg av konkurransegrunnlaget som de hadde kjørt for Gjøviksbanen, og jeg tror de har dratt noen erfaringer derfra. Men jeg tror at de ikke hadde tenkt gjennom den rollen Bane Nor kom til å ha. Vi fikk jo veldig stor rolle etter hvert, og vi skjønnte at her vi må følge frister og gi veldig mye informasjon. Men jeg tror ikke at andre operatører forventet at vi skulle ha en så stor rolle.» (Ali S. A., fungerende

direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019). Det mest gjennomgående trekket i tilbakemeldinger i høringsnotatet, er etterlysning av bedre avklaringer og tydeligere defineringer, herunder myndighetsdefinering og rolleavklaringer som berørte tilgangsselskapene. Andre tilbakemeldinger gikk ut på å fange opp «glipp» eller utilsiktede feil. Det finnes mange slike kommentarer i referatet fra høringen, og på bakgrunn av denne observasjonen kan høringen bli forstått som en prosess som sikret kvaliteten av konkurransegrunnlaget.

Selv om de politiske målsetninger var definert i reformvedtaket fattet av Stortinget, oppstod det likevel spørsmål i høringen som krevde tolkning av de politiske målsetninger i den konkrete situasjonen. Ett eksempel er et punkt i kontrakten der det overordnede mål med konkurransen ble definert slik: «*Trafikpakken skal bidra til [...] Flere og mer fornøyde kunder, kundevennlig og kostnadseffektivt. Økt kundetilfredshet, optimal drift*» (JDIR, Protokoll for høringsinnspill 2016). Det ble her fremmet spørsmål, på vegne av NLF, ved at lavere priser for kundene ikke var omtalt i konkurransegrunnlaget:

«Det vil fortsatt være mulig for regjeringen å påvirke billettprisene i det nye systemet? NLF mener at det er viktig med mulighet for politisk styring av pris/takster slik at de ikke øker utover dagens nivå eller normal prisstigning» Med videre løsningsforslag: «Ansatte skal ha gode arbeidsvilkår der virksomhetsoverdragelse, tariffavtaler og pensjoner skal opprettholdes minst etter dagens standard.» (JDIR, Protokoll for høringsinnspill 2016)

Utover dette fantes det problemstillinger i trafikkavtaleteksten som berørte forhold i grenseland mellom ansvarsområdet til tilgangsselskapene og togoperatørens virkefelt. Disse forholdene var av betydning for kostnadsberegninger, og de involverte ofte flere berørte parter. Dette var gjenstand for en beredere drøfting enn problemstillingene knyttet til avgrenset ansvarsområde. Et eksempel på dette var spørsmål om utleieobjektene (tog) og reserveløsning som trengte definering av ansvarsområdet mellom togoperatører og Togmateriell AS (Forgjengeren til Norske tog AS, og som var eiet av NSB).

Det samme gjaldt problemstillinger som berørte kriterier knyttet til kvalitet, som for eksempel *kriterier for markedet og for å arbeide for å få flere kunder*. Denne problemstillingen engasjerte bredt, og den brakte med seg behov for definering av forholdet mellom sikkerhet og kvalitet. I denne sammenheng kan det trekkes inn et løsningsforslag fra NLF om å stille krav til sikkerhet, kompetanse og HMS for førere ved virksomhetsoverdragelse:

«Plan for verifisering av kompetanse og helse [...] presentere plan for prøving og verifisering av kompetanse og helsekrav hos førere og andre funksjoner som utfører arbeidsoppgaver av betydning for trafikksikkerheten.» (JDIR, Protokoll for høringsinnspill 2016)

De løsningsforslagene som ble fremsatt av Statens Jernbanetilsyn skiller seg imidlertid ut ved å ha veiledende trekk, og at de var avklarende og presist formulert. Tilsvarende gjaldt forhold

som berørte utdanningskrav for lokomotivfører og samarbeidet med Norsk fagskole for lokomotivførere. Dette fordi spørsmål knyttet til ansvarsområdet og ressurstilførsel til Norsk fagskole for lokomotivførere var avklart på forhånd i avtalen som JDIR hadde inngått med Norsk fagskole for lokomotivførere. Det gjaldt også krav til kompetanse for lokomotivførere. Eksempelvis kan det nevnes kravet om at *«leverandøren skal kunne stille opplæringsressurser til rådighet til Norsk Jernbaneskole for den nasjonale lokføreropplæringen»*. Dette kravet ble bekreftet i form av den opprinnelige formuleringen. Anonymisert kommentar:

«Det er viktig at dette punktet blir mest mulig forutsigbart for leverandør [...] Det må tas inn som en forutsetning at det ikke skal medføre kostnader for leverandør [...] Det er videre viktig at oppdragsgiver sikrer at det er en riktig fordeling av slike ressurser fra de ulike leverandørene av tog tjenester i Norge (JDIR, Protokoll for høringsinnspill 2016).

Kommentaren fra SJT er innrettet mot konkurranseperspektiv og har til hensikt å skille mellom det operative ansvar og jernbaneskolens eget ansvar. Sådan er kommentaren ingen innvending mot den presenterte løsningen:

«Det er særlig viktig fra et konkurranseperspektiv at det ikke må legges vekt på erfaringer med å bistå Jernbaneskolen i vurderingene av de ulike tilbudene. Dette vil være løsrevet fra den operative driften, og vil være et område der XXX (antakelig NSB) har en fordel ved at de i dag har erfaring med å levere slike tjenester til Jernbaneskolen. Det bør presiseres at dette gjelder Norsk Jernbaneskoles mulighet både til å leie instruktører og kjørelærertjenester fra togselskapet. (Dette er to ulike funksjoner/oppgaver)» (JDIR, Protokoll for høringsinnspill 2016).

5.6.2. Tilbudsforespørsel

Det var lagt ved vedlegg med avtaler til Trafikkavtalen. Disse var obligatoriske og til sammen med Trafikkavtalen dannet de den komplette Trafikkavtalen. Vedlagt bilag til Tilbudsforespørselen var ment som informasjon i konkurransen og inngikk ikke i den signerte Trafikkavtalen.

Tilbudsforespørselen inneholdt detaljert informasjon om krav og tildelingskriterier (pris og kvalitet) som stiltes til tilbud fra tilbydere. Det inneholdt også informasjon om selve konkurransen, om hva som var gjenstand for konkurranse og om forventet mål og gevinst ved den. Tilbydere fikk i tillegg detaljert beskrivelse av hvordan konkurransen skulle gjennomføres, samt om hvordan og når tilbyderne kunne kommunisere med de offentlige aktørene, deriblant oppdragsgiver og tilgangsselskapene. Det ble i tillegg, gjennom konkurransegrunnlaget, opplyst om hvordan de skulle forholde seg til aktører som ikke var berettiget innsyn i konkurransegrunnlaget, deriblant media.

Tilbydere fikk videre informasjon om behandling og evaluering av tilbud og opplysning om forhandlinger.⁶ Opplysning om forhandlinger omfattet både når, hvordan og hvor tilbudene skulle åpnes og evalueres, antall forhandlinger som var planlagt, samt opplysning om tildelingskriterier, evaluering av pris og kvalitet, meddelelse av tildeling og avtalesignering.⁷ For å kunne gjennomføre leveransen ville det være nødvendig at leverandøren inngikk en rekke kontrakter med underleverandører og tilgangsselskapene. Av hensyn til like konkurransevilkår hadde Jernbanedirektoratet framforhandlet avtalen med Kolumbus AS, som den vinnende tilbyder var forpliktet til å inngå avtale med på de betingelser som var fremforhandlet av JDIR (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2, Bilag 1, Bilag 1-1, 2-2 & 3). Avtalene i bilagene var obligatoriske, men ble ikke fulgt opp av JDIR. Jernbanedirektoratet skulle kun påse at de avtalene ble inngått. De mest sentrale av de obligatoriske avtalene omfattet avtalen med:

- Norske Tog AS: Avtale om leie av kjøretøy.
- Entur AS: Avtale om formidling av billetter og leveranse av salgs- og billetteringsløsninger.
- Norsk jernbaneskole: Avtale om ressurser og kjøretøy til gjennomføring av Lokomotivførerutdanningen.⁸
- Bane NOR SF: Avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST)⁹ og Network Statement¹⁰ (egne avtaler mellom selskapene. Direktoratet hadde ingen rolle i denne).
- Bane Energi: Avtale om levering av kjørestrøm (egne avtaler mellom selskapene. Direktoratet hadde ingen rolle i denne).
- Kolumbus AS; Samarbeidsavtale om rute-, takst- og billettsamarbeid og profilering av kjøretøyene.¹¹
- Bane NOR Eiendom: Avtale om leie av verksted (egne avtaler mellom selskapene. Direktoratet hadde ingen rolle i denne).
- Forsvarsdepartementet, ved Forsvarets logistikkorganisasjon, videreføring av avtalen med NSB som rabattordning for personell i det norske forsvaret (egne avtaler mellom selskapene. Direktoratet hadde ingen rolle i denne).

Deler av tilbudsforespørselen satt en nedre grense for kvaliteten ved leveransen. Eksempelvis kan det trekkes frem den delen av tilbudsforespørselen som berørte arbeidsvilkår, ansattes sikkerhet og kompetanse. Nedre grense knyttet til arbeidsforhold ble regulert av Jernbaneloven, Arbeidsmiljøloven og av kravene i trafikkavtalen (som var tidligere på høring). Man hadde likevel valgt å legge ved en liste i Tilbudsforespørselen over de eksisterende tariffavtaler som

⁶ Det blir gjort nærmere greie for dette i presentasjonen av tildelingsfasen.

⁷ En mer detaljert presentasjon av tildelingskriteriene vil bli gitt i presentasjonen av Tildelingsfasen.

⁸ Avtalen med Norske Tog AS, Entur AS og Norsk Jernbaneskole var obligatoriske og inngikk i den komplette trafikkavtalen.

⁹ AST gir tilgang til spor og fasiliteter som leverandøren er avhengig av for å gjennomføre sitt oppdrag. Ytelsesordningen gir regler for kompensasjon når deler av infrastrukturen ikke er tilgjengelig.

¹⁰ Network Statement er et rent informativt dokument som gir togoperatørene nødvendig informasjon om tilgang til og bruk av det norske jernbanenettet.

¹¹ Kostnader for omprofilering av Kjøretøy til lokaltogtrafikken dekkes av Oppdragsgiver og Kolumbus.

NSB og fagorganisasjoner som NLF, NJF og Sykepleierforbund hadde inngått. Det ble dog ikke stilt krav om tariffavtale til den nye operatøren (ibid., Bilag 7, s. 2 & 19). De vedlagte tariffavtalene var veiledende for kvaliteten knyttet til ansettelsesforhold og organisering som operatørene selv, på frivillig basis, kunne forplikte seg til.

Utover de obligatoriske avtalene som operatøren var forpliktet til å inngå, hadde leverandøren selv ansvaret for å inngå avtaler med underleverandører som kunne være nødvendige for å gjennomføre leveransen (ibid., bilag 1, s. 6). I denne forbindelse var NSB forpliktet til å dele markedsinformasjon med Jernbanedirektoratet, jamfør jernbaneloven § 8c. Dette ble så igjen delt med alle tilbyderne gjennom konkurransegrunnlaget. Disse omfattet markedsmessige forhold om historiske etterspørselsdata, inntektsdata, produksjonsdata, data om eksterne etterspørselsdrivere og rutetabeller. Utover dette fikk tilbyderne tilgang til oversikt over underleverandører og eksterne leverandører (ibid., s. 12).

5.7. Ulike ambisjoner og forventninger

Aktivitetsnivået til tilbydere frem til prekvalifiseringen var av betydning for forberedelsen til konkurransen i sin helhet. Likevel er det viktig å framheve NSB, da selskapet hadde tatt del i reformprosessen og hadde dermed ikke de samme informasjonsbehovene som de utenlandske tilbydere hadde. SJ brukte eksempelvis veldig mye tid på å følge forberedelsene, og selskapet la mye arbeid i å lese alle dokumentene, rapportene og analysene for å forstå intensjonen med reformen. SJ sitt arbeid begynte allerede våren 2016. For NSB innebar denne perioden store organisatoriske omveltninger, som skulle sikre konkurranse på like vilkår for alle tilbydere. Dette kan forklare hvorfor NSBs forventninger til denne fasen av prosessen var innrettet mot forutsigbarheten. NSB opplevde at deres forventning i stor grad ble innfridd, i den forstand at det ikke kom så mange overraskelser, med noe unntak:

«Det var litt overraskende at man stilte krav om at man skulle lage en nytt merkevare, for man fikk ikke lov til å gå inn i konkurransen med en tydelig NSB-logo på togene [...] Man da skulle lage en merkevare «på sør» som man antakeligvis etter tiår skulle overlate til direktoratet slik at de kan gi det videre til neste. Det var en liten overraskelse. Det var kanskje viktig for å dempe den fordelen vi skulle ha som en kjent merkevare i Norge.» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019)

I motsetning til beskrivelsene til informantene fra NSB og JDIR, beskriver de andre informantene at den ferske reformen skapte spenningsforhold mellom forventningene til konkurranseprosessen og de ambisjoner som aktørene brakte med seg. Forventninger til prosessen kan like godt stå i relasjon med aktørenes behov. For eksempel svarer informantene fra SJ:

«Det var veldig mye informasjon som manglet om avtalen med Norske Tog AS. Det var ikke klart da man sendte ut konkurransegrunnlaget.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).

Det er særlig når det kommer til medvirkning i prosesser knyttet til konkurransegrunnlaget at oppfatningene spriker. Det er vanskelig å avgrense reformprosessen fra anbudsprosessen, fordi tilbud og reformprosessene var overlappende: til dels når det gjaldt tidsaspektet, men også når det gjaldt de strukturelle og organisatoriske effektene som reformen hadde ovenfor anbudsprosessen. De strukturelle og organisatoriske endringene, som kom som følge av reformen, hadde for eksempel betydning for NLFs medvirkningsmuligheter i utformingen av konkurransegrunnlaget. Misnøyen knyttet til begrensningene som var forårsaket av reformen skapte også misnøye videre i anbudsprosessen:

«Før oppsplittelsen kunne man påvirke politiske beslutninger med hjemmel i loven, fordi du hadde medvirkningsrett gjennom arbeidsplassen din da arbeidsgiveren eide togene. Nå er det jo slik at arbeidsgiveren din ikke eier togene, fordi lokomotivførere er ansatt hos operatørene og togene er eid av Norske Tog AS. Et tog er jo også en arbeidsplass.»

Videre om konkurranse og reformprosessen mente NLF:

«Vi opplever at medvirkningsmuligheten ikke har vært tilfredsstillende [...] Vi uttrykte våre meninger på en rekke punkter, noen få ting ble tatt til følge. Men før JDIR ble etablert, var det stort sett i form av informasjon fra SD til oss.» (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

Bane NOR sine forventninger til prosessen var mest innadrettet, siden det for Bane NOR var viktig å forsikre at riktig informasjon ble tilgjengeliggjort gjennom riktige kanaler. Særlig påpekte informanten fra Bane NOR at avtalestyringen i bunnen førte til at informasjonen, som ble lagt til grunn for konkurransegrunnlaget, var bindende. Det å kunne trekke en skillelinje mellom hvilken informasjon som var bindende og hvilken som ikke var det, ser ut å ha hatt stor betydning. Samtidig var det viktig å finne felles definisjoner. Bane NOR-representanten uttaler følgende om dette:

«Vi visste jo egentlig ikke hva slags informasjon de skulle legge til grunn. Da kom Jernbanedirektoratet til oss og sjekket all informasjon slik at det var korrekt. [...] Vi måtte tilpasse våre systemer. De hadde en del definisjoner på for eksempel punktlighet og regularitet som ikke samsvarte helt med våre definisjoner [...] Årsaken til ulike definisjoner var delvis at ønsker fra Jernbanedirektoratet ikke samsvarte med det vi måler og kan trekke ut data på. Da lager man spesielle løsninger som det ikke blir bra datakvalitet på.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Norsk fagskole for lokomotivførere (NFL) ble minst påvirket av jernbanereformen. De hadde et mer distansert forhold til konkurranseprosessen, da konkurransen ikke utløste en kamp for

tilgang på ressurser for skolen. Fagskolen opplevde prosessen frem til utlysningen som uproblematisk. Både Norsk fagskole for lokomotivførere og Statens Jernbanetilsyn er to aktører som kan sies å ha blitt skjermet for påvirkninger fra konkurransen. NFL ble innledningsvis bedt om å beregne behovet for studieplasser, tilgang til instruktører og leie av tog brukt til utdanning av lokomotivførere. Beregningene ble lagt inn i konkurranseavtalen som et predefinert krav (Jensen, K. E. rektor ved Norsk fagskole for lokomotivførere, intervjudata, 2019).

Hva angår Statens Jernbanetilsyn (SJT), så hadde tilsynet av tre grunner en overordnet rolle i konkurranseprosessen: For det første styrket reformen Jernbanetilsynets myndighet og rolle i sektoren, da STJ fikk tildelt større autonomi på grunn av sin rolle som markedsovervåker. For det andre hadde SJT som sikkerhetstilsyn en sentral rolle i å påse at konkurransen ivaretok de til enhver tid gjeldende krav og regler som berører sikkerhet.

5.8. Saken i media

I perioden frem til tildeling av trafikkavtalen skulle ikke tilbyder uttale seg om konkurransegrunnlaget. Ei heller skulle JDIR uttale seg om konkurransen til media eller utenforstående på en måte som kunne påvirke andre tilbydere eller utfallet av konkurransen (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2, s. 17). Fra JDIRs side var policyen til media avklart. JDIR som en offentlig anskaffer skulle ikke ha kommunikasjon med media om anskaffelsesløpet, utover det at media fikk greie på at det var en konkurranse (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019). Dette sto i kontrast til samferdselsministeren, som aktivt benyttet seg av medier både for å informere opinionen om forventet gevinst av konkurransen, men også for å svare på kritikk fra motstandere.

I perioden frem til fremlegging av konkurransegrunnlaget brukte flere togoperatører medier som en kanal for å hevde seg og styrke sin markedsposisjon. Dette omfattet også perioden frem til prekvalifiseringen, der togoperatører som Flytoget var aktiv på banen og prøvde å styrke sin posisjon som sterke konkurrenter. Mediene var også aktive bidragsytere i denne fasen, da de ga en positiv fremstilling av de utenlandske og mindre kjente aktørene som sterke konkurrenter. For eksempel publiserte Aftenposten en artikkel hvor MTR, SJ, Arriva og Keolis ble trukket frem som operatører «med flere års erfaring i Skandinavia som har eiere i ryggen med store økonomiske muskler» (Bentzrød, Aftenposten 2017). Målinger hentet fra de landene leverandørene hadde vært aktive i, samt NSB sine tidligere resultater, ble ofte trukket frem i den sammenheng der man ønsket å sammenligne operatørenes punktlighet, erfaring, kunnskap og kunderelasjon. Fagorganisasjoner var aktive og deltok i den offentlige debatt når det gjaldt temaer som berørte deres eget felt, ofte med et kritisk blikk på reformen i sin helhet.

Togselskapene brukte media som målrettede kanaler, spisset mot temaer som de ønsket å sette på dagsorden. For eksempel: I mars 2017 uttalte SJ i Fri Fagbevegelse, som eies av LO Media: «SJ har kjørt til Norge siden 1902». Og: «SJ oppretter et norsk datterselskap som skal delta på anbud om togtrafikken i Norge og ønsker at selskapet skal ha norske ansatte, norsk direktør og norsk styre» (Bråthen, Frifagbevegelse 2017).

Utenlandske selskaper hadde således fordeler som NSB ikke hadde, da disse kunne friste reisende med plan om å ta i bruk, eller ønske om å kjøpe, nye vogner som de ønsket å sette i rute på Sørlandsbanen. Det kan tenkes at reisendes manglende kunnskap om konkurranseforholdene og Jernbanereformen skapte rom for både togoperatørene, fagorganisasjonene og politikere til å fremstille situasjonen i et lys som var best mulig for egne interesser.

For NSB innebar selskapets lange historie i Norge stor støtte blant reisende som var skeptisk til reformen og blant dem som identifiserte NSB med et «norske kvalitetsstempel». Slik kan man tenke seg at all kritikk av reformen var til fordel for NSBs markedsposisjon. NSBs historiske bakgrunn var ikke kun en fordel for NSB, men også for politiske partier som var motstandere av reformen. Og for fagorganisasjoner som gjennom en årrekke hadde fremforhandlet tariff og overenskomster som nå sto på spill. De nyhetskanaler som støtter venstrefløyen i norsk politikk stilte seg særlig kritisk til at utenlandske togoperatører skulle slippes inn på et norsk togmarked. Det er i denne sammenheng av relevans å trekke frem en artikkel publisert i Klassekampen med slik introduksjon: «STATSBANE: Hongkong, eit kanadisk pensjonsfond og svenskane snuser på norsk jernbane. Samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen er klar på at norske skattebetalarar sine pengar kan enda i statskassa til andre land (Larvik. M 2017).

I denne fasen var media en viktig kanal for alle berørte parter. Og til en stor grad fungerte dette etter intensjonene, selv med begrensninger knyttet til taushetsplikt og innsyn. Media spilte en aktiv rolle gjennom både problem- og løsningsdefineringsprosesser på utsiden av den formelle prosessen, ved å gjenspeile de ulike meningene til de involverte aktørene.

5.9. Aktiverings- og defineringsprosess

Storingsvedtaket om Jernbanereformen la føringer for den nye strukturen og avtalestyring. Vedtaket tildelte Jernbanedirektoratet den mest sentrale rollen i konkurranseprosessen. Kunngjøringen og prekvalifiseringen var overordnede prosesser som la beslutningsmyndigheten i det teamet som ble etablert i Samferdselsdepartementet. Etablering av det interne teamet i SD var et viktig tiltak for å utelukke politisering av konkurranseprosessen i perioden før JDIR ble operativt. Dermed fikk man begrenset en direkte politisk innblanding i

konkurransen. Kunngjøringen og prekvalifiseringen var begge overordnede prosesser med tydelige målsetninger og krav som innebar lite eller intet spenningsforhold. Spenningen mellom problemoppfatninger og løsningsforslagene tiltok jo lengre inn i konkurranseprosessen man kom. Prosessen knyttet til prekvalifiseringen åpnet opp for en bred informasjonsutveksling ovenfra og nedover – der de interesserte, deriblant tilbydere, fikk en mottakerrolle. For tilbydere som ikke var kjent med norsk jernbanesektor på samme nivå som NSB var, innebar prekvalifiseringen en rekke aktiviteter som gikk ut på å innhente relevant informasjon og forberede søknaden om prekvalifisering, så vel som å forberede seg til den videre konkurranseprosessen. Krav om prekvalifisering reduserte antall deltakere i den videre prosessen fordi kun de prekvalifiserte tilbydere fikk ta del i konkurranseprosessen etter prekvalifiseringen.

I den tidlige fasen pågikk to parallelle prosesser: Den første omhandlet gjennomføring av de strukturelle endringene som reformen innebar. Den andre omfattet selve konkurransepressene. Høringen av konkurransegrunnlaget var lukket og ga adgang kun for de inviterte parter. Foruten JDIR hadde Statens Jernbanetilsyn (SJT) en overordnet beslutningsmyndighet under høringen om konkurransegrunnlaget, da spesielt om forhold som berørte SJTs rolle som markedsovervåker og sikkerhetsmyndighet. Høringsprosessen var en viktig prosess, der tilgangsselskapene fikk kommet seg inn i sine nye roller. For fagorganisasjonene var høringen en viktig arena for interessehevding og medvirkning. Mens man finner Norsk fagskole for lokomotivførere på den «motsatte siden», da de var ikke direkte aktive i noen av disse prosessene. Høringen aktiverte i tillegg en rekke andre berørte parter, som for eksempel fylkeskommuner og andre togselskaper som ikke var med i prekvalifiseringen.

Mulighet til medvirkning under høringen av Trafikkavtalen skapte et samarbeidsklima i kjølvannet av reformen. Dette var både nødvendig og ikke minst positivt for samhandlingen mellom de berørte partene. I denne sammenheng er det viktig å ta med i betraktning at høringen innebar et skifte i problemdefineringsprosessen. Årsaken er at spørsmålene ikke kun omhandlet konkurransen, men også rolle- og oppgavedefineringer mellom tilgangsselskapene, tilbydere og andreberørte parter – også i en reformkontekst. For fagorganisasjonene hadde reformen og konkurransen direkte betydning, da NSB-ansatte nå stå ovenfor en mulig virksomhetsoverdragelse i en konkurransesituasjon. Fagorganisasjonens problemoppfatninger sto i spenningsforhold til markedsaktørenes interesser, særlig i spørsmål som berørte økonomiske interesser.

Samlet sett skapte alle de overnevnte forhold spenning mellom problem og løsningsdefineringsprosesser, som ble foreslått fra de ulike parter. Store deler av denne spenningen

omhandlet ulike oppfatninger om hvordan den offentlige reguleringen skulle føres i konkurransegrunnlaget. For markedsaktører innebar mer offentlig regulering innskrenking av deres spillerom. Mens for fagorganisasjoner ville mer offentlig regulering bety større trygghet og forutsigbarhet. For JDIR og tilgangsselskapene var det viktig å finne løsninger som var i henhold til lovgivningen og som ivaretok politiske målsetninger i konkurransen.

Særlig når det gjaldt problemstillinger knyttet til tariff og overkomstavtaler var løsningsforslagene i høringen sprikende. Spesielt i de tilfeller der problemstillingen knyttet til arbeidsforhold befant seg i skjæringspunktet mellom krav til kvalitet og pris var det stor spenning mellom problem og løsningsdefineringer fra fagorganisasjoner og tilbydere. Spenningen var noe lavere der problemstillingen berørte lovfestet krav til HMS, sikkerhet og kompetanse.

Utover dette omhandlet flere problemstillinger behov for tydeligere formuleringer, rolleavklaringer og oppgavedefineringer mellom tilgangsselskapene og operatøren. Disse problemstillinger førte ofte til samproduksjon av løsninger. Mange av disse spørsmålene krevde tekniske løsninger i området der det allerede fantes pre-definerte intensjoner om hvilke roller tilgangsselskapene skulle ha, selv om formuleringen i høringen kunne bli oppfattet som utydelig. De problemstillinger som omhandlet EØS-harmoniseringer og krav til sikkerhet ble avklart av SJT. Disse var det relativt lite spenning knyttet til.

KAPITTEL 6. TILBUDEFASEN

6.1. Tilbudsfasen (Februar- september 2018)

Denne fasen starter ved prosessen knyttet til tilbydernes forberedelse av deres første tilbud i mars 2018. Og den slutter ved tilbydernes innlevering av endelige tilbud 4. september 2018. Tilbudsfasen begynner med en beskrivelse av kommunikasjonskanaler og en overordnet presentasjon av prosessen knyttet til informasjonsutveksling. Siden store deler av tilbudet gitt innsyn i, er sladdet – ble tilbudene ekskludert fra oppgaven og erstattet av intervjudata.

6.2. Dialog og samhandling mellom tilgangsselskapene og tilbydere

I denne fasen fikk tilbydere videreformidle innholdet av konkurransegrunnlaget. Dette gikk kun til virksomheter eller personer som var å betrakte som relevante for den enkelte tilbyders utarbeidelse av tilbud. I denne forbindelse arrangerte oppdragsgiver flere konferanser, deriblant leverandørdag med felleskonferanse om kjøretøy og verkstedfasiliteter, samt leverandørdager med de andre tilgangsselskapene. Denne konferansen varte tre dager. Første dag var felles for alle tilbydere, mens dag to og tre inneholdt individuelle opplegg hvor hver tilbyder fikk sin egen tid med JDIR og aktører de anså som viktige å samhandle med. Under disse konferansene fikk tilbydere anledning til å ha med relevante underleverandører til individuelle møter. Hensikten var å gi den enkelte tilbyder anledning til å få besvart relevante spørsmål, få omvisning og få besiktige og innhente opplysninger om verksteder, fasiliteter og tjenester (Bane NOR, Mantena AS og Norse Tog AS), som tilbyder fikk tilgang til gjennom trafikkavtalen. JDIR var til stede under alle eventene de selv arrangerte. Hva angår Entur, ba selskapet om at tilbydere meddelte ønsket møtetidspunkter i løpet av november 2017.

Fra det tidspunkt konkurransegrunnlaget ble gjort tilgjengelig for tilbyderne, og frem til 13. februar 2018, hadde tilbyderne anledning til å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget. Spørsmålene skulle være skriftlige, og de bli formidlet via togkonkurranse.no samt meldingstjenesten i det nye konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) fra 16. januar 2018. Spørsmål som ble stilt til konkurransegrunnlaget ble anonymisert av JDIR, og de ble besvart og gjort tilgjengelig for alle tilbydere på www.togkonkurranse.no. Det ble sendt ut en versjon med oppdaterte svar annenhver fredag i denne perioden og helt frem til den siste fristen for spørsmålsrunden (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2, s. 15–18).

6.3. Tilbud, forhandling og nedtrekk

Den første milepælen, 1. mars 2018, var fristen for tilbydernes innsending av det første tilbudet. Etter innsending av første tilbud fikk hver tilbyder et individuelt møte med oppdragsgiver, der

de fikk presentere tilbudet sitt.¹² Deretter ble det holdt første runde med forhandlingsmøter.¹³ Disse forhandlingsmøtene resulterte i et (revidert) tilbud nummer to fra hver enkelt tilbyder.¹⁴ Etter dette ble det foretatt et nedtrekk.¹⁵ Dette innebar at NSB Anbud AS, SJ Norge AS og Go-Ahead Norge AS fikk være med i neste forhandlingsmøte, mens MTR Nordic AB, Tide Arriva AS (JV Arriva og Tide) og Boreal Transport Midt-Norge AS falt av, da deres andre tilbud ikke var godt nok til å gå videre til neste forhandlingsrunde (JDIR, Anskaffelsesprotokoll, 2017, s. 6). Etter nedtrekket ble hver av de tre finalistene invitert til forhandlingsrunde II, der de fikk vite hvordan de lå an i forhold til det beste tilbudet. Neste milepæl var 4. september 2018, fristen for innsending av endelige tilbud (ibid., s. 7). Som vist i Tabell 1.5., utgjør innsending av det endelige tilbud den siste prosessen i denne fasen.

6.4. Ulike oppfatninger, aktiviteter og forventninger

Det er innledningsvis viktig å påpeke at jeg ikke fikk intervjuet Go-Ahead, noe som medfører svakheter i presentasjonen i denne delen. Aktivitetene til tilbydere i denne fasen var av strategisk betydning, og dette var knyttet til forberedelse av tilbud. Den forståelsen som hver enkel tilbyder hadde av konkurranseprosessen, konkurransegrunnlaget og tildelingskriteriene dannet grunnlag for planlegging av strategi og deres videre arbeid med å lage tilbud. Det er derfor hensiktsmessig å se nærmere på tilbydernes opplevelse av konkurranseprosessen, Dette gjelder kontakten med TS, Bane NOR, JDIR, NLF og andre aktører som av tilbyderne ble ansett som sentrale på den ene siden. Og NLF og Bane NOR sine opplevelser og erfaringer av kontakten med tilbydere på den andre siden. JDIR er kun i begrenset grad tatt med i denne delen, da JDIRs rolle ikke var av strategisk betydning for informantenes forberedelse av tilbud.¹⁶

6.4.1. NSB og SJ

Tilbydernes oppfatning av hvem var mest sentrale aktører hadde naturligvis en verdi for å forstå tilbydernes strategi. Her ser man to ulike oppfatninger av hvem var mest sentrale, og særlig gjelder dette tilgangsselskapenes rolle i konkurransen. NSB beskrev de sentrale aktørene i konkurranseprosessen som følger:

¹² Tilbydernes presentasjon av tilbudet 9.-20. april 2018.

¹³ Forhandlinger runde 1, 14.–28. mai 2018. Under forhandlingsmøter fikk tilbydere vite hvordan deres tilbud sto i forhold til andre tilbud. Tilbakemeldinger omfattet rangering av kvalitets- og pristilbud.

¹⁴ Andre tilbud, 11.–15. juni 2018.

¹⁵ Utvelgelse av tre finalister (NSB, SJ og Go-Ahead) som fikk fortsette i konkurransen. Nedtrekk 5. juli 2018.

¹⁶ Jeg har i tillegg utelukket Norsk fagskole for lokomotivførere da deres rolle i konkurransen ble fastsatt under Initiativfasen, gjennom direktekjøpsavtalen med JDR. Denne avtalen innebar absolutte krav til lokomotivførerens kompetanse og tiltak knyttet til utdanning av nye lokomotivførere.

«Det mest sentrale er jo Direktoratet, som eier og driver prosessen. Og så har vi obligatoriske underleverandører, som alle måtte forholde seg til alle anbudsinnbydere. Vi var i kontakt med de underleverandørene vi hadde tenkt å bruke på vedlikehold, renhold og catering, i tillegg til tilgangsselskapene. Vi hadde ikke så stort behov for å snakke med tilgangsselskapene sammenlignet med nykommere operatører. Men vi bygget videre på det som vi viste vi kunne og forsto vi kunne lese.» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

For å finne ut hvilke betydning NSB mente at selskapets erfaringer og markedskunnskap hadde for deres arbeid med å lage et tilbud, stilte jeg oppfølgingsspørsmålet: Hvilken betydning hadde kontakten med tilgangsselskapene (TS) for NSB? Svar:

«De ga oss litt mer forståelse av grunnlaget og hva de prioriterte. Tror den viktigste biten er vår egen kompetanse om markedet på strekningen. Vi snakket med alle fylkeskommuner langs strekninger og mange kommuner. Vi prøvde å forstå behovene lokalt sånn at vi kunne levere et mest mulig relevant tilbud som vi brukte mesteparten av tiden vår på. Også samarbeidet vi også med reiselivsaktører langs strekningen for å skape mer interesse for å reise med tog. For eksempel dyreparken. Vi testet ut et produkt som inkluderte reisen med tog og lokalbuss, inngangen til dyreparken og overnatting. Sånn at vi kunne kalkulerer med effekten av en reiselivspakke med den opplevelsen» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

SJ svarte slik på de samme spørsmålene: *«JDIR var den viktigste. I tillegg hadde alle TS veldig viktig rolle som obligatoriske leverandører og eksperter, de står for veldig store og faste andeler av utgiftene. Samtalen med Entur AS og Norske Tog AS hadde ingen strategisk betydning for prisen, men den hadde betydning for kvaliteten i de løsningene som man skulle lage med dem. Bane NOR hadde ingen betydning for verken kvalitet eller pris. Kontakten med Kolumbus var viktig for forståelse for billettsamarbeidet.. Vi hadde et antall forhandlinger med vedlikeholdsleverandører, renholdsleverandører cateringsleverandører og norske konsulentselskaper [...] for å komme frem til de beste og mest effektive løsningene. Og så hadde vi en del kontakt med lokale og regionale politikere for å forstå mer hva de ville ha. Samt fagforbundene [...] i tillegg til kontakten med Norsk jernbaneskole.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..*

Som nevnt tidligere, var konkurranseprosessen og reformprosessen overlappende. Et av de politiske tiltakene som ble iverksatt som et forberedende tiltak for konkurransen, var en rekke organisatoriske endringer i NSB, noe som hadde til hensikt å gjøre NSB i stand til å delta i konkurransen på like vilkår. SD ga i denne forbindelse en fullmakt til JDIR for å fortsette den allerede inngåtte direktekjøpsavtalen med NSB. Avtalen innebar leveranse av de togtenestene som ikke var konkurranseutsatt, men som inngikk i Trafikkpakke 1 Sør og som skulle sikre at driften av togene gikk uforstyrret fram til overtagelse av nye operatører. Formålet med dette var blant annet å sikre kvalitetskriterier, ved at de reisende skal få et minst like godt togtilbud - noe som ble kontraktfestet for gjeldende direktekjøp med NSB (Innst. 422 S (2018–2019)).

I denne studien har det vært viktig å undersøke nærmere hvilken betydning direktekjøpsavtalen for konkurransesituasjonen hadde. Derfor fikk informantene spørsmålet: «Hva hadde dette direktekjøpstiltaket å si for konkurranse på like vilkår for alle tilbydere, samt for utfallet av anbudsrunder?» Svarene som ble gitt:

NSB: «Det er litt rart spørsmål. Vi har hatt et direktekjøp med departementet og nå med direktoratet. Det direktekjøpet definerer, er kvalitet i form av frekvens, stoppmønster og pris. Dette ble basert på en egentlig kontinuitet, det vil si at det skulle være som før [...] At det gir sammenligningsgrunnlag, ja. Den kontrakten brukes som minimumskrav nå» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

Spørsmål: «Fra et konkurranseperspektiv, kan dette ha styrket eller svekket NSBs posisjon?»

Svar fra NSB: «Kontrakten i seg selv har ikke hatt påvirkning. Det er mer snakk om at vi mister de fordeler vi hadde. Men på den andre siden skal man ha konkurranse, da må man åpne dette fullt ut, og det var ikke den avtalen som gjorde at vi ikke vant» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019)

SJ fokuserte mer på prisaspektet:

«Man kan i ettertid konstatere at den avtalen som JDIR inngikk med NSB, om de linjene som ikke var på anbud enda, gjorde at det ble et helt feil prisnivå. Man kan jo konstatere at NSB fikk mye mer betalt fra JDIR enn det som de senere la anbud på. Så vi tenker at det kjøpet var et dårlig kjøp for den norske staten, og at NSB fikk veldig høye inntekter i forhold til det som ble utfallet av konkurransen» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

For å kunne si noe om eventuell sammenheng mellom tilbydernes forståelse av konkurransegrunnlaget og deres strategiutforming, fikk informantene først spørsmål om hva som var deres strategi for å vinne konkurransen. Deretter ble de stilt spørsmål om hvordan de vurderte sin egen forståelse og tolkning av kriteriene og vekten mellom pris og kvalitet, samt hva de kunne ha gjort på en annen måte. På spørsmål om hvilken strategi NSB hadde valgt, svarte informanten:

«Vi jobbet for å være best både på kvalitet og pris. Og det forberedte vi oss på både med markedskunnskap og ved å beskrive det vi hadde tenkt å levere. Vi visste at vi kunne levere et bud nummer to. Slik at vi leverte et passe bra første bud. Da fikk vi tilbakemelding på at vi lå best an. Så leverte vi et bud nummer to som var litt bedre, men ikke vesentlig, men bare litt. Og da var vi nummer 2. Og så kom vi til siste runde, og da var det tredje bud» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

SJs beskrivelse av deres strategi:

«Vår strategi var å maksimere kvalitetspoenget ved å tilby så attraktive løsninger som mulig. Så tydelige formuleringer og besvarelser som mulig i forhold til de kriteriene som ble stilt. Så strategien var å tilby så høy kvalitet som mulig til lavere pris enn det NSB fikk i vederlag for tilsvarende transporttjeneste på dette tidspunktet. Men det skulle være realistisk og gjennomførbart. For et av kravene var at tilbudet skulle være

realistisk og gjennomførbart. På den måten skulle vi maksimere kvalitetspoengene» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Oppfølgingsspørsmål: Hadde dere på forhånd definert en smertegrense for hvor lavt i pris dere var i villig til å gå? SJ: «*Nei.*»

På spørsmål om hvordan man vurderte egen forståelse av kriteriene og vektingen mellom pris og kvalitet, samt hva de kunne ha gjort på en annen måte, svarte NSB:

«Vi kunne ha vært tøffere på forventet billettinntekter, men det blir en balanse mot når vi tjener nok penger. Fordi, hvis vi ikke tror at vi kan skaffe mer trafikk enn vi har forventning om, så bør vi jo la være å levere et bud med bare luft og kjærlighet. Det er den brutale læring fra tidligere kontrakter. Noen andre (Go-Ahead) var i villig til å gå lengre, og det er den store forskjellen på vinneren og taperen. For det er litt forskjeller på kostander, men det er nesten ingenting i forhold til forskjeller på forventet billettinntekter. Det kan jo hende at de (Go-Ahead) tror at de kan få det til. Men den analysen er først interessant om 5 til 10 år når man kan sammenligne kalkyle og regnskap» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

SJs svar på det samme spørsmål:

«Ut fra en vektfordeling av kvalitet og pris på 60 % og 40 % i anbudskriteriene, så trodde vi at JDIR mente på alvor at kvaliteten skulle veie 60%. I svenske anbud for jernbanetrafikk bruker kvalitet å veie 10–20 %. Så for oss var det en ny situasjon at man skulle legge så stor vekt på kvalitet. Innledningsvis trodde vi at man skulle bedrive en forhandlingsprosess der kvalitet skulle ha en høy betydning. Men etter hvert som vi lærte prosessen bedre, så forsto vi at den skulle resultere i et prisspørsmål. Fordi den måten JDIR har valgt å gjøre dette på, skiller seg veldig mye fra den måten som svenske myndigheter gjør i tilsvarende forhandlinger» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).

Intervjuet med SJ ble gjennomført etter at SJ hadde vunnet anbudet om Pakke 2 Nord. Derfor ble det særlig relevant for meg å spørre hvor mye erfaringene fra Sørlandsbanen-konkurransen fikk for SJs uttelling i Trafikkkpakke 2. SJ-informanten fikk oppfølgingsspørsmålet om påvirket erfaringen fra pakke 1 den måten dere arbeidet med pakke 2?

SJ: «*Ja vi skjønnte jo allerede før vi skulle begynne å arbeide med pakke 2 at det dreide seg om prisen»* (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Utenom tilbydernes strategi og oppfatning av konkurransegrunnlaget, var det av viktighet å få innsikt i hvilken betydning forhandlingsmøtene hadde for tilbydernes revidering av deres første og andre tilbud. Derfor fikk informantene spørsmål om å beskrive prosessen i forhandlingsmøtene, samt videre fortelle om hvilken betydning forhandlingsmøtene hadde for eventuelle endringer som de foretok i deres tilbud. NSB om dette:

«Først så leverte vi et bud. Etter det ble vi invitert til et møte som blir kalt for forhandlingsmøte, men som ikke er et forhandlingsmøte, men det er et tilbakemeldingsmøte. Der fikk vi tilbakemelding om hvordan vi lå an på hvert kvalitetskriterium og hvordan vi var vurdert i forhold til det beste tilbud på skalaen fra 1-10. Vi hadde møte med JDIR etter det første tilbudet og etter det andre. NSB hadde

ikke møte med JDIR etter at endelig tilbud ble levert og før tildelingen ble offentliggjort.» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

SJ: «Vi oppfattet de som rene informasjonsmøter og ikke forhandlingsmøter. Fordi man får vite hvordan man ligger an i pris og kvalitet. Så får man beskjed om å gå hjem og gjør det bedre. I og med at man endrer alle parametere, så ender det jo opp med det prispresset. Så det blir feil å kalle det for forhandlingsmøter.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Oppfølgingsspørsmål: Fikk dere vite for eksempel om hva dere kunne justere for å senke prisen? *SJ: «Nei, vi fikk bare beskjed om hvordan vi lå prosentvis i forhold til de andre. Men vi fikk ikke vite hva vi skulle gjøre.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..*

Som man kan se, påpeker både NSB og SJ at de ikke opplevde «forhandlingsmøtene» som faktiske forhandlingsmøter. Snarere ble møtene oppfattet som tilbakemeldings- og informasjonsmøter, uten noe som helst forhandlinger.

6.4.2. Jernbanedirektoratet

JDIRs rolle var som nevnt ikke av strategisk betydning for tilbydernes forberedelse av tilbud. Det vil derfor i denne presentasjonen bli vektlagt å trekke frem den delen av intervjudata som er relevant for prosessbeskrivelsen og som ikke er allerede dekket av presentasjonen av saksdokumenter. Et sentralt spørsmål i alle intervjuene var spørsmål knyttet til betydningen av direktekjøpsavtalen for konkurranseprosessen, nærmere bestemt definering av kvalitet og priskriterier. JDIRs oppfatning av dette er nokså lik oppfatningen til NSB, da informanten mente at direktekjøpsavtalen med Vy ikke hadde noe med å sikre kvalitet i leveransen i tilbudene for Pakke 1. Videre:

«Direktekjøpsavtalen er en fortsettelse av eksisterende avtalestruktur med NSB/Vy. Prinsipielt er det det samme som departementet har alltid gjort. Så de har overført myndigheten til å inngå den avtalen til oss.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

På spørsmål om på hvilken måte Direktoratet mener at dette kan ha styrket eller svekket NSB sin deltakelse på like konkurransevilkår, svarte informanten:

«Det må NSB/VY uttale seg om, men vi har tilrettelagt for at tilbyderne skal kunne levere et så godt som mulig tilbud utfra konkurranse på likt vilkår. Men direktekjøpsavtalen er ikke en konsekvens av avtalen, da den eksisterte fra før konkurranseutsettingen og bare har blitt videreført.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

Det var videre hensiktsmessig å få greie på hvordan oppdragsgiver vurderte tilbydernes tolkning av kriterier som ble stilt til kvalitet og pris i konkurransegrunnlaget. Det fremgår i besvarelsen fra informanten at JDIR la til grunn et overordnet anskaffelsesperspektiv orientert mot den politiske målsetningen, knyttet til «mer tog for pengene», i sin vurdering:

«Vi fikk inn seks tilbud i henhold til de kriteriene som vi hadde stilt krav om. Fire av de var svært gode på kvalitet og tre av de var svært gode på pris. Så utfra det, vil jeg si at dette forsto de. Selvfølgelig mente vi at det var bra.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

Som nevnt det ble foretatt nedtrekk etter evaluering av tilbud nummer to. Dette nedtrekket resulterte i at tre av tilbyderne falt av. Det var viktig for denne studien å innhente kunnskap om hva som lå til grunn for nedtrekkene. Hadde JDIR en predefinert terskel for måling av kvalitet og pris, utover de absolutte kravene, eller var nedtrekket en relativ vurdering av tilbudene oppimot hverandre? Ut ifra beskrivelsen som informanten fra JDIR ga, kan en konstatere at denne vurderingen var en relativ vurdering:

«Alle seks sendte et tilbud. Så hadde de et runde med forhandlingsmøter med oss, og så fikk de tilbakemelding om deres svake sider og hvordan de lå an prismessig. De leverte da tilbudet på nytt med våre kommentarer inkorporert. Så gjorde vi en ny evaluering med et nedtrekk. Da var det tre stykker som ikke ble med videre, fordi vi mente at de ikke hadde en sjans til å vinne. De lå for langt bak, samlet sett, for å klare å komme på det nivået til de tre andre.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

Avslutningsvis fikk også JDIR spørsmål om hva direktoratet kunne ha gjort annerledes i denne prosessen. Innkjøringsperioden ble påpekt som et konkret punkt med endrings- og forbedringspotensialer, da erfaringen fra oppstartsfasen i Trafikkpakke 1 Sør tilsa at oppstartfase på ett år kunne være for kort. Dette var basert på direkte tilbakemeldinger JDIR som har fått og på det direktoratet selv har sett og erfart.

6.4.3. Bane NOR

Som det ble gjort rede for i tidligere avsnitt, var kommunikasjonen med infrastrukturforvalter av strategisk betydning for tilbyderne. Dette gjaldt også for tilbydernes forståelse av konkurransegrunnlaget. Trafikkpakke 1 Sør var den første trafikpakken som ble konkurranseutsatt. For informasjonsutveksling mellom TS, Bane NOR og JDIR, innebar dette at behovet for informasjon påvirket prosessen - i den forstand at løsninger ble til mens prosessen pågikk. Behovet for felles definisjoner var også til stede i denne fasen. Informanten fra Bane NOR beskriver erfaringene fra denne prosessen slik:

«Vi erfarte at vi la ut informasjon på en måte som vi selv forsto. Vi lærte at vi må se ting fra kundens perspektiv – hvordan de oppfattet og forstår informasjonen. Vi så etter hvert at noen ting måtte vi være tydeligere på. For eksempel informasjon om verksteder og felleskostnader i leieavtalen. I Norge er det for eksempel innforstått at felleskostnader er leie, strøm og vann og sånne ting. Og så fikk vi spørsmål om at noen da for eksempel sitter i Tyskland og ikke hva felleskostnader betyr. Vi ble bedt om å definere det bedre, å prise hver eneste ting.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019)

For å få innsikt i JDIRs forberedende rolle i konkurranseprosessene fikk informanten spørsmål om JDIR ikke kjente til behovet for bedre konkretisering av slike detaljer før konkurransen. Jeg

fikk da til svar at dette var Bane NOR sitt fagfelt. Det var merkbart stort behov for bedre defineringer og mer informasjon. Dette kommer også til uttrykk i omfanget av spørsmål som tilbydere stilte til Bane NOR, som de selv påpeker:

«Vi fikk totalt 1500 spørsmål i Trafikkpakke 1. Jeg tenkte etterpå at det var overraskende mange spørsmål. Så det var veldig nyttig at operatørene fikk stille direkte spørsmål.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Det var videre av interesse å se nærmere på hvordan Bane NOR vurderte sin egen prestasjon og hvordan de oppfattet kontakten med tilbyderne. Det er særlig to aspekter som er relevant å trekke frem i denne sammenheng. Det ene er Bane NORs ønske om læring, endring og forbedring. Det andre er hvordan ønsket om læring og endring var knyttet til ønske om autonomi i relasjonen med NSB. Dette bringer opp igjen betydningen som reformen hadde for dynamikken mellom aktørene. Bane NOR forteller slik om sin opplevelse av samarbeidet med operatørene:

«Jeg synes at det var veldig nyttig å bli utfordret og tenke på nye måter fra et kundeperspektiv, og vi fikk lært mye [...] I arbeidet med onboarding av nye operatører kunne vi tenke nytt, standardisere og levere på en mer robust måte. Da hadde vi sjansen til å klippe navlestrengen med Vy og slippe tidligere tilpasninger. Det som hendte tidligere, var at fordi en i Vy kjente en i Bane NOR, var de i direkte kontakt – og den informasjonen de hentet, var kanskje ikke helt oppdatert eller iht. ledelsens policy. Dette er problematisk eksempelvis i forbindelse med tilpasninger til nye systemer og ved feil. Da blir det helt umulig å finne ut hvor feilen ligger, og dette gjør det vanskelig å få på plass nye systemer.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

For å få bedre forståelse av tilbydernes tankesett og behov, ba jeg informanten om å basere seg på de spørsmålene som Bane NOR fikk av tilbyderne. Jeg ba han beskrive hvilken tilbyder (blant de tre finalistene) som hadde mest kunnskap om forholdene i markedet og hvilken som hadde best forståelse av hva som ble forventet av tilbydere. Slik beskrev informanten erfaringen fra kontakten med tilbydere:

«Go-Ahead, SJ og NSB var egentlig i begynnelsen ganske like. Men når vi var ferdig med prosessen, så vi at Go-Ahead var litt spesiell. De hadde for eksempel en person som kun jobbet med avgifter og satt i Frankrike. Og så hadde de en person som kun arbeidet med buss-for-tog-løsningen, og denne satt i Sverige og kontaktet meg. De hadde eksperter på alle områder, og de gravde i alle mulige detaljer utfra eget område. Mens vi fikk et spørsmål fra nest siste dagen før de skulle levere tilbudet.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

For å avdekke eventuelle sammenheng mellom markedserfaring og behov for informasjon, fikk informanten spørsmål om han så en slik sammenheng i NSBs passivitet. Svar fra Bane NOR-informanten:

«Ja, men man skal jo tenke nytt. Jeg tror at NSB kanskje har brent seg på det. Andre operatører har hatt personer som har kommet utenfra og sett ting på en ny måte. For eksempel Go-Ahead har vunnet trafikkpakker i Tyskland og hadde masse erfaringer fra UK. SJ var på lik linje med Go-Ahead. Jeg husker at jeg så tilbake og tenkt at Go-Ahead sin måte å gjøre ting på var imponerende.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Dette brakte opp spørsmål om spesialisering og koordinering av kunnskap hos tilbyderne. På spørsmål om hvilke betydning spesialisering kunne ha for sikkerhet og kvalitet i tilbudet til Go-Ahead kontra NSB, svarte informanten:

«NSB og Jernbaneverket ble skilt ut i 1994, så vi har jo alle dataene, analyser og rapporter i alle områder, og kunnskapen som operatørene trengte. [...] Go-Ahead håndterte det bra. De var opptatt av å finne ut av alle de ekspertområdene, deriblant verksted og sikkerhet. Sikkerhet er jo være mange ting [...] For eks. hvor mange feil er det på sporene, dyrepåkørsel [...] Hvor mange ganger må Go-Ahead ta ut et tog hvis det er feil på sporene? Det de gjorde, var å hente alle dataene og se om det var uklarheter i dem, så fikk vi spørsmål om hva dataene egentlig betydde.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019)

Kvalitet og pris var to viktige kriterier i konkurransen. Derfor var det vesentlig å finne ut av hvorvidt det fantes en sammenheng mellom informasjonen som tilbyderne etterspurte og deres strategi. På spørsmål om det fantes muligheter for å øke inntektene og redusere utgiftene til de oppgavene som overlappet virkefeltet til Bane Nor, og eventuelt hvor godt de mulighetene ble fanget opp av operatørene, svarte Bane NOR:

«Jeg så etter hvert at alt tilbydere spurte om handlet om å lage et risikobilde: Hvor er de «vi kan tape penger» fordi togene må på verksted, fordi det er forsinkelser og innstillinger etc. [...] Jeg tror det var mye fokus på det finansielle og det å få frem alle risikoene. Det er jo det som selger, at vi kan få ned risikoene og klarer å kjøre med lavere kostnader og øke den kvalitetsbiten.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Et annet spørsmål dreide seg om samarbeidet mellom Bane NOR og fagorganisasjoner. Jeg ba informanten om å beskrive sin holdning til kritikken fra foreningene, og i hvor stor grad man opplevde at kritikken skapte utfordringer for Bane NORs arbeid med reformimplementering. Bane NOR:

«Jeg har jobbet med Go-Ahead i nesten to og et halvt år, og jeg har et helt annet bilde av dem. Etter at de har vunnet, har jeg internt egentlig fremsnakket Go-Ahead, fordi man har innfasingsperioden. Det var naturlige, negative holdninger til Go-Ahead med alt som var i media om utenlandske aktører. Deres kritikk skapte kanskje litt utfordringer, men jeg tror at uansett hvem hadde vunnet, ville det ha kommet kritikk.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Dette brakte opp spørsmål om hvordan informantens egen holdning var til konkurranseutsettingen. Bane NOR-informanten svarte slik om dette:

«Jeg tenkte at konkurransen og nye aktører kommer til løfte opp jernbanesektoren, slik som Flytoget har gjort.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

6.4.4. Norsk Lokomotivmannsforbund (NLF)

Konkurransesgrunnlaget inneholdt alle eksisterende overenskomster og tariffavtaler. I tillegg hadde NLF deltatt i høringen av trafikkavtalen og gjort sine synspunkter kjent. For å få bedre forståelse av NLFs funksjon, fikk informanten spørsmål om hvilken rolle NLF hadde ovenfor tilbydere under konkurranseprosessen. NLF beskrev sin rolle som følger:

«Vi ga tilbydere riktig informasjon. Det er klart at NSB hadde kunnskap om hvordan det var å kjøre tog på strekningen, men de andre hadde jo ikke den kunnskapen, for eksempel om turnusordningen [...] Og vi fikk et samarbeidsklima med potensielt nye aktører, som for eksempel med Go-Ahead.» (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

En naturlig forventning til NLF var at NLF skulle stille seg skeptisk til nye operatører, da organisasjonen har åpent og bredt uttalt seg sterkt kritisk til reformen som sådan. Dette brakte med til spørsmålet om NLF stilte seg nøytral ovenfor tilbydere, eller om det var tegn på favorisering av Vy i organisasjonens betraktninger og holdninger. Denne forventningen viste seg å være ukorrekt, ble det påpekt.

I tillegg var det forventet at utenlandske aktører skulle være mindre aktive med å ta initiativ til kontakt med NLF. Også denne forventningen var ukorrekt. For å få svar på spørsmål knyttet til forventningene fikk informanten spørsmål om hvordan NLFs deltakelse og dialog med tilbydere sikret konkurranse på like vilkår. NLF svarte slik på dette:

«Vi ga lik informasjon til alle, men noen var jo mer aktive i å hente informasjon hos oss. NSB hadde jo kunnskap fra før, så vi trengte ikke å informere dem. Utover det vil jeg si at det var kanskje MTR som var mest ivrig, så SJ og så Go-Ahead.» (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

NLF deltok både i reformprosessen og i konkurranseprosessen og hadde dermed både erfaring fra samhandling med SD og JDIR. Men det var hovedsakelig kontakten med JDIR som ble mest positiv, på tross av at NLF ikke fikk gjennomslag i alt det organisasjonen ønsket. Dette understreker igjen at selv om NLF var motstander av reformen, så var organisasjonens betraktninger pragmatiske og ikke ensidig ideologisk betonet. Responsen på spørsmål om hva NLF kunne ha gjort annerledes, var blandet med kritikk av konkurranseutsetting i sin helhet og en kritikk av anbudspolitikken med for mye fokus på pris:

«Vi mener at hele anbudskonkurransen ikke er fornuftig, så det blir spørsmål om hvilken rolle vi har i en anbudskonkurranse vi ikke er for. Men vi mener at når først man skal ha et anbud, så bør det være slik at det legges et anbud beregnet på kriteriene i

dokumentene, ikke at man blir presset ned i pris med en underbudauksjonspolitik.»
(Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

6.5. Saken i media

I tilbudsfasen var det, sammenlignet med initiativfasen, relativt sett færre publiseringer. Konfliktbildet var markant dempet. Jernbanedirektoratet hadde fremdeles den samme policyen som i initiativfasen, noe som innebar at JDIR ikke ønsket å gi opplysninger om hvem deltok i konkurransen. Men direktoratet kunngjorde opplysninger knyttet til fremdrift og annet som ikke ble ansett som konkurransesensitivt, eksempelvis informasjon om 60-40 %-vektingen mellom kvalitet og pris. Det ble imidlertid publisert en rekke mediesaker der togselskapene på eget initiativ opplyste om at de deltok i konkurransen eller ei. De profilert seg slik i markedet. For eksempel NSB (Hansen, Fri Fagbevegelse, 2018) og SJ brukte begge mediene for å bekrefte at de deltar i konkurransen, mens Flytoget kunngjorde at de kom ikke til å delta i konkurransen om Sørlandsbanen (E24, 2018). Opposisjonspartiene, interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner var lite aktive i media. Men for eksempel SV hadde et utspill om klimapolitikk og mangel på sovevogntilbud (Midtnorskdebatt 2018). Mens NLF, Naturvernforbundet og Syklistforeningen benyttet egne nettsider for å mobilisere om sine saker.

Oppsummert for denne fasen kan det sies at de fleste sakene dreide seg om forventninger til fremtidige tog tjenester. Man var orientert mot tilgangsselskapenes virkefelt og mot selve togselskapene. Det at interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner benyttet seg av egne nettsider kan ha sin forklaring i at togoperatørene tok initiativ til dialog med berørte parter i forbindelse med forberedelse av tilbud. Dermed var de berørte partenes behov for mobilisering utad, og behov for innhenting av informasjon, i stor grad dekket.

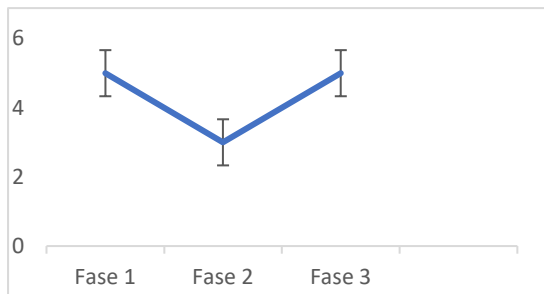
6.6. Aktiviserings- og defineringsprosessen

Denne fasen omhandlet tilbydernes arbeid knyttet til forberedelse av tilbud, nedtrekk og frem til innlevering av det siste tilbudet. I startfasen var alle seks tilbydere (med sine respektive underleverandører), JDIR, TS, fylkeskommuner, kommuner og regionale reiselivsaktører aktive i prosessen. Frem til innlevering av det første tilbudet var tilbudsfasen mest åpen. Da involverte den størst antall deltakere. Etter gjennomført nedtrekk, da tre stykker sto igjen, ble prosessen mer lukket – og den involverte da et mindre antall aktører.

Kontakten mellom tilbydere, TS og øvrige aktørene var behovsbasert og hybrid. Med hybrid kommunikasjon menes her at kommunikasjonen skulle være behovsbasert samtidig som den skulle ivareta krav og like og ikke diskriminerende prosess, samt å være i rammer som var satt av JDR. Kontakten var innenfor rammene av de betingelser som JDIR hadde satt for kommunikasjonskanalen, da inkludert begrensninger knyttet til taushetsplikt og

konfidensialitet. Rammene for kommunikasjonsplattform og informasjon til tilbydere skulle i tillegg ivareta krav om like konkurransevilkår, derav lik tilgang til informasjon. Ansvar for dette var lagt i et eget kommunikasjonsteam i JDIR.

Sammenlignet med Fase 1 kan en konstatere at Fase 2 var en mer lukket prosess. Grad av



åpenhet og antall deltakere i de ulike fasene er illustrert ved hjelp av Figur 6.1. Forholdet mellom åpenhet og antall deltakere kan forklares med at grad av åpenhet var betinget og regulerte antall deltakere. Dette bør forstås i lys av at kontakten mellom de ulike aktører var

behovsbasert. Dette innebar at tilbydere kunne ta initiativ til å innhente informasjon som de selv anså som strategisk viktig. Dette aspektet skaper en bro mellom problem og løsningsdefineringer, og det aktiverer aktører. Dette gjaldt også avklaringsmøter, forhandlingsmøter og evalueringsmøter. Forskjellen mellom aktivering i forbindelse med tilbud og i forbindelse med avklaringsmøter, var at i prosessen knyttet til å lage tilbud, så var det tilbydere selv som tok initiativet til aktivering av deltakere. Mens det var JDIR som tok initiativet til aktivering av deltakere i avklaringsmøter. Ved forhandlingsmøter og evalueringsmøter var det opp til JDIR og tilbydere selv å avgjøre hvem de ønsket å aktivere som møtedeltakere. Som det ble gjort rede for i de to tidligere avsnittene, så formet tilbydernes oppfatning og tolkning av konkurransegrunnlaget deres definering av informasjonsbehov og videre strategi for utformingen av tilbudene. NSBs forståelse og vurdering av konkurransegrunnlaget gikk ut på at organisasjonen skulle lene seg på egen kunnskap om markedet og om virkefeltet til TS. SJs problemdefineringer gikk på at de hadde behov for å etablere en tettere dialog med TS, NLF, fylkeskommuner, kommuner og regionale reiselivsaktører som Kolumbus. Som nevnt i oppsummeringen, så både NSB og SJ ut til å rette kritisk søkelys mot egen oppfatning av hvilke kriterier JDIR kom til å vektlegge i tildelingen. Dermed går deres generelle problemoppfatning, i det minste i etterkant av konkurransen, ut på at det ikke var deres forståelse av konkurransegrunnlaget i seg selv som var avgjørende for utfallet. Det største gapet mellom problem og løsningsdefineringer ser ut til å være oppfatninger hos Bane NOR av hvilke informasjon togoperatører burde innhente, på den ene siden, og NSBs oppfatning av hva slags informasjon de ikke trengte bruke tid på å innhente på den andre siden. NSB og NLF ser derimot til å stå hverandre nærmest i problem og løsningsdefineringer. SJ og NSB står hverandre nærmest i tolkning av utfallet. JDIRs problem- og løsningsoppfatninger vil være gjenstand for en dypere gjennomgang i det neste delkapitlet.

KAPITTEL 7. TILDELINGSFASEN

7.1. Tildelingsfasen (September- oktober 2018)

Tildelingsfasen omfatter forhandlingsrunde I og II, tilbudsevalueringer, tildeling av Trafikkavtale og en gjennomgang av konflikten som oppsto i kjølvannet av kontraktstildeling. I kommende delkapittel vil jeg i første omgang beskrive fremdriften i konkurranseprosessen., noe som omfatter saksgangen fra endelige tilbud og frem til tildeling. Etter dette gjør jeg greie for sammensetningen i evalueringsteamet (JDIR) og for metoden for poengberegning. Deretter presenterer jeg en sammenlignende analyse av forhandlingsmøte I og II. Siden tilbudene er sladdet, er analysen av tilbudene basert på de tilbakemeldingene tilbydere fikk under forhandlingsmøte I og II, mens analysen av selve tildelingen blir utledet fra den siste evalueringen. For å si noe om forholdet mellom utfallet av konkurransen, forhandlingsmøtene og tilbudene (første og andre tilbud), sammenligner jeg i denne analysen forhandlingsmøter sett opp imot evalueringen. I neste omgang presenterer jeg intervjudata supplert med SJ sin klage på tildelingen. Avslutningsvis ser jeg nærmere på hvordan aktiverings- og defineringsprosessene artet seg.

7.2. Fremdriften frem til tildelingen

I denne fasen var det to pre-definerte milepæler: evaluering av tilbudene og kontraktstildeling. Før evalueringen stilte JDIR to avklarings spørsmål til Go-Ahead, noe som dreide seg om tilbudet deres. Det ble deretter foretatt en intern evaluering og en ekstern kvalitetssikring av tilbudene.¹⁷ Formålet med den eksterne evalueringen var å kvalitetssikre den økonomiske vurderingen. Etter evalueringene stilte JDIR enda et avklarings spørsmål til Go-Ahead om deres endelige tilbud. Deretter foretok JDIR et avklaringsmøte med Go-Ahead. 15 dager etter dette møtet den 17 oktober 2018 kunngjorde JDIR at Go-Ahead hadde vunnet anbudskontrakten. Selskapet fikk dermed signert trafikkavtalen om Trafikkpakke 1 Sør (JDIR, Anskaffelsesprotokoll, 2017, s. 7).

7.3. Sammensetningen av evalueringsteamet i Jernbanedirektoratet

I evalueringen deltok store deler av det samme teamet i JDIR som var involvert i de tidligere prosessene. Teamet ble ytterligere styrket med internkompetanse fra Jernbanedirektoratet, samt aktører med spisskompetanse innenfor regnskap, verksted, vedlikehold, miljø, markedsføring, utdanning, kompetanseheving, personal, HR, turnusplanlegging og togplanlegging. Disse

¹⁷ Det er ikke innvilget innsyn i de tre avklarings spørsmålene og i den interne og eksterne evalueringen. Innholdet av disse blir dermed ikke presentert i dette studiet.

ressursene hadde i tillegg formell kompetanse og praksiserfaring innenfor sine respektive felt. I tillegg leide JDIR i denne fasen ekstern spesialkompetanse innenfor samfunnsøkonomi. De innleide ressursene var økonomer (deriblant fra Oslo Economics) og advokater (fra advokatfirmaet Kluge). Antall aktører som var delaktig i dette teamet var på det meste i overkant av 40 personer, men kjerneteamet var på ca. 20 personer (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 27.februar 2020).

7.4. Nærmere om evalueringsmetoden og metoden for poengfordelingen

Selve modellen for beregning av poengsum var en såkalt en basis lineærmodell.¹⁸ For rangering av tilbudene måtte en først omregne både pris og kvalitetsvurderingene til poeng. For rangering av pristilbudene ble pristilbudene i første omgang gjort om til prispenger. Deretter ble de rangert etter en poengskala fra 0 til 10, hvor det laveste, altså det beste, pristilbudet fikk 10 poeng – før vektning 40 prosent. Pristilbud som var 100 prosent høyere eller mer enn laveste pristilbud, altså det dårligste tilbudet, fikk 0 poeng. Den samme prosessen gjaldt for rangering av kvalitetstilbudene. I første omgang ble kvalitetskriterier med underkriterier i hvert tilbud skjønsmessig og innkjøpsfaglig vurdert. Deretter ble kvalitative evalueringsdata omgjort til poengtall etter en poengskala fra 0 til 10, der 1 poeng ble definert som laveste kåring og 10 som det høyeste (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2, s. 23–24).

7.5. Nærmere om tildelingskriteriene

Tildelingskriterier dannet et rammeverk for tilbudene, forhandlingsmøter, nedtrekk og tildeling av trafikkavtalen. Vektingen mellom kvalitet og pris var satt til henholdsvis 60 og 40 prosent. Tabell 7.1. viser oversikt over Tildelingskriteriene med underkriterier. Kvalitetskriteriet (60%) var inndelt i tre overordnede tema og 15 underkriterier:

1. Kvalitetskriteriet nr. 1: Vektet 40%. Omhandlet temaet «Hvordan tilbyder vil oppnå fornøyde kunder». Dette ble videre inndelt i seks underkriterier.
2. Kvalitetskriteriet nr. 2: Vektet 5 %. Omhandlet temaet «Hvordan tilbyder forvalter kjøretøy». Dette ble videre inndelt i tre underkriterier.
3. Kvalitetskriteriet nr. 3: Vektet 15%. Omhandlet temaet «Tilbyders organisasjon og ledelse». Dette ble videre inndelt i seks underkriterier.

Trafikkavtalen stilte 158 krav. Tilbakemeldinger som ble gitt til tilbydere under forhandlingsmøter tok for seg alle minimumskravene som inngikk i Trafikkavtalen. 116 av kravene dekket en tilfredsstillende minimumsproduksjon som tilbyderne måtte oppfylle for å

¹⁸ Basis lineær modell innebærer at forskjeller i poengscore speiler prosentforskjellen i pris fra laveste tilbud (Digitaliseringsdirektoratet, 2019)

delta i forhandlingene. Noe av disse kravene var inspirert av direktekjøpsavtalen med NSB. Andre var oppjusterte, eksisterende krav og forventninger.

1 Pris 40%	1.1	Pris (sum Avtalt fast vederlag + sum timepriser andre oppdrag).
1. Hvordan tilbyder vil oppnå fornøyde kunder 40%	2.1	Leverandørens beskrivelse av hvordan arbeidet med videreutvikling av kundetilbudet blir gjennomført. Vektlegges betydelig i vurderingen av underkriterium nr. 2.
	2.2	Leverandørens plan for kundenes tilgang til billetter og kundeinformasjon. Vektlegges betydelig i vurderingen av underkriterium nr. 2.
	2.3	Leverandørens prosesser for punktlighet og regularitet
	2.4	Leverandørens kundemøte, herunder Leverandørens tilgjengelighet for kunden.
	2.5	Leverandørens tiltak ved avvik i trafikken.
	2.6	Leverandørens satsingsprogram for flere kunder. Vektlegges betydelig i vurderingen av underkriterium nr. 2.
2. Hvordan tilbyder forvalter kjøretøy 5%	3.1	Leverandørens løsning for hvordan togvedlikehold blir gjennomført for å sikre robust og effektiv trafikk.
	3.2	Leverandørens løsning for profilering av kjøretøy.
	3.3	Leverandørens løsning for vedlikehold som sikrer kjøretøyenes verdi og levetid.
3. Tilbyders organisasjon og ledelse 15%	4.1	Leverandørens plan for å skape en kundeorientert bedriftskultur.
	4.2	Leverandørens plan for en kompetent og robust organisasjon
	4.3	Leverandørens plan for involvering av medarbeidere, leverandører, samarbeidsparter og interessegrupper
	4.4	Leverandørens arbeid med sikkerhet og miljø.
	4.5	Leverandørens resultatoppfølging og forbedringsaktiviteter.
	4.6	Leverandørens mobiliseringsplan for forberedelse til trafikkstart.

Tabell 7.1. Oversikt over tildelingskriteriene med underkriterier (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel, s. 21)

Det ble videre lagt til ytterligere 42 kvalitetskrav i anbudet for Sørlandsbanen. Samlet sett ga disse kravene en beskrivelse av hva leveransen besto av og hvordan den skulle gjennomføres. Tildelingskriteriene ble utledet av de 42 kravene som tilbudene ble også evaluert på (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019). Priskriteriet (40%) utgjorde summen av avtalt fast vederlag pluss summen av timepriser for andre oppdrag (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2, s. 21–22).

7.6. Sammenlignende analyse av Forhandlingsrunde I & II

Etter innlevering av første tilbud foretok JDIR en evaluering og så et såkalt forhandlingsmøte (forhandlingsrunde I). Etter revidert tilbud, altså det andre tilbudet, foretok JDIR en evaluering, et nedtrekk og en forhandling (forhandlingsrunde II med gjenværende tilbydere Go-Ahead, SJ og NSB). Basert på tilbakemeldinger som tilbydere fikk av JDIR under dette møtet, leverte de så et endelig tilbud.

Tabell 7.2. inneholder tilbakemeldinger som Go-Ahead, SJ og NSB fikk i forhandlingsrunde I (på sitt første tilbud). Tabell 7.3. inneholder tilbakemeldinger som finalistene fikk i forhandlingsrunde II (på sitt andre tilbud). Under evalueringsmøtene fikk alle tilbydere en overordnet og generell tilbakemelding om hvordan forholdet var mellom kvalitet og pris i konkurransen. Deretter ble hver tilbyder opplyst om hvordan den selv lå an i forhold til beste

tilbud. For kvalitetstilbud som ble vurdert som betydelig svakere enn beste gjenværende besvarelse, ble det gitt en kortfattet begrunnelse.

Tilbydere ble i tillegg gitt anledning til å stille spørsmål (JDR, Møtereferat fra forhandlingsmøte med NSB, 24. mai 2018 s. 3). Det kan sies at JDIR var generelt tilbakeholden med å svare på spørsmål som berørte forhold som var allerede gjennomgått i tilbakemeldingene. Før slutten av hvert forhandlingsmøte fikk tilbydere opplysning om videre fremdriftsplan (JDIR, Møtereferater, forhandlingsmøter runde I og II med NSB, SJ og Go-Ahead, 2018). Siden JDIR ikke ønsket å gi tilbakemeldinger om nøyaktig plassering eller score i form av en tallkarakter, ble tilbakemeldinger på kvalitetskriterier gitt i tekstformat (Forhandlingsrunde I & II) (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 02. mars 2020). I forhandlingsrunde I fikk tilbydere en omtrentlig opplysning om hvor deres tilbud lå i forhold til det beste tilbudet. Mens i forhandlingsrunde II fikk de konkret opplysning om hvordan deres tilbud var rangert, som enten nummer en, to eller tre. Under Forhandlingsrunde II var tilbakemeldingene knyttet til underkriteriene for kvalitet kategorisert i tre kategorier:

- Like god eller tilnærmet like god som beste gjenværende besvarelse.
- Svakere enn beste gjenværende besvarelse.
- Betydelig svakere enn beste gjenværende besvarelse.

JDIR mener dette skapte et godt og konsist grunnlag for sammenligning av tilbudene. Under forhandlingsrunde I (Tabell 7.2.) ble det brukt til dels ulike begrep, som kan referere til tilnærmet like forhold. For eksempel: «*På nivå med beste tilbud*», «*Noe svakere enn beste tilbyder*» og «*Gode, men noe svakere enn beste tilbud*». Et annet lignende forhold gjaldt sammenligningsgrunnlaget (Forhandlingsrunde I). Det er uklart hvorvidt tilbudene ble målt opp mot flere beste tilbud («*de beste tilbudene*») eller opp mot det beste tilbudet («*På nivå med beste tilbud*»). Det kan tenkes at dette kan ha skapt forvirring hos tilbyderne, selv om er det vanskelig å si noe med sikkerhet om hvor stor betydning dette hadde, da dette spørsmålet ikke var ikke et tema under intervjuene.

I forhandlingsrunde I ble pristilbudene kategorisert i kategoriene «*0 % og 25 % høyere enn beste tilbud*» og «*25-50 % høyere enn beste pristilbud*». I forhandlingsrunde II ble tilbydere opplyst om sin nøyaktige rangering: nummer 1, 2 eller 3. For å kunne sammenligne data fra forhandlingsmøtene, blir her alle tilbakemeldinger fra forhandlingsrunde I kategorisert i de samme kategoriene som JDIR benyttet i forhandlingsrunde II. Tilbakemeldinger som tilbydere fikk i begge forhandlingsrunder blir presentert ved hjelp av et fargesystem som fanger opp nyansene i tilbakemeldingene:

- Blå refererer til kategorien «Like god eller tilnærmet like god som beste gjenværende besvarelse»:
- Lyseblå viser svakere måloppnåelse.
- Mørkeblå viser sterk måloppnåelse i denne kategorien.
- Rosa refererer til kategorien «Svakere enn beste gjenværende besvarelse».
- Grønn refererer til kategorien «Betydelig svakere enn beste gjenværende besvarelse».
- Hvit refererer til manglende data

		Go-Ahead	SJ	NSB
1 Pris 40%	1.1	0 % til 25% høyere enn beste pristilbud	25-50 % høyere enn beste pristilbud	0 % til 25% høyere enn beste pristilbud
2 Hvordan vil tilbyder oppnå fornøyde kunder 40%	2.1	Svakere enn beste tilbyder	Klart svakere enn beste tilbud	Særlig sterke i forhold til de andre tilbyderne
	2.2	Svakere enn beste	Noe svakere beste tilbyder	Særlig sterke i forhold til de andre tilbyderne
	2.3	Like god eller tilnærmet like god	På høyde med de beste	Sterk
	2.4	Svakere enn beste tilbyder	Noe svakere beste tilbyder	Gode, men noe svakere enn beste tilbud
	2.5	Svakere enn beste tilbyder	Noe svakere beste tilbyder	Sterk
	2.6	Svakere enn beste tilbyder	På høyde med de beste	Svakere enn de beste
3 Hvordan tilbyder forvalter kjøretøy 5%	3.1	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder
	3.2	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder
	3.3	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder
4 Tilbyders organisasjon og ledelse 15%	4.1	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder	Mangler data
	4.2	Svakere enn beste tilbyder	På nivå med beste tilbud	Mangler data
	4.3	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder	Blant de svakeste av tilbudene
	4.4	Svakere enn beste tilbyder	På nivå med beste tilbud	Noe svakere enn beste tilbud
	4.5	Svakere enn beste tilbyder	Noe svakere enn beste tilbud	Mangler data
	4.6	Svakere enn beste tilbyder	Svakere enn beste tilbyder	Mangler data

Tabell 7.2. Forhandlingsrunde I (JDIR, Møtereferater, forhandlingsmøter runde I med NSB, SJ og Go-Ahead, 2018)

		Go-Ahead	SJ	NSB
1 Pris 40%	1.1	Ble rangert som nummer tre	Ble rangert som det beste	Ble rangert som nummer to
2 Hvordan vil tilbyder oppnå fornøyde kunder 40%	2.1	Svakere enn beste	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god
	2.2	Svakere enn beste	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god
	2.3	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god
	2.4	Svakere enn beste	Betydelig svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god
	2.5	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god	Betydelig svakere enn beste
	2.6	Svakere enn beste	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god
3 Hvordan tilbyder forvalter kjøretøy 5%	3.1	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god	Svakere enn beste
	3.2	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god
	3.3	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god
4 Tilbyders organisasjon og ledelse 15%	4.1	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god
	4.2	Like god eller tilnærmet like god	Svakere enn beste gjenværende	Svakere enn beste gjenværende
	4.3	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god
	4.4	Svakere enn beste	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god
	4.5	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god	Like god eller tilnærmet like god
	4.6	Like god eller tilnærmet like god	Svakere enn beste	Like god eller tilnærmet like god

Tabell 7.3. Forhandlingsrunde II (JDIR, Møtereferater, forhandlingsmøter runde II med NSB, SJ og Go-Ahead, 2018)

Jeg vil presisere at jeg for denne studien fikk innvilget begrenset innsyn i saksdokumentene. Derfor blir innholdet av forhandlingsmøtene presentert på et overordnet nivå og på bakgrunn av data som kunne danne grunnlag for en sammenligning.

7.6.1. Sammenlignende analyse av kvalitetsevaluering i forhandlingsrunde I & II

I forhandlingsrunde I (Tabell 7.2.) ble tilbydere generelt opplyst om at det var mindre forskjeller mellom tilbudene på kriteriet kvalitet enn på priskriteriet. De fikk altså vite at det var relativt store forskjeller også på kvalitet, mens spennet på priskriteriet var langt større (JDIR, Møtereferat fra forhandlingsmøte I NSB, 2018, s. 3). SJs kvalitetstilbud ble vurdert til å være blant de beste (JDIR, Møtereferat fra forhandlingsmøte I SJ, 2018, s. 3), mens Go-Ahead leverte et merkbart svakere kvalitetstilbud (JDIR, Møtereferat fra forhandlingsmøte I, Go-Ahead, 2018, s. 3). Legger man til grunn 60% vektning av kvalitet, er det samsvar mellom utfallet i denne runden, der NSB ble skåret som nummer én, SJ som to og Go-Ahead som nummer tre (Fosen A., Vy, intervjudata, 2019; Damme Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).

I forhandlingsrunde II (Tabell 7.3.) fikk tilbyderne beskjed om at det var svært tett mellom de tre kvalitetstilbudene. I denne runden ble SJs kvalitetstilbud rangert som nummer én, NSBs som nummer to og Go-Aheads som nummer tre.

Ser man nærmere på tilbakemeldingene hver tilbyder fikk på kvalitetskriteriene, ser en at NSB ble målt som *Like god eller tilnærmet like god* i 12 av 15 kvalitetskriterier. SJs tilbud ble målt som *Like god eller tilnærmet like god* i 8 av 15 kvalitetskriterier, mens Go-Aheads ble vurdert som *Like god eller tilnærmet like god* i 7 av 15.

Videre fikk NSBs tilbud alene vurderingen *Like god eller tilnærmet like god* i 5 av 15 underkriteriene. Tilsvarende for SJ og Go-Ahead gjaldt kun for underkriteriet kvalitet (JDIR, Møtereferater, Forhandlingsrunde II, 2018). Til sammen ble 12 av 15 underkriterier i NSBs tilbud målt som *Like god eller tilnærmet like god*.

7.6.2. Sammenlignende analyse av prisevaluering i forhandlingsrunde I & II

Under forhandlingsrunde I ble tilbyderne opplyst om at spennet i priskriteriet var langt større enn kvalitet. Under forhandlingsrunde II ble tilbyderne imidlertid opplyst om at «*det er svært tett mellom de tre pristilbudene*». (JDIR, Møtereferater, forhandlingsmøter runde II med NSB, SJ og Go-Ahead, 2018).

I den første forhandlingsrunden ble pristilbudene fra Go-Ahead og NSB kategorisert i samme kategori, «*0 % og 25 % høyere enn beste tilbud*». Mens SJs tilbud ble kategorisert i midtsjiktet, «*25–50 % høyere enn beste pristilbud*». Til forskjell fra forhandlingsrunde I inneholdt forhandlingsrunde II ikke opplysninger om tilbudenes prosentvise plasseringer. I runde II ble Go-Aheads pristilbud rangert som nummer tre, NSB som nummer to og SJ som nummer én. Med dette som bakteppe, munner oppsummeringen ut i at SJ hadde størst fremgang fra runde I til runde II. Mens Go-Ahead hadde en tilbakegang i runde II. Det er ikke grunnlag

til å kunne si med sikkerhet noe om hvorvidt NSB hadde en tilbakegang eller forholdt seg på samme sted. Dette fordi tilbakemeldingene i forhandlingsrunde I plasserte NSB og Go-Ahead i den samme kategorien, *0 % til 25% høyere enn beste pristilbud*, noe som kan bety rangering som enten nummer en eller to. Sammenlignet med Forhandlingsrunde II, der NSB ble rangert som nummer to, kan dette for NSBs del både bety status quo eller en relativ tilbakegang.

7.7. Den endelige evaluering og tildeling

Tildelingen ble utledet av den interne evalueringen. JDIR innvilget kun innsyn i poengvurderingene av kvalitetskriteriene og tildelingsbrevet. Derfor legges disse til grunn for presentasjonen av evalueringen av tilbydernes endelige tilbud. Det er viktig å legge til at det er ikke alle karakterene som finnes i evalueringen. Data som blir brukt i min oppgave er mangelfull grunnet da jeg fikk ikke innsyn i hele saksdokumenter. I tillegg er dataene uvektet.

Snitt poeng vurdering		Go-Ahead 8	SJ 8,61	NSB
2 Hvordan vil tilbyder oppnå fornøyde kunder 40% (maks 10)	2.1	7,75	8,38	8,38
	2.2	7,75	8,63	8,63
	2.3	8,00	8,50	8,50
	2.4	7,50	8,17	8,42
	2.5	8,75	8,25	7,25
	2.6	8,40	9,10	9,20
3 Hvordan tilbyder forvalter kjøretøy 5 %	3.1	7,50	8,50	8,00
	3.2	8,00	8,00	8,00
	3.3	7,00	9,00	7,50
4 Tilbyders organisasjon og ledelse 15%	4.1	7,00	8,50	9,00
	4.2	8,60	9,20	8,90
	4.3	9,00	9,00	9,00
	4.4	8,00	8,67	8,67
	4.5	8,50	9,00	9,00
	4.6	8,00	8,25	8,25

Tabell 7.4. Poengskåring, endelig tilbud (JDIR, Svar på SJs klage, 2018, s.7) Røde Tall viser til poengtall for kvalitetskriteriene som JDIR refererer til i sin begrunnelse rangert i en poengskala fra 0 til 10 poeng med 10 som maks poeng (JDIR, tildelingsbrev 2018, s. 4).

Tabell 7.4. viser oversikt over poengskåringer etter JDIRs evaluering av kvalitetskriteriene i tilbydernes siste tilbud (JDIR, klagesvar, 2018). I den siste evalueringen fikk både SJ og NSB toppskåring på 11 av 15 kvalitetskriterier, mens Go-Ahead fikk toppskåring på 3 av 15 kriterier. Det er imidlertid flere underkriterier der to eller alle tre finalistene skårer likt. Dersom man fjerner disse, og kun ser på de underkriteriene, der kun én av finalistene skåret best, blir utfallet for NSB og SJ det samme. Begge disse skåret nemlig på topp i tre underkriterier. Mens Go-

Ahead skåret best på kun ett underkriterium for kvalitet. I begge disse to scenarioene ligger altså Go-Ahead langt bak NSB og SJ i kvalitetspoeng¹⁹

I denne sammenheng er det relevant å se nærmere på JDIRs forklaring på hvorfor Go-Ahead vant anbudet. I tildelingsbrevet (2018) begrunner JDIR tildelingen med at Go-Ahead:

«[...] har på en tillitsvekkende måte beskrevet hvordan selskapet kommer til å sørge for større dynamikk, nytenkning og kundeorientering [...] enn hva som så langt har vært tilfelle» «Tildelingen medfører flere og fornøyde kunder (2.6), og at staten får mer igjen for sin ressursinnsats knyttet til kjøpt av persontjenester [...] Go-Ahead scorer meget godt på arbeid med punktlighet og regularitet (2.3) og håndtering av avvik (2.5), og vil etablere en robust og kompetent organisasjon (4.2) med fokus på involvering av medarbeidere (4.3). Løsning for resultatoppfølging og forbedringsaktivitet (4.5) for oppstartsfasen (4.6). [...] selv om SJ og NSB holdt noe høyere kvalitet enn Go-Ahead, er det kun mindre forskjeller på kvalitet. [...] derfor ble prisen avgjørende for utfallet. Samlet sett leverer Go-Ahead en besvarelse som gir JDIR trygghet for at det vil komme til å levere [...] høy kvalitet [...]» (JDIR, tildelingsbrev 2018, s. 4).

Tatt i betraktning at tildelingskriteriene satt de overordnet rammene for evaluering av tilbudene, er det hensiktsmessig å analysere JDIRs begrunnelse i henhold til kvalitetspoeng, basert på hva tilbydernes endelige tilbud fikk. Tabell 7.4. (over) representerer en oversikt over poengskåring etter evaluering av tilbydernes endelige tilbud (JDIR, Svar på SJs klage, 2018 s. 7). Denne analysen viser at:

- Go-Ahead skåret best på *håndtering av avvik* (punkt 2.5 og Go-Ahead skåret 8,75)
- I underkriteriet *involvering av medarbeider* skåret finalistene likt (punkt 4.3 og Go-Ahead skåre 9)
- I tre underkriterier – *punktlighet og regularitet, resultatoppfølging og forbedringsaktivitet, og plan for oppstartsfasen* – skåret Go-Ahead dårligere enn NSB og SJ, som skåret likt på samtlige av disse (punkt 2.3, 4.5 og 4.6 og Go-Ahead skåre henholdsvis 8, 8,50 og 8 poeng)
- I underkriteriet om å *etablere en robust og kompetent organisasjon*, skåret SJ bedre enn Go-Ahead. (punkt 4.2 og Go-Ahead skåret 8,60)
- I underkriteriet om *flere og fornøyde kunder*, Skåret NSB betydelig høyere enn Go-Ahead (punkt 2.6 og Go-Ahead skåret 8,40).

Dersom man ser på tabell 7.4. over, sett opp mot JDIRs tildelingsbrev, så skårer Go-Ahead best på kun ett av punktene JDIR lister opp, nemlig på punktet for håndtering av avvik (2.5).

Det er viktig å merke seg at JDIRs begrunnelse i tildelingsbrevet går ut på at «Go-Ahead scorer meget godt». Dette bringer opp spørsmål om *formålet med konkurransen*? Er «meget godt» bra nok? Og holder dette mål når det konkurreres om «topp skåring»? Kan det tenkes at det er i en politisk sammenheng at «Meget godt» er bra nok?

¹⁹ Slutningen må ses i relasjon til at jeg ikke har alle opplysninger.

I konkurransegrunnlaget ble politiske mål og gevinst med konkurransen oppgitt med referanse til Stortingsmeldingen «På rett spor – Reform av jernbanesektoren». Sammenligner man ordlyden i tildelingsbrevet og Stortingsmeldingen, ser vi at første delen av begrunnelsen er identisk med de politiske mål som regjeringen forpliktet seg til ovenfor Stortinget:

Stortingsmeldingen:

«Regjeringen vil innføre konkurranse om å drive persontogtransport på vegne av staten for å få mest mulig ut av den statlige ressursinnsatsen, og for å innføre en større dynamikk, nytenkning og kundeorientering i persontogmarkedet» (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2, s. 6).

JDIRs begrunnelse i tildelingen:

«Go-Ahead har på en tillitsvekkende måte beskrevet hvordan selskapet kommer til å sørge for større dynamikk, nytenkning og kundeorientering [...] enn hva som så langt har vært tilfelle» (JDIR, tildelingsbrev 2018, s. 2).

Frem til tildelingen har JDIR målt kvaliteten oppimot det beste eller de beste tilbudene. Men her legger JDIR heller til grunn den kvaliteten som har så langt vært tilfelle, altså den tilstanden som gjaldt før konkurranseutsetningen. Det kan fremstå noe inkonsistent at JDIR veksler mellom to ulike tidsreferanser i sin beskrivelse av Go-Ahead sitt kvalitetstilbud.

Konkurransegrunnlaget lå i tillegg til grunn for regjeringens målformulering. Også denne er identisk med ordlyden i JDIRs begrunnelse:

Regjeringens målformulering:

«konkurranseutsettingen skal bidra til få flere fornøyde kunder og at staten får enda mer igjen mer for sin ressursinnsats knyttet til kjøp av persontogtjenester» (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2 s.6).

JDIRs begrunnelse:

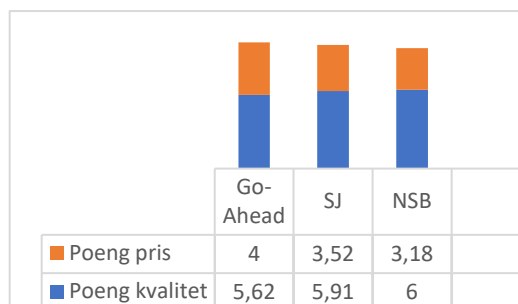
«Etter vår oppfatning vil [tildelingen] medføre[r] flere og fornøyde kunder, og at staten får [...] mer igjen for sin ressursinnsats knyttet til kjøpt av person [...] tjenester» (JDIR, tildelingsbrev 2018, s. 2).

Det er noe uklart hvor JDIR trekker en skillelinje mellom begrunnelse på bakgrunn av politiske målsetninger og på innkjøpsfaglige vurderinger i tildelingsbrevet.

Jeg benytter meg av det samme diagrammet i Figur 7.1.

Poengrangering kvalitet og pris som JDIR viser til

i sitt tildelingsbrev for å presentere JDIRs vurdering av pris og vektning mellom kvalitet og pris.²⁰ I dette diagrammet ble kvalitet og pris-skåringene presentert prosentvis (JDIR, tildelingsbrev 2018, s. 2). Her ser en at prisen blir det utslagsgivende kriteriet grunnet de tette



Figur7.1. (JDIR, tildelingsbrev, 2018)

²⁰ Figur 7.1. poengrangering kvalitet og pris

kvalitetsskåringene. Det er viktig å anføre at JDIR benyttet seg av en poengskala fra 0-10 i hele prosessen (Tabell 7.4). I tildelingsbrevet ble det benyttet en poengrangering i en seksdelt skala. Mangel på bakgrunnsdata som kan belyse hvordan JDIR har regnet seg frem til tallene i Figur 7.1. medfører komplikasjoner for analysen av diagrammet. Dette gjør det metodisk vanskelig å analysere diagrammet oppimot poengskåringene i Tabell 7.4.

7.8. Sammenhengen mellom tilbud, forhandlinger og utfall

Tabell 5.7 gir en oversikt over sammenheng mellom tilbud, forhandlingsmøter og utfall. Data i tabellen omfatter tilbakemeldinger som tilbydere fikk under forhandlingsmøte I og II (Tabell 7.2 og 7.3), samt rangeringen av endelige tilbud etter den siste evalueringen som det ble presentert ved hjelp av Figur 7.1 i forrige avsnitt.

Tabell 7.5. nedenfor, antyder at Go-Ahead etter forhandlingsrunde II dårligst an både med tanke på kvalitet og pris, både i forhold til SJ og NSB. Derfor kan det tenkes at konkurransen sto mellom SJ og NSB. Vendepunktet kom da Go-Ahead i sitt siste tilbud skal ha redusert prisen med 30 prosent (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019). Dette vendepunktet var det vanskelig for konkurrentene å forutse.

Dersom en utelukker tilbakemeldinger som tilbydere fikk under forhandlingsrunde II, og kun ser på rangeringen av første og endelige tilbud, ser en (tabell 7.5) at NSBs første og siste kvalitetstilbud begge ble rangert som det beste av alle tre. SJs første og siste kvalitetstilbud lå begge i midtsjiktet. Ser man derimot på rangeringen under Forhandlingsrunde II, tar SJ den ledende posisjonen, noe som samsvarer med konkurranseforholdene rundt kvalitetstilbudene i denne runden.

	Kvalitet Forhandlingsrunde I	Kvalitet Forhandlingsrunde II	Endelig evaluering kvalitet	Pris Forhandlingsrunde I	Pris Forhandlingsrunde II	Endelig evaluering pris
Go-Ahead Tilbud	Merkbar det svakest av de 3 kvalitetstilbudene	Nummer 3	Nummer 3	0 % til 25% høyere enn beste pristilbud	Nummer 3	Nummer 1
SJ Tilbud	Blant de beste	Nummer 1	Nummer 2	25-50 % høyere enn beste pristilbud	Nummer 1	Nummer 2
NSB Tilbud	Blant de beste, men likevel ikke best rangert	Nummer 2	Nummer 1	0 % til 25% høyere enn beste pristilbud	Nummer 2	Nummer 3

Tabell 7.5. Sammenheng mellom tilbud, forhandlingsmøter og utfall

Oppsummert kan det sies at NSB beholdt sin ledende posisjon på kvaliteten store deler av konkurransen. Tatt i betraktning at forhandlingene førte til at alle tilbydere reduserte sine priser, kan NSBs tilbakegang i prisrangering (endelig tilbud) forklares av at de to andre finalistene reduserte sine priser mer enn NSB. Det er i denne sammenheng viktig å legge til at det er metodiske svakheter ved denne analysen. Dette fordi det mangles opplysning om hvilken

metode JDIR benyttet for vurdering av pris og kvalitet oppimot hverandre i de dokumentene som det ble innvilget innsyn i. Det svekker det metodiske grunnlaget som er nødvendig for å kunne trekke en sikker konklusjon.

7.9. Ulike oppfatninger, forventninger og reaksjoner

I denne delen presenterer jeg informantenes perspektiv på JDIRs endelige evaluering og kontraktstildelingen til Go-Ahead.

7.9.1. NSB og SJ

NSB hadde i motsetning til SJ hadde en prisstrategi – en «smertegrense» for hvor lavt i pris selskapet var villig til å gå. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse var derfor tilbydernes vurderinger av egen strategi og prestasjon. Hensikten var å finne ut om informantene så en sammenheng mellom strategien de valgte og utfallet. På spørsmål om hvordan informanten vurderte egen strategi og prestasjon, er begge informantene bevisst på at deres vurderinger og strategier har hatt betydning for utfallet med de forutsetninger som var satt av prosessen:

NSB: *«Gitt konkurranseammene har det vært NSBs beslutning hvilket risikonivå vi har lagt på kostnader og inntekter. Vår pris er derfor besluttet av oss.»* (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

SJ: *«Utfallet kan vi ikke skylde på noen andre enn oss selv. Vi står bak våre anbud fullt ut. Vi kan si at vi var uerfarne, og utfallet av dette kan vi ikke skylde på noen andre.»* (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Vektingen i Pakke 2 ble endret til 50 prosent pris, 45 prosent kvalitet og 5 prosent oppdragsforståelse (istedenfor 60/40 mht. kvalitet/pris). Derfor var det relevant å finne ut om informantene mente at kriteriet «oppdragsforståelse» var knyttet til erfaringer fra konkurranseprosessen for Pakke 1. Dette ble oppfattet som et krav som kunne oppfordre til bedre forståelse og forhindre eventuelle uenigheter rundt tolkninger av tildelingskriterier. Svaret fra SJ ble banebrytende for det videre arbeidet mitt, fordi informanten belyste at kun de tildelingskriterier som det ble stilt krav om i trafikkavtalen hadde en reell betydning for konkurransen. SJ uttaler om dette:

«Kriteriet om oppdragsforståelse hadde ingen som helst betydning, fordi det ikke var en del av kontrakten, og derfor var det heller ikke bindende. Jeg vet ikke hvorfor JDIR hadde dette med som et kriterium.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Vektingen mellom kvalitet og pris var et tema som opptok informanten fra SJ. Ut fra en vektfordeling på 60 og 40 prosent i anbudskriteriene, *«trodde SJ at JDIR mente på alvor at kvaliteten skulle veie 60 prosent»*. I svenske anbud for jernbanetrafikk hadde informanten erfart at kvalitet veide 10–20 prosent. Anbudet for Sørlandsbanen var en ny situasjon, fordi kvaliteten

skulle vektes hele 60 prosent. Derfor trodde SJ innledningsvis at man skulle bedrive en forhandlingsprosess «*der kvalitet skulle ha en høy betydning*». Men etter hvert som selskapet lærte prosessen bedre å kjenne, forsto de at den skulle resultere «*i et prissspørsmål*». Informanten fra SJ uttrykte dette tydelig:

«Vektingen spiller ingen rolle, «fordi når forhandlingsprosessen begynner, da er det bare prisen som spiller en rolle. Det vil si at det er hundre prosent prisen som påvirker utfallet. Dermed har denne vektingen med 60 eller 50 prosent, og så gå til 50 – 60 prosent, ingen som helst praktisk betydning.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Denne lærdommen påvirket SJs arbeid med pakke 2, som selskapet vant. Også NSB, som SJ, problematiserte metoden for vektingen. Selskapet forklarer her utfallet i lys av forhandlingsmetodikken. Imidlertid hadde informantene noe ulike tilnærminger til forhandlinger: Mens SJ var mest opptatt av at det ikke fantes reelle forhandlinger, var informanten fra NSB mest opptatt av hvordan forhandlinger påvirket tilbudene.

NSB: «Det som er å si om dette, er at evalueringsmodellen jo ikke var så veldig tydeliggjort, den er det vel knapt i dag [...] JDIR har valgt en metode som gjør at tilbudene spesielt på kvalitet blir bare likere og likere. Man begynner med et første bud, der alle får en tilbakemelding om hvordan man ligger an i forhold til beste bud, og hvilke underkriterioer de ligger an svakest på. Man får så mulighet til å levere et nytt bud som er nærmere den beste. Det vil i praksis bety at de som ikke er best, vil komme nærmere den beste. Da øker økonomiens viktighet, relativt sett.» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

Siden informanten fra SJ oppfattet at konkurransen for Sørlandsbanen var et prisanbud, mente denne at forhandlingsmetoden kun burde åpnet opp for endring av prisparameteren – slik som man pleier å gjøre i tilsvarende anbud i Sverige. Det er av relevant å legge til at også i norske prisanbud danner prisen alene grunnlag for tildeling. I norske prisanbud går praksisen ut på at oppdragsgiver fastsetter kvalitetsparameteren som en konstant variabel, mens prisparameteren blir definert som den uavhengige variabelen (Digitaliseringsdirektoratet, Tildelingskriterium 2019). SJ uttaler om dette:

«I tilsvarende anbud i Sverige, når man går til forhandling, da får man ikke endret alle parametere uten å forhandle på noe spesifikke løsninger. Og da hender det at man kommer innom det med kvalitet, men kvalitet veier ikke så tungt, fordi ofte det dreier seg om pris.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Dette brakte opp spørsmålet om hvilken betydning tilbydernes lange erfaring som nordiske togoperatører hadde for utfallet. Jeg ba informantene om å vurdere om hvorvidt deres erfaring var til fordel for dem i konkurransen for Trafikkpakke 1 Sør.

NSB: «Det var til en fordel, men ikke avgjørende. De fleste fordeler vi har hatt, er nøytralisert gjennom den omfattende informasjonen vi har blitt avkrevd fra JDIR forut for konkurransen.» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

Videre mente NSB at selskapets erfaringer i det norske og nordiske markedet ikke skapte noen vesentlige utfordringer eller ulemper for NSB. SJs svar på samme spørsmål:

«Erfaringen vår gjorde at vi fra før kjente personer på Bane NOR og SJT, for eksempel. Samtidig hadde Go-Ahead ingen som helst erfaring i Norden, men de vant. NSB har vært aktiv i Sverige i veldig mange år. Så de har mennesker som er vant med å arbeide med dette. Selv om det for oss var en fordel å ha erfaringer, var det kanskje ikke avgjørende. I anbud er det avgjørende hvordan man setter sammen et team [...] Vi hadde personer som hadde erfaring med hvordan man legger inn anbud i Norge.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

På spørsmål om hvor fornøyde informantene var med sin prestasjon, svarte NSB at de lyktes med å innfri forventninger som selskapet stilte til seg selv. Forventningen var at NSB skulle levere et konkurransedyktig tilbud, spesielt med et konkurransedyktig kostnadsnivå. Videre la informanten til: *«Go-Ahead vant foran andre tilbydere i hovedsak fordi de hadde større forventninger til fremtidige billettinntekter».*

SJ: *«Vi er veldig fornøyde med vår ambisjon. Vi hadde høy kvalitet, og det var vår ambisjon å levere godt kvalitet.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..*

På spørsmål om på hvilken måte informantene mente at utfallet av konkurranseprosessen vil påvirke sikkerheten i persontransport med tog, svarte informantene:

NSB: Kan ikke se at den skal påvirke sikkerheten (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019).

SJ: I Norge har det vært ganske intens diskusjon om at sikkerheten kan bli forsømmet. Vi mener at sikkerheten kan forbedres fordi flere seriøse aktører operer i et marked og deler kunnskap. Vi har ulike lovverk og sikkerhetsmyndigheter som påser at sikkerhetsnivået beholdes eller blir bedre tilsvarende erfaringer I Sverige (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

7.9.2. Jernbanedirektoratet

Det kan tenkes at jo mer tydelig og presis tildelingskriteriene er, desto likere oppfatninger ville tilbydere ha av forventninger som ble stilt til leveransen. Dermed ble et sentralt spørsmål for meg hvorvidt konkurransegrunnlaget åpnet opp for forskjellige tolkninger blant tilbydere. Kunne utfallet forklares av tilbydernes tolkning av tildelingskriteriene og tilbydernes egne beslutninger? Informanten fra JDIR hadde en prosessorientert tilnærming på dette spørsmålet:

«Vi regner med at alle innbyderne har en lik forståelse av konkurransegrunnlaget fordi vi har hatt spørsmål og svar-prosessen, og vi fikk informasjon i dokumentene som ble fremlagt i konkurransen [...] Vi fikk inn seks tilbud. Fire av dem var svært gode på kvalitet, og tre av de var svært gode på pris. Dette forsto de.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019)

Utover dette, kan utfallet forklares i tilbydernes erfaringer og kjennskap til det norske markedet.

På spørsmål om hvorvidt NSBs lange erfaring var til fordel eller ulempe for NSB, hadde informantene fra JDIR og NSB den samme oppfatningen – at det var fordelaktig at NSB kjente

til produktet. Forventningen som informanten knyttet til NSB og de øvrige tilbyders prestasjon, var imidlertid den samme:

«Vi kaller prestasjon for tilbud. Forventningene var at alle tilbydere skulle levere et minimum og at vi skulle få kvalitetsøkning.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

Hvis man legger til grunn at konkurrentene hadde, eller fikk tilegnet seg, lik oppfatning av tildelingskriteriene, og at tilbydere kom til å levere minimum i starten og etter hvert økte kvaliteten, vil det åpenbare spørsmål da være hvordan anbudsrunderne og konkurranseprosessen påvirket tilbydernes atferd og handlinger. Tatt i betraktning at tilbyderne konkurrerte om høyst mulig poengskåring, er det også relevant å stille spørsmål om hvordan rangeringene, deriblant vektingen mellom kvalitet og pris, etter hver forhandlingsrunde påvirket tilbydernes strategiske beslutningsadferd. JDIR:

«Helt fra starten gikk vår logikk ut på mer jernbane for pengene. Da må du nødvendigvis ha ganske høye kvalitetskrav, og så må du ha prisen ganske høyt for å få mer for pengene. Men du kan ikke forskuttere at en tilbyder velger å dra på litt ekstra på prisen på slutten av en konkurranse når han eller hun får greie på at de ligger på en bestemt plassering. Når tilbyderne vet at de kan levere to tilbud før vi gjennomfører et nedtrekk, da er de sikre på at de får levert et revidert tilbud. Så da sitter nok en del og holder på en del elementer som gjør at tilbudet deres blir bedre. Vi regnet kanskje med at det skulle skje, ja. Det viser seg at en av tilbydere skrudde litt ekstra (på prisen) og det var så pass mye at det ble utslagsgivende her.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019)

Direktoratet mente imidlertid at siden alle tre finalistene «levete godt og jevnt på kvalitet», så vil utfallet av konkurransen, altså tildelingen, føre til en økning i kvaliteten for de reisende. Videre vil tildelingen, fordi staten betalte mindre enn det som tidligere var betalt for direktekjøpsavtalen med NSB, gi statlig inntjening. For de reisende innebærer tildeling at prisen blir regulert i henhold til det samme regelverk som før konkurransen. Videre anfører informanten:

«Hvis man regner den prosentvise avstanden mellom Go-Ahead og den beste i hvert av de to tildelingskriteriene kvalitet og pris, så er det 6,3% avstand til SJ og 1,5% til NSB på (kvalitetspoeng) og 20,5% avstand til SJ og 17% til NSB (prispoeng). Samlet sett så blir avstanden mellom Go-Ahead og SJ på 4,6% og til NSB 4,1%. Dette viser at påstander om at Go-Ahead «har så mye dårligere kvalitet enn de andre / er så mye dårligere enn de andre to» og «... hvordan kan Go-Ahead vinne ... til tross for dårligere oppnåelse på kvalitetskriteriene ...» ikke helt når opp. Den ensidige fokusene på tildelingskriteriet Kvalitet gir altså et ubalansert bilde av resultatet av konkurransen. Det må i konkurransen ses på helheten, og denne viser at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vant konkurransen.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 12. mai 2020)

Direktoratet har trukket erfaringer fra konkurranseprosessen, noe som informanten så positivt på. I denne sammenheng nevnte informanten et mulig behov for lengre oppstartsfasen enn det

som var lagt inn for Sørlandsbanen (oppstartfase er den fasen der en ny togoperatør overtar driften fra eksisterende operatør). På spørsmål om hvordan sikkerhet vil bli påvirket av konkurransen, ble jeg henvist til Statens Jernbanetilsyn, da STJ er ansvarlig for vurdering av sikkerhet. Involvering av SD i denne fasen var begrenset, i den forstand at SD ble holdt informert om JDIRs arbeid og tidsplaner. På spørsmål om *hvem som besluttet når JDIR skulle gå ut med informasjon om tildelingen, og hvordan dette skjedde*, svarte informanten:

«Det var prosjektet som bestemte det i samråd med jernbanedirektør. Den informasjonen lå hos noen sentrale personer i prosjektet og jernbanedirektøren. Departementet ble informert om resultatet litt på forhånd. De som fikk informasjon om dette, ble satt på innsidehandliste. Så ringte vi tilbyderne i vilkårlig rekkefølge noen få timer før vi annonserte vinneren på pressekonferansen.» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019)

7.9.3. Bane NOR

Siden Bane NOR verken var delaktig i å lage kriterier eller å evaluere dem, var det derfor ikke relevant å stille informanten spørsmål som berørte forhandlingsmøter, evalueringen og tildelingen. Da bortsett fra om hvordan informanten mente at tildelingen ville påvirke kvalitet, pris og sikkerhet for persontorgtransport på Sørlandsbanen. Informanten mente at eventuelt flere avganger prismessig kan innebære økte vedlikeholdsutgifter for Bane NOR:

«Det har vi merket allerede, fordi trafikken har økt i det siste, og da er det flere feil på sporet.» (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

Kvalitetsmessig mente informanten at Go-Ahead vil sette sitt preg på strekningen og forbedre kvaliteten for de reisende, med referanse til erfaringen fra Flytoget og Gjøvikbanen. Sikkerhetsmessig mente informanten at tildelingen ikke innebærer noen endringer, da det er Bane NOR og SJT som er ansvarlige for sikkerhet på henholdsvis spor og selve togtrafikken. Særlig ble det her trukket frem at Bane NOR, i forbindelse med konkurransen, tydelig har definert hva som er operatørenes ansvarsområder. Dette er selv om ansvarsområdene er ganske overlappende i forhold til Bane NOR, i den forstand at Bane NOR gir kjøretillatelse og at de stiller krav om hvordan operatørene skal foreta tekniske kontroller. Sikkerhetskravene omhandler i tillegg infrastrukturen i sporet og teknologi for sikkerhetssystem. Bane NOR om dette:

«Det togselskapene har gjort, er at de har sett hvor de kan bli bedre på dialogen med de ulike grensestedene og hvordan de kan loggføre uønskede hendelser for å samle statistikk og trekke lærdom. Dette har vi sett fra tidligere synergirapporter²¹, og det jeg

²¹ Teknisk sikkerhet, HMS, SHA, Samfunnssikkerhet, Sikring, Beredskap, Informasjonssikkerhet, Ytre miljø, Kvalitet, Styringssystem, Risikovurderinger, Beredskapsplanverk, Avvikshåndtering (Synergi), Ulykkesgranskning, Revisjoner (Bane NOR, 2017).

vet, er at noen av togoperatørene har sett på hvordan de kan levere bedre på dette.»
(Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

7.9.4. Norsk Lokomotivmannsforbund (NLF)

Informanten fra NLF var generelt skeptisk til både vektingen og evalueringen. Nå det gjaldt vektingen, ble kritikken formulert slik:

«Forståelsen virker merkelig når man veker for eksempel antall tog som skal kjøres likt med hva slags mat man serverer. Antall tog er mye viktigere for passasjerene enn hvilken type brød du blir servert, selv om det er viktig med godt brød.» (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

Hva angår tildelingen, så gikk kritikken hovedsakelig ut på at informanten hadde inntrykk av at «økonomien var avgjørende». Dette fordi informanten mente at Go-Ahead hadde økt antall passasjerer i sitt endelige tilbud for å forbedre prisen. Den underliggende kritikken gikk her ut på at selve konkurransen og måten konkurransen ble gjennomført på, ikke handlet om Go-Ahead som operatør. For eksempel mente informanten at overføring av menneskelige ressurser fra NSB til Go-Ahead, gjennom rekruttering av tidligere NSB-ansatte, deler og splitte opp felleskompetansen i jernbanesektoren, en kompetanse som tidligere var samlet i NSB. Likevel mente informanten at tapet av menneskelige ressurser til Go-Ahead ikke ville svekke NSBs konkurransevne. Dette selv om nøkkelpersoner som for eksempel administrerende direktør i Go-Ahead Norge var tidligere sikkerhetssjef i NSB Gjøvikbanen. Bekymringen knyttet til oppsplitting gjaldt også sikkerheten i persontransport med tog etter konkurranseutsetting:

«Bekymringen går på en kombinasjon av at man lager mer styringssystem på sikkerhet, som skal forvaltes av hver enkelt aktør, og vi har en tilsynsmyndighet som har et systemtilsyn og ikke et aktivt tilsyn der ute. Sikkerhet med togfremføring er fortsatt ivaretatt, men når du benytter deg av underleverandører som ikke kommuniserer, og det så skjer et sikkerhetsbrudd, da vil det være alvorlig.» (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019).

Informanten var også bekymret for at standarder knyttet til bemanning nå i større grad var markedsrettet. Årsaken var at dette kan svekke sikkerheten, dersom det resulterer i reduksjon av «bemanning bak i togene», noe som da kan gå utover sikkerheten til passasjerene ved av- og påstigning. Det er i denne sammenheng hensiktsmessig å legge til SJT i 2018 gjennomførte SJT 20 tilsyn totalt. Sammenlignet med 2017 ble det gjennomført 12 færre tilsyn. Blant de gjennomførte tilsyn var kun én av dem inspeksjon, altså operativ kontroll. Reduksjonen i antall tilsyn var først og fremst på grunn av endring i tilsynsrutiner (Bane NOR), Jernbanereformen, den fjerde jernbanepakken og interne organisasjonsendringer i Statens Jernbanetilsyn (SJT 2019, Tilsynsresultater, 2018).

7.10. SJs klage på tildelingen

12 dager etter at tildelingen til Go-Ahead ble kunngjort 29. Oktober 2018, klokken 23:50 – 10 minutter før karensperiodens utløp – fremsatte SJ klage på tildelingen. Selskapet mente at Jernbanedirektoratets brev ikke oppga JDIRs begrunnelse, noe som ikke ga SJ mulighet til å vurdere om direktoratets vurderinger var i samsvar med konkurransegrunnlaget og prinsippene om likebehandling og gjennomsiktighet. SJ hadde fremsatt innsynsbegjæringer, men innsynet som var innvilget av JDIR mente man ikke var tilstrekkelig, da store deler av dokumentene var sladdet. Dette ble fra SJ sin side tolket som å være et forsøk på å forhindre at tilbyderne skulle ha mulighet til å etterprøve JDIRs kvalitetsvurderinger av Go-Aheads tilbud. Ergo anførte SJ i sin klage at anskaffelsen ikke var gjennomført i samsvar med konkurransegrunnlagets regler, krav om rettferdig konkurranse og prinsippene om likebehandling og gjennomsiktighet.

SJ hevdet videre i sin klage at konkurransen var redusert til en ren priskonkurranse, fordi Go-Ahead hadde blitt vurdert som den dårligste kvalitetsleverandøren blant av tre finalistene. Derfor var det vanskelig å se at det var realistisk at selskapet skulle kunne levere den høyeste trafikkveksten på enkelte strekninger og samtidig tilby et så lavt pristilbud. I tillegg hadde Go-Ahead redusert pristilbudet sitt med 30 prosent i den siste runden, da JDIR vurderte at tilbyder ikke hadde en sunn økonomisk profil. I en slik situasjon mente SJ at JDIR kunne ha valgt å avvise Go-Aheads tilbud. Et annet sentralt tema i mediene var det såkalte forhandlingsmøtet (som om JDIR hadde gjennomført med Go-Ahead etter at selskapet hadde levert sitt endelige tilbud. Dermed anså SJ at dette møtet var gjennomført i strid med reglene for konkurransen, da det hadde åpnet opp for at Go-Ahead kunne levere enda et revidert tilbud. På bakgrunn av klagen anmodet SJ Jernbanedirektoratet om å la signeringen ligge i bero på grunn av tvisten (SJ, klage på tildelingen 2018). Både klagen og grunnen til at SJ valgte å ikke gå videre med sin klage, og aksepterte utfallet, ble tatt opp under mitt intervju med informanten. SJ om klagen:

«Iblant klager man fordi man vil vinne og iblant fordi man vil ha oppmerksomt. Vi ville bare ha oppmerksomhet i media.» (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

7.10.1. Jernbanedirektoratets behandling av klagen

I svaret på klagen holdt JDIR fast ved at det på grunn av den pågående konkurransesituasjonen det ville bli innvilget innsyn i sensitive dokumenter, deriblant Go-Aheads tilbud, da dette ble ansett som forretningshemmeligheter. På svar til klagen presiserte Jernbanedirektoratet at evalueringen av pris og kvalitet var foretatt av to separate team og på en forsvarlig måte, samt at det er ikke uvanlig eller påfallende at pris blir utslagsgivende i konkurranser hvor kvalitet er vektet tyngre enn pris (JDIR, Svar på SJs klage, 2018, s. 3 & 1). JDIR holdt fast ved at

evalueringsprosessen og tildelingen hadde gått riktig for seg. Direktoratet avviste SJs påstand om at det hadde vært et forhandlingsmøte. Og det ble påpekt at det aldri ble levert et revidert tilbud etter endelig tilbud (ibid., s. 4 & 5). Årsaken til at JDIR tok initiativ til et møte med Go-Ahead, var at direktoratet hadde tekniske og økonomiske spørsmål til Go-Ahead sitt endelige tilbud, som det var nødvendig å få avklaringer på:

«Det er viktig å poengtere at det møtet var et avklaringsmøte, det var jeg som hadde skrevet referatet og det hadde blitt kvalitetssikret av flere personer. Jeg har rett og slett brukt feil mal, og det er et poeng. Dette ble et stort problem i det offentlig ordskifte i etterkant. Vi har en mal for møterefertat, og det er den som har vært brukt. På overskriften der står det møterefertat, og der skal det stå «avklaringsmøte» i stedet for ordet «forhandlingsmøte» som sto i malen. Det er mulig å skrive om overskriften, men det glemte jeg å gjøre» (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019)

Som en oppfølging av klagen valgte JDIR ikke å imøtekomme SJs anmodning om å legge kontraktsigneringen i bero. Trafikkavtalen ble i henhold til den opprinnelige driftsplanen signert i oktober 2018 (JDIR, Svar på SJs klage, 2018, s. 5).

7.10.2. Hvem var den rette klageinstansen over Jernbanedirektoratet?

Ettersom SJ hadde klagd på tildelingen, men ikke hadde klagd videre (for mer informasjon se punkt 2.4. studien) var det av interesse å undersøke om dette var på grunn av uklarhet rundt hvem som var den rette klageinstansen. Derfor fikk alle informanter spørsmål om hvem som er den rette klageinstansen overfor JDIR – fikk informantene tilstrekkelig informasjon om dette i konkurransegrunnlaget? Etterprøvbarhet er et grunnleggende prinsipp for offentlige anskaffelser. Det kan tenkes at det er derfor av betydning at tilbydere er kjent med hvor de kan rette en eventuell klage. SJ var tydelig på at selskapet ikke hadde planer om å gå videre med sin klage, og derfor var det heller ikke behov for å vie særlig mye oppmerksomhet til dette spørsmålet (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).. Samtidig mente informanten at de hadde tilgang til juridisk ekspertise dersom det skulle bli behov. Dermed følte informanten at deres behov ble ivaretatt. Informanten hadde ikke gjort seg opp noen tanker rundt dette spørsmålet og kjente heller ikke til hvem var den rette klageinstansen over Jernbanedirektoratet. Informanten fra NSB hadde heller ikke opplysninger om hvor selskapet burde rette en eventuell klage, dersom det hadde besluttet å klage på tildelingen. På lik linje med SJ mente informanten at dersom det skulle bli nødvendig, var tilbyderne kompetente aktører som ville finne ut av det på egen hånd (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019). Også informanten fra JDIR uttrykte at tilbydere ikke ble informert om klagegangen, ut over det som kunne leses ut av konkurransegrunnlaget, fordi de er kompetente aktører og vet selv hvor de bør rette en eventuell klage. Informanten mente at tilbydere kunne prøve alle alternative klageinstanser, altså KOFA, domstoler og videre opptil EFTA-domstolen, dersom

det skulle bli nødvendig. Og da ville klageinstansen og domstolene selv avgjøre om de var den rette klageinstansen eller ei (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019). Informanten fra NLF kunne heller ikke svare på dette spørsmålet. De mente dog at det var unaturlig for NLF å sette seg inni spørsmålet, fordi dette først og fremst berørte togoperatørene, men at det var et viktig spørsmål som noen burde undersøke nærmere (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019). Informanten fra Bane NOR mente at klage som omhandlet tilgang til informasjon kunne rettes til Jernbanedirektoratet (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019). Som vist i kontekstkapitlet, faller tjenestekonsesjonskontrakten for Trafikkpakke 1 utenfor anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften – og med dette faller den også utenfor KOFAs myndighet og virkefelt.

7.11. Saken i media

Etter tildelingen var mediebildet preget av et høyt konfliktnivå. Det var flere årsaker til misnøyen, blant annet at NSB hadde tapt anbudet på tross av å ha skåret best på kvalitet. Etter tildelingen ble det kjent i norske medier at Go-Ahead eier fem andre togselskaper i UK, og at samtlige har kommet dårligst ut i kundeundersøkelser av de ulike togoperatørene (Vignæs M. & Husø A., 2018). I tillegg skulle Go-Ahead operere 21 prosent billigere enn de øvrige konkurrentene, men de ville likevel ikke garantere at det kom til å tilby de samme rabatter og minipriser som NSB tilbudt frem til nå (Vignæs M. & Husø A., 2018). På toppen av alt dette fikk SJs klage stor oppmerksomhet i media. Særlig SJs anførsel om at JDIR gikk fra å mene at Go-Ahead hadde en usunn økonomisk profil til så å tildele Go-Ahead kontrakten, virker å ha vekket stor mistillit. Saken var med på å fyre opp under den politiske konflikten som tidligere dreide seg om motstand mot konkurranseutsetting. Men nå dreide den seg om konkurranseprosessen og motivet bak tildelingen (Carlsen H. et. al. NRK, 2018). Opposisjonen, arbeidstakerorganisasjoner (Hansen M., Frifagbevegelse, 2018) og fagfolk (Sveinung Berg Bentzrød, Aftenposten, 2018) gikk høyt ut i media. Foruten bekymringer for dårligere ansettelsesforhold under og etter virksomhetsovertagelse og dyrere billettpriser, var avklaringsmøtet mellom Go-Ahead og JDIR gjenstand for massiv kritikk. Det ble i tillegg reist kritisk spørsmål ved at JDIR både vurderte anbudene, tildelte kontrakten og behandlet klagen om tildelingen. Arbeiderpartiets samferdselspolitiske talsperson, Sverre Myrli, stilte i en artikkel i Finansavisen tvil ved om JDIR var den rette instansen til å behandle klagen fra SJ. Han mente at JDIRs behandling klagen var i strid med grunnleggende prinsipp i forvaltningen om at den som klages mot skal ikke selv behandle klagen. Videre la han til:

«Det er veldig merkelig at ikke klagen ble behandlet av Klagenemnda for offentlige anskaffelser.» (Tryti R. Finansavisen, 2018).

Opposisjonspartiene mistenkte at møtet mellom JDIR og Go-Ahead ikke var et avklaringsmøte, men et forhandlingsmøte i brudd med konkurransereglene. Det at JDIR signerte kontrakten med Go-Ahead to uker før klagen var ferdig behandlet, tolket opposisjonen som en indikasjon på at klageadgangen var en skinnprosess og at tildelingen var politisk motivert (Tryti R. Finansavisen, 2018). Som svar på kritikken gikk jernbanedirektør Kirsti Slotsvik åpent ut og begrunnet og forsvarte tildelingen. Men Slotsviks kommentar i en artikkel publisert av NRK sådde enda mer tvil om motivet bak tildelingen:

«[...] Det er viktig å få inn nye aktører på persontrafikken i Norge. Dette har vært en flott dag. De må leie samme materiellet, men de har sagt at de vil oppdatere togvognene. De vil også forbedre frekvensen fra 2020.» (Vignæs M. & Husø A. 2018).

Opposisjonen reagerte kraftig på denne kommentaren, og det endte til slutt med offentlig konfrontasjon mellom jernbanedirektør Slotsvik og Sigbjørn Gjelsvik (Sp) i Dagsavisen. Der sa Gjelsvik blant annet:

«Regjeringen vil spare penger på å hyre inn skandaleselskapet fra Storbritannia.» ... Samferdselsministeren har ikke kalt jernbanedirektøren inn på teppet, selv om hun hadde brutt rammene for konkurransen, fordi han er fornøyd med at det kommer utenlandske jernbaneaktører til Norge.»

Som følge av dette ble saken tatt opp for behandling i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité (TKK). I forbindelse med TKKs behandling av saken foreslo mindretalls medlemmer fra Ap, Sp og SV å stoppe anbudsprosessen for Trafikkpakke 2 Nord mens det ble foretatt en ekstern evaluering av tildelingen. De foreslo også at Stortinget skulle instruere regjeringen i fremtidige anbudsutsettelse, samt også ha med vurderingskriterier for ansattes jobbtrygghet og arbeidsforhold. Forslaget fikk ikke støtte av flertallet. TKK endte opp med å enstemmig vedta at samferdselsministeren skulle redegjøre om anbudsrunder for Sørlandsbanen i et stortingsmøte i desember 2018. Saken ble avsluttet etter redegjørelsen uten at det innebar endringer i avtalen med Go-Ahead eller den videre konkurranseprosessen (Innst. 422 S (2018–2019)).

7.12. Aktiverings- og defineringsprosess

Denne fasen tok for seg avklaringsmøter, forhandlingsmøter, evaluering av tilbud og tildeling av kontrakt. JDIR var initiativtaker i alle de ovennevnte prosesser, som var lukkede prosesser. Særlig gjelder dette avklaringsmøter, da JDIR innkalte tilbydere til det de kaller avklaringsmøte når det var behov for ytterligere informasjon fra tilbydere. Dette innebar at tilbydernes deltakelse var behovsbasert. Forhandlingsmøter var derimot rutinebasert og ga alle tilbydere lik mulighet til deltakelse. Ved evalueringsmøter var det opp til JDIR, og ved forhandlingsmøter var det opp til JDIR og tilbydere i fellesskap, å avgjøre hvem de ønsket å aktivere som

møtedeltakere. Fra JDIR sin side deltok representanter fra prosjektteamet i JDIR, det vil si prosjektledelsen og representanter fra evalueringsteamet for evaluering av kvalitet og pris. Det samme gjaldt tilbyderselskapene, der de ble presentert av ledere innenfor sine respektive områder som berørte kvalitet og priskriterier. Antall deltakere i avklaringsmøter og forhandlingsmøter var omtrent det samme: 10-15 deltakere fra JDIR og togselskapene til sammen. Evalueringsteamene var sammensatt av interne og eksterne aktører som var eksperter innenfor sine respektive områder. Kvalitet- og pristeamene var lukkede grupper som helt til det siste arbeidet adskilt fra hverandre. Disse samlet seg ved den endelige evalueringen, der kvalitet og pris ble vurdert samlet og oppimot hverandre. De interne prosesser knyttet til tildelingen var regulert av streng taushetsplikt, som innebar begrensinger på hvor mange deltakere som ble aktivert i prosessen. Jo nærmere tildelingsprosessen, desto mer lukket ble prosessen. Etter forhandlingene og frem til tildelingen og kunngjøringen var det svært få i JDIR som hadde innsyn i evalueringsarbeidet og status underveis. SD etablerte en innsidehandelliste da SD ble informert om resultatene. Denne listen ga et fåtall aktører innsyn i informasjonen formidlet på dette tidspunktet.

Ved kunngjøringen ble prosessen gradvis mer åpen. Først ble ledelsen i JDIR og SD, og deretter tilbydere, informert om utfallet. Før JDIR i siste instans kunngjorde tildelingen offentlig. I denne fasen var defineringsprosessen helt sentralt for behovsdefinering og aktivering av aktører utenfor prosjektteamet i JDIR. Dette omhandlet vurdering av tilbud, vurdering av behov for mer informasjon og innkalling av tilbydere til avklaringsmøte. I tillegg kom tilbakemeldinger gitt tilbydere under forhandlingsmøter. Og i siste instans evaluering av tilbud og tildeling av kontrakt. Evaluering av tilbud foregikk innenfor rammene av tildelingskriterier og i henhold til den valgte modellen for poengdeling. Likevel er det viktig å legge til at denne evalueringen, særlig evaluering av kvalitet, i første rekke var en kvalitativ vurdering av kvalitetstilbudene individuelt og opp imot andre tilbud (se punkt 7.4. i studien). I neste omgang ble skjønsmessige vurderinger omregnet til kvantifiserbare poengtall. Dermed fikk defineringsprosessen omhandlet i tillegg tilbydernes problemforståelse, nærmere sagt forståelse og tolkninger av tildelingskriterier, og av de tilbakemeldingene de fikk under og forhandlingsmøtene. Dette handlet mye om tilbydernes forståelse av metoden som JDIR benyttet for poengberegning og evaluering av tilbud.

Det største gapet i problemdefineringsprosessen dreide seg om tilbydernes og NLFs reaksjon på utfallet. Dette viste seg i form av kritikk av vekting mellom kvalitet og priskriteriene ved tildelingen, Og gjennom JDIRs evaluering og vekting av kvalitet og pris, som ledet til tildelingen av

kontrakten til Go-Ahead. Dette gapet forsterket seg videre etter tildelingen, noe som ga grobunn for tydelige motforestillinger. Både SJs klage på tildelingen og den politiske konflikten i media i etterkant viser at dette i all hovedsak bygger på ulike forventninger til konkurranseprosessen. Særlig gjaldt dette det såkalte avklaringsmøtet mellom JDIR og Go-Ahead, et møte som ble oppfattet som et forhandlingsmøte. Det er i denne sammenheng verdt å ta med seg at SJs klage, slik informanten beskrev den, kun hadde som mål å vekke oppmerksomhet i media. Behovsbasert definering var også til stede i informantenes vurdering av behovet for orientering om klagegang. Siden alle informanter var av den oppfatningen at det ikke var behov for informasjon om klagegang, viet jeg ikke videre oppmerksomhet til dette spørsmålet. Men JDIR mente på sin side at det ikke var behov for at JDIR skulle formilde mer informasjon enn det som kunne leses ut av konkurransegrunnlaget. Denne holdningen var overraskende lik holdningen til informantene fra NSB og SJ. Dette kan dermed oppsummeres med at jo likere forståelse og definering av problemer, prosesser og informasjonsbehov det var, desto mindre var uenigheten mellom aktørene. Det samme gjelder grad av åpenhet. Jo mer lukket prosessen og deltakelsesmulighet ble, desto mer uenighet og konflikt.

KAPITTEL 8. ANALYSE

I de tre forrige kapitler ble det gitt en empirisk presentasjon av konkurransen der jeg beskriver både konkurranseprosessen og beslutningsprosesser i tre faser: initiativfasen, tilbudsfasen og så tildelingsfasen. Det startet med utlysningen av anbudet i 2016. Så kom tilbudsfasen, frem til tildeling av trafikkavtalen. Og så kom etterspillet etter tildelingen i 2018. Hver fase er her beskrevet, før en analytisk oppsummering av aktiverings- og defineringsprosesser. Dette er gjort basert på strømmingstankegangen. Dette kapitlet inneholder en oppsummering av empiriske funn og analyse av dem. I første omgang ønsker jeg å oppsummere sentrale trekk ved aktiviserings- og defineringsprosessene hver for seg i de tre fasene. Deretter presenterer jeg analysen av empiriske funn innenfor rammene av de tre teoretiske perspektivene jeg tidligere har redegjort for i teorikapitlet. Jeg avslutter dette kapitlet ved å presentere en samlet vurdering av de tre perspektivenes forklaringskraft enkeltvis for hver fase.

8.1. Aktiviseringsprosessen i de tre fasene

Initiativfasen omfattet kunngjøring av konkurransen, prekvalifisering av togselskaper og høring av konkurransegrunnlaget. Kunngjøring av konkurransen og prekvalifisering av tilbydere ble begge initiert og ledet av et internt team i Samferdselsdepartementet. Prekvalifisering av tilbydere fungerte som et filter i den forstand at kun de prekvalifiserte tilbyderne fikk delta i den videre konkurranseprosessen. Seks togselskaper ble prekvalifisert og fikk delta videre i konkurransen for Sørlandsbanen, deriblant de tre finalistene NSB, SJ og Go-Ahead (JDIR, Anskaffelsesprotokoll, 2017, s. 5). Etter prekvalifiseringen la JDIR ut konkurransegrunnlaget for en lukket høring for medvirkning fra utvalgte aktører, deriblant prekvalifiserte togselskaper alle tilgangsselskapene, SJT og fagforeninger mfl. (Waag R., seniorrådgiver, JDIR, e-post 28. februar 2020).

Tilbudsfasen omfattet alle møter og arrangementer, samt alle aktiviteter som tilbydere foretok seg i forbindelse med forberedelse av første og andre tilbud. I startfasen av tilbudsfasen arrangerte JDIR og TS flere møter og omvisninger, der alle de seks prekvalifiserte tilbyderne og deres underleverandører fikk deltatt for informasjonsinnhenting. I tillegg til dette tok tilbydere selv initiativ til å møte underleverandører, offentlige og øvrige aktører som de anså var strategisk relevant. Etter innlevering av det første tilbudet ble det foretatt første runde med forhandlingsmøter mellom tilbydere og JDIR. Disse møtene resulterte i reviderte tilbud fra tilbydere. Jernbanedirektoratets evaluering av reviderte tilbud munnet ut i et nedtrekk som innebar at NSB, SJ og Go-Ahead fikk delta i den videre konkurranseprosessen (punkt 6.2. og 6.3. i studien). Sammenlignet med Fase en, kan en konstatere at Fase to var mer lukket og eksklusiv.

Tildelingsfasen omfattet avklaringsmøter, forhandlingsmøter, evaluering av tilbud og tildeling av kontrakt, samt etterspillet (politisk konflikt og SJs klage) etter tildelingen. I likhet med forrige fase var alle prosesser i denne fasen lukket (med unntak for de aktører som ble engasjert av JDIR som eksempelvis eksterne eksperter deriblant økonomer og jurister). Avklaringsmøter var behovsbasert og initiert av JDIR. Dette i motsetning til forhandlingsmøter, som var rutinepreget, jamfør prinsippet om konkurranse på like vilkår. I forbindelse med evaluering av endelige tilbud ble det nedsatt et evalueringsteam, inndelt i separate kvalitets- og pristeam. Teamene var lukkede grupper som helt frem til den endelige evalueringen arbeidet adskilt fra hverandre (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 27. februar 2020). Denne fasen var regulert av streng taushetsplikt og inkluderte et fåtall deltakere. Debatten som oppstod i kjølvannet av tildelingen aktiverte mange deltakere, også de på utsiden av konkurransen. Etter hvert tilspisset det seg til politisk konflikt på Stortinget, med opposisjonspartiene på den ene siden og regjeringspartiene på den andre siden.

8.1.2. Defineringsprosessen i de tre fasene

Initiativfasen var preget av lite spenning eller konfliktforhold. Det var ulike faktorer som bidro til dette. For det første var kunngjøringen av anbudet og prekvalifiseringsprosessen begge overordnede prosesser med tydelige og pre-definerte krav og spilleregler. Tidlig i denne fasen ble de politiske målsettinger som var fastsatt av SD, og i stortingsvedtak om reformen, operasjonalisert i konkurransegrunnlaget. Dette ble gjort gjennom definering av sentrale aspekter ved konkurransen, deriblant 60-40 prosent vektning av kvalitets- og priskriterier.

For det andre hadde direktoratet, etter etablering av JDIR (januar 2017), beslutningsmyndighet i konkurranseprosessen og det hadde sikret lik forståelse og operasjonalisering av kriterier og krav i alle forvaltningsorganisasjonene. Høring av Trafikkavtalen var preget av lavt spenningsforhold. En skillelinje kan trekkes mellom løsningsforslag foreslått av fagorganisasjonen og løsningsforslag fra markedsaktørene. Dette kan forstås i lys av NLF sitt behov for stabilitet, noe som utløste endringsmotstand. Den endelige beslutningsmyndigheten i høringsprosessen lå hos JDIR.

I Tilbudsfasen: Tilbydernes aktivitet var utledet av deres tolkning av konkurransegrunnlaget, deres strategi for utformingen av tilbud og informasjonshenting. For forvaltningsorganisasjoner var det viktig at informasjonen og opplysning til tilbydere ivaretok prinsippet om konkurranse på like vilkår. Dette innebar at forvaltningen sikret lik informasjonstilgang, og at informasjon om kriterier og krav skulle defineres og anvendes på en måte som sikret likebehandling og like muligheter for alle togselskaper (Samferdselsdepartementet, prekvalifiseringsgrunnlag, 2016, s. 6–7). Derfor ble alle spørsmål

og svar som rettet til forvaltningen anonymisert og tilgjengeliggjort for alle tilbydere (JDIR 2017, Tilbudsforespørsel versjon 2 s. 15–18).

I Tildelingsfasen: Det viktigste i defineringsprosessen var direktoratets evaluering av tilbud opp mot tildelingskriterier. Evalueringen foregikk i henhold til modellen for poengdeling som tilbydere hadde fått opplysning om i konkurransegrunnlaget. Empiriske funn tilsier at aktørene hadde forskjellige oppfatninger om hvordan direktoratet burde vekte kvalitets- og prispoengene. Særlig kan nevnes SJs klage på tildelingen av trafikkavtalen til Go-Ahead, en klage som også omfattet avklaringsmøtet mellom JDIR og Go-Ahead, da den fra SJs side ble oppfattet som et forhandlingsmøte (SJ, klage på tildelingen 2018). Her er sentrale trekk ved aktiverings- og defineringsprosesser i ulike faser, tabell 8.1:

	Aktiveringsprosess	Defineringsprosess
Initiativfase	Det interne teamet i SD hadde ansvar for prosessen knyttet til kunngjøring og prekvalifisering frem til JDR ble operativt. Prekvalifiseringsprosessen reduserte antall deltakere til seks kvalifiserte tilbydere. Høringen av konkurransegrunnlaget var lukket og inkluderte utvalgte berørte parter. Høringen ble ledet og styrt av JDIR. Aktiveringsprosessen var bredest i denne fasen.	Denne fasen var preget av lite spenning. Politiske målsetninger var fastsatt av SD og i stortingsvedtak om reformen. Disse ble operasjonalisert i konkurransen gjennom definerings av bl.a. 60-40 %-vektning av kvalitet og priskriteriene, samt kriterier for prekvalifisering. Høring av Trafikkavtale var av betydning for ansvarsfordeling og rolledefinerings i Trafikkavtalen og jernbanesektoren. JDIR hadde beslutningsmyndighet for høringen.
Tilbudsfase	Fasen er delvis hierarkisk styrt, med pre-definerte regler for deltakelse og dialog. Forhandlingsmøter fungerer som filter for aktiveringsprosessen da etter gjennomført nedtrekk ble prosessen mer lukket og eksklusiv. Eksterne aktører ble strategisk aktivert av tilbydere.	Aktører har forskjellige definerings av tildelingskriteriene. Ulike oppfatninger av tildelingskriterier dannet rammer for tilbyderes unike strategi.
Tildelingsfase	JDIR var initiativtaker for innkalling av tilbydere til avklaringsmøter. Forhandlingsmøter var rutinepreget og basert på prinsippet om likebehandling. Alle prosesser frem til den offentlige kunngjøringen av kontraktstildeling var lukket og eksklusiv. Konflikten i media aktiverte mange deltakere, også de på utsiden av konkurransen.	Evaluering av tilbud foregikk innenfor rammene av tildelingskriterier og i henhold til den valgte modellen for vektning mellom kvalitet og priskriteriene. Aktørene hadde forskjellige oppfatninger om hvordan direktoratet burde vekte kvalitet- og prispoengene. Ulike oppfatninger utløste uenighet og etter hvert klage fra SJ, samt offentlige debatter og politisk konflikt mellom posisjon og opposisjonspartier.

Tabell 8.1 Sentrale trekk ved aktiverings- og defineringsprosesser i ulike faser.

8.2. Empiriske funn sett i lys av de forklarende perspektivene

8.2.1 Det hierarkiske perspektivet

Det er forventet at den hierarkiske varianten skal ha god forklaringskraft i analyse av den interne dynamikken i forvaltningen, herunder relasjonen mellom JDIR, SD og øvrige organisasjoner i forvaltningen.

Aktiviseringsprosessen

I Initiativfasen: Det var forventet at deltakelsen var hierarkisk styrt, eksklusiv og preget av tydelige og pre-definerte rollefordelinger. Empiriske analyse samsvarer med teoretiske

forventninger. Rammene for aktivering var i denne fasen hierarkisk styrt. Selv om denne fasen var preget av forsinkelser, og modifikasjoner underveis, var den likevel hierarkisk styrt og koordinert.

I Tilbudsfasen: Den teoretiske forventningen var at samhandling er basert på instrumentell og formålsrasjonell planlegging fra JDIR i rammene av spilleregler satt av JDIR. Forventninger samsvarer delvis med empiriske funn, da samhandling og dialog mellom tilbydere og forvaltningen foregikk innenfor de satte rammer og tidsfrister i konkurransegrunnlaget. Tilbydernes dialog med potensielle samarbeidspartnere var derimot behovsbasert, ble stimulert av tilbydernes behov og strategisk plan, samt foregikk utenfor de formelle kommunikasjonskanaler som var etablert for konkurransen (Fosen A., Konserndirektør tog, Vy, intervjudata, 2019; Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).

I Tildelingsfasen: Det var forventet at kommunikasjon innad i forvaltningen, til tilbydere og til eksterne aktører var hierarkisk styrt og formålsrasjonell. Sammenlignet mot de tidligere fasene er denne mer ekskluderende og smal. Prinsippet om ministerstyre preger samhandling mellom Stortinget og SD. Teoretiske forventninger samsvarte med empiriske funn helt frem til tildelingen. Etter tildelingen (punkt 7.11 i studien) antyder enkelte uttalelser i mediene at kommunikasjonen var preget av krisehåndtering snarere enn hierarkisk styring. I forbindelse med Stortingets behandling av tildelingen ble samferdselsministeren innkalt til Stortinget, der denne redegjorde for hele konkurranseprosessen og utfallet (Innst. 422 S (2018–2019)). Dette samsvarer med forventning om prinsippet om ministerstyre.

Defineringsprosessen

I Initiativfasen: Her var det ventet at krav, kriterier og beslutningsprosessen i kvalifisering og konkurransegrunnlag var i samsvar med SDs politiske målsetninger fra SD og krav i stortingsvedtaket om reformen. Videre var det ventet å observere spor av spenning mellom sentraliserte (SD og JDIR) og desentraliserte (forvaltningsorganer) og deres løsninger og oppfatninger. De empiriske funn støtter de teoretiske forventningene. Før JDIR var operativ, var det det interne teamet i SD som innsamlet data i forbindelse med utformingen av konkurransegrunnlaget. Informanten fra Bane NOR beskrev at forvaltningsforetaket ikke visste hva slags informasjon de skulle fremskaffe når de ble kontaktet av SD tidlig i denne fasen (Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019). Etter at JDIR ble operativ, fikk direktoratet en sentral rolle i å fastsette felles definisjoner for blant annet måling av punktlighet, regularitet og etablering av felles praksis knyttet til konkurranseprosessen (punkt 5.9 i studien).

I Tilbudsfasen: Her var det ventet at alle deltakere har en god og tilnærmet lik forståelse av tildelingskriteriene, og at tilbydernes strategi og løsningsforslag i tilbudet er basert på mål-middel-rasjonalitet. Empiriske funn støtter kun delvis oppunder teoretiske forventninger. Tildelingskriteriene hadde noe koordinerende effekt på NSB og SJs kvalitetstilbudene. Dette kan forstås i lyset av at NSB og SJ hadde lik forståelse av tildelingskriterier da de skåret jevnt på flere av kvalitetskriterier, særlig i sitt tredje tilbud. Til motsetning, skåret Go-Ahead merkbare lavere på kvalitet og høyere på pris i den siste runden. Dette indikerer at tilbydere (NSB og SJ på den ene siden og Go-Ahead på den andre siden) hadde ulike forståelser av kriterier, ulike strategier og ulike løsningsforslag (punkt 7.7 i studien).

I Tildelingsfasen: Her var det ventet at JDIRs beslutninger ved evaluering og tildeling er regelorientert, basert på konsekvenslogikk, viser god rolleforståelse og er jamfør politiske målsetninger og sektorinteresser

	Aktiveringsprosess	Innfridd?	Defineringsprosess	Innfridd?
Initiativfase	Den er hierarkisk, eksklusiv. Kjennetegnet med denne fasen er at aktører tilknyttet forvaltningen har tydelige og pre-definerte roller i konkurransen.	Ja	Krav, kriterier og beslutningsprosessene i kvalifisering og konkurransegrunnlaget er i samsvar med SD sine politiske målsetninger og krav i stortingsvedtaket om reformen. Kan observere spor av spenning mellom sentraliserte (SD og JDIR) og desentraliserte (forvaltningsorganer) løsninger og oppfatninger.	Ja
Tilbudsfase	Samhandling er basert på instrumentell og formålsrasjonell planlegging fra JDIR, innenfor rammene av spilleregler satt av JDIR	Delvis, ikke for tilbyderne	Deltakere har en god og tilnærmet lik forståelse av tildelingskriterier. Tilbydernes strategi og løsningsforslag i tilbudene er basert på mål-middel-rasjonalitet.	Delvis
Tildelingsfase	Kommunikasjon innad i forvaltningen, med tilbydere og eksterne aktører, er hierarkisk styrt og formålsrasjonell. Sammenlignet med de tidligere fasene er denne mer ekskluderende og smal. Prinsippet om ministerstyre preger samhandlingen mellom Stortinget og SD.	Delvis	JDIRs beslutninger ved evaluering og tildeling er regelorientert, basert på konsekvenslogikk, viser god rolleforståelse og er i samsvar med politiske målsetninger og sektorinteresser. Alle deltakere har nærmest lik forståelse av forhandlingsmøter og evalueringsmetoden. Oppslag i medier og ytre press skaper tvil om motivet bak tildelingen.	Delvis

Tabell 8.2 Oversikt over teoretiske forventninger til aktiverings- og defineringsprosesser i de tre fasene, sett ut fra det hierarkiske perspektivet, og vurdering av dem opp mot empiriske funn

Videre var det forventet at alle deltakere har nærmest like forståelse av forhandlingsmøter og evalueringsmetoden og at medias oppmerksomhet og ytre press kan skape tvil om motivet bak tildelingen. Den empiriske analysen støtter kun delvis oppunder teoretiske forventninger til denne fasen. Det som kjennetegner denne fasen, er nettopp forskjellige tolkninger av evalueringen, et tema som var også et sentralt i SJ sin klage (SJ, klage på tildelingen 2018). Når det er sagt, hadde SJ ifølge informanten kun én intensjon med sin klage, og det var å få oppmerksomhet i mediene (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020). Uavhengig

av SJs motiv kan en konstatere at klagen ble fanget opp av opposisjonen, tatt opp i Stortinget og redegjort for av samferdselsministeren (Innst. 422 S (2018–2019)). Dette samsvarer med den teoretiske forventningen, da det skapte tvil om motivet bak tildelingen. Teoretiske forventninger til aktiverings- og defineringsprosesser i de tre fasene, og vurdering av dem opp mot empiriske funn, blir presentert i tabellen ovenfor, Tabell 8.2:

8.2.2. Forhandlingsvarianten

Forhandlingsperspektivet er forventet å ha god forklarings effekt i analysen av forhandlingene. Dette perspektivet er best egnet for analyse av dynamikken mellom tilbydere og forvaltningen, samt beslutningsadferden i tilbyderorganisasjoner.

Aktiveringsprosessen

I initiativfasen var det antatt at aktiveringsprosessen er åpen og inkluderende, og noe mer åpen enn de to neste faser. Videre var det forventet at deltakere er tilknyttet offentlig eller privatsektor, samt fagorganisasjoner. Tilbydere kommer både fra Norge og utlandet. Deltakere fra forvaltningen tilhører ulike og autonome organisasjoner. Det var også antatt at forhold som berører flere områder, aktiverer aktører med ulike interesser. Empiriske funn støtter delvis oppunder teoretiske forventninger. Det var iht. Jernbanedirektør Slotsvik ønskelig med nye togselskaper i Norge (*Vignæs M. & Husø A. 2018*). Reformen la til grunn fundamentet for og muliggjorde at flere og betydelig mer autonome offentlige organisasjoner deltok i denne fasen. Samtidig er det viktig å legge til at aktiveringen i denne fasen var hierarkisk styrt gjennom kriterier og krav for prekvalifisering. I likhet med høringen av Trafikkavtalen der kun de prekvalifiserte togselskaper, og de etablerte selskaper fikk delta (punkt 5.6.1 i studien). Aktivering i denne fasen var derfor mer eksklusiv enn åpen og inkluderende.

I tilbudsfasen var det forventet at deltakere har ulike behov og ulike interesser, som så legges til grunn for deres strategi og videre samarbeid med aktører innenfor og utenfor forvaltningen. Ulike aktører deltar i de ulike beslutningsarena avhengig av hvordan de eventuelle beslutninger eller endringer vil påvirke aktørenes posisjon, makt eller interesser. Empiriske funn samsvarer med teoretiske forventninger. Aktiveringsprosessen i denne fasen var behovsbasert, særlig når det gjaldt tilbydernes dialog med andre aktører i forbindelse med utforming av tilbud. Kompromissinngåelse i denne sammenheng omhandlet aktørenes strategiske prioriteringer, noe som påvirket hvem de inngikk dialog og samarbeid med. I tillegg var tilbydernes kunnskap om det norske marked, befolkningens reisevaner og jernbanesektoren en viktig ressurs – særlig med tanke på dilemmaer knyttet til tidsknapphet. NSB brukte mindre tid på kontakten med TS, og selskapet brukte mesteparten av sin tid på dialog med kommuner og fylkeskommuner langs

strekningene for å kartlegge lokale behov (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019). SJ startet arbeidet med informasjonsinnhenting før konkurransen var utlyst (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).. Informantene fra NLF og Bane NOR beskrev begge en betydelig større kontakt med SJ og Go-Ahead kontra NSB (Ringdal R., NLF, intervjudata, 2019; Ali S. A., fungerende direktør, persontrafikk, Bane NOR, intervjudata, 2019).

I tildelingsfasen er det forventet at deltakerne har ulik bakgrunn og fagfelt under forhandlingsmøter og evaluering av tilbudene. Tilbydere har ikke fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen. Denne forventningen samsvarer med empiriske funn. For eksempel deltok under evalueringen store deler av det samme teamet i JDIR som var involvert i de tidligere prosessene. Men teamet ble ytterligere styrket med internkompetanse. I tillegg leide JDIR ekstern spesialkompetanse innenfor samfunnsøkonomi i denne fasen. Antall aktører som var delaktig i dette teamet varierte i de ulike faser. Det var også variasjon i aktørenes bakgrunn (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, e-post 27. februar 2020). SJs klage på avklaringsmøte mellom JDIR og Go-Ahead støtter oppunder teoretisk forventning om at tilbydere ikke hadde fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen.

Defineringsprosessen

I Initiativfasen er det forventet at problemoppfatninger og løsningsforslag gjenspeiler aktørenes bakgrunn. Beslutninger blir tatt basert på kompromissinngåelse og forhandlinger. Deltakernes ressurstilgang og forhandlingsevne er utslagsgivende. Aktører som er for markedsutsetting, stiller seg mindre kritisk til endring i sikkerhetskrav og vice versa. Empiriske funn støtter teoretiske forventninger til denne fasen. Unntak er at utfallet av høringen ikke var et resultat av kompromissinngåelse og forhandlinger – da den endelige beslutningen lå hos JDIR (punkt 5.6.1. i studien). I tillegg var det, i tråd med teoretiske forventninger, en sammenheng mellom holdninger til konkurranse og dens effekt på sikkerhet i sektoren. Informanten fra NSB mente at konkurransen vil ikke påvirke sikkerheten. SJ og Bane NOR begge mente at konkurransen vil ha en positiv påvirkning på sikkerhet i jernbanesektor (SJ og Bane NOR) (Punkt 7.9.1. og 7.9.3. i studien).

I tilbudsfasen var det ventet at tilbydere med størst ressurser og med best evne til forhandling og kompromissinngåelse ville levere det beste tilbud. Tilbudene viser tilbydernes klare mål-middel-tenkning. Det var vel å merke forventet at man kunne observere forskjellige defineringsprosesser av best pris- og kvalitetstilbud hos JDIR og tilbyderne, og det at man kunne observere viss likhetstrekk i tilbudene. Empiriske funn støtter kun delvis oppunder teoretiske forventninger. Forskjellige defineringsprosesser av best kvalitet, pris og tilbud kom til uttrykk gjennom

tilbydernes ulike strategier. Forventninger til mål-middel-rasjonalitet bør forstås i lys av tilbydernes strategi. Basert på beskrivelsen fra informanten fra JDIR kan utfallet forklares ved at Go-Ahead skrudde litt ekstra ned på prisen, og dette var så pass mye at det ble utslagsgivende (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019). Sådan kan det hevdes at kun Go-Aheads strategi samsvarer med teoretisk forventning om mål-middel-rasjonalitet. I tildelingsfasen er det ventet at tildelingen er utledet av kompromiss, forhandlinger og instrumentell logikk. Ulike defineringsprosesser kan utløse uenigheter rundt tildelingen. Empiriske funn støtter oppunder teoretiske forventninger i denne fasen. Det var forhandlinger som dannet grunnlaget for tildelingen. Informanten fra JDIR beskrev at direktoratet helt fra starten la til grunn logikken om «mer jernbane for pengene», og de forbinder dette med at gjennom høye kvalitetskrav ville direktoratet få «mer jernbane for pengene» (Waag R., seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019).

	Aktiveringsprosess	Innfridd?	Defineringsprosess	Innfridd?
Initiativfase	Den er åpen og inkluderende, noe mer åpen enn de to neste faser. Deltakere er tilknyttet offentlig sektor, privatsektor og fagorganisasjoner. Tilbydere kommer fra Norge og utlandet. Forhold som berører flere områder, aktiverer aktører med ulike interesser. Aktører fra forvaltningen kommer fra ulike og autonome organisasjoner.	Delvis, høringen var lukket	Problemoppfatninger og løsningsforslag gjenspeiler aktørenes bakgrunn. Beslutninger blir tatt basert på kompromissinnngåelse og forhandlinger. Deltakernes ressurstilgang og forhandlingsevne er utslagsgivende. Aktører som er for markedsutsetting, stiller seg lettere ukritiske til endring i gjeldende sikkerhetskrav.	Delvis, utfallet av høringen var besluttet av JDIR
Tilbudsfase	Deltakernes ulike behov og interesser danner grunnlag for deres strategi for samarbeid med andre aktører. Aktørene deltar i de ulike beslutningsarena avhengig av hvilken betydning det har for deres posisjon, makt eller interesser.	Ja	Tilbydere med størst ressurser, best evne til forhandling og kompromissinnngåelse vil levere beste tilbud basert på mål-middel-tenkning. Det er forventet å observere forskjellige defineringsprosesser av best pris og kvalitetstilbud hos JDIR og tilbydere, samt at man kan observere en viss likhetstrekk i tilbudene.	Delvis
Tildelingsfase	Under forhandlingsmøter og evaluering av tilbud deltar aktører med ulik bakgrunn og fagfelt. Tilbydere har ikke fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen.	Ja	Tildelingen er utledet av kompromiss og forhandlinger, og er basert på instrumentell logikk. Ulike defineringsprosesser kan utløse uenigheter rundt tildelingen.	Ja

Tabell 8.3 Oversikt over teoretiske forventninger til aktiverings- og defineringsprosesser i de tre fasene ut fra forhandlingsvarianten og vurdering av dem opp mot empiriske funn

Dette viser til en markedsorientert og instrumentell holdning hos JDIR. Informanten fra NLF kritiserte at «økonomien var avgjørende» for tildelingen og mente at det kan gå utover rutetilbud (Ringdal R., leder Norsk Lokomotivmannsforbund, intervjudata, 2019). Informanter fra SJ og NSB var også uenig i tildelingen, da de vurderte Go-Ahead sitt tilbud som urealistisk og ikke i henhold til krav om gjennomførbart (Punkt 7.9.1. i studien). Tabellen ovenfor, tabell 8.3

presenterer en oversikt over teoretiske forventninger til aktiverings- og defineringsprosesser i de tre fasene, ut fra forhandlingsvarianten og vurdering av dem opp mot empiriske funn.

8.2.3. Kulturperspektivet

Ut fra kulturperspektivet kan det forventes at tilbydernes strategi for aktiviteter knyttet til informasjonshenting og forberedelse av tilbud er på bakgrunn av tidligere erfaringer og institusjonelle forventninger. Det samme forventes i forbindelse med forhandlinger. Særlig er det forventet å observere en viss grad av stivhengighet i NSBs og NLFs beslutningsadferd. Det er forventet at tilbydernes og NLFs forventninger til utfallet står i spenningsforhold til JDIR sine holdninger og forventninger.

Aktiveringsprosessen

I initiativfasen gikk den teoretiske forventningen utpå at deltakelse og samhandling mellom aktører blir stimulert av institusjonelle normer og pre-reform etablerte kanaler. Det er derfor forventet å observere spor av reformmotstand i NSB og NLF. Empiriske funn støtter ikke oppunder teoretiske forventninger. Forskjellige holdninger til reformen utløste også ulike holdninger til prosessen i denne faen. For eksempel NLF (Ringdal R., NLF, intervjudata, 2019) var ikke helt tilfredsstilt med deres medvirkningsmuligheter under høringen. Empiriske funn viser at deltakernes holdninger ikke hadde betydning for deres samhandling og samarbeid i denne fasen.

I tilbudsfasen var det forventet at tilbyderes strategi for informasjonshenting skjer på bakgrunn av tidligere erfaringer, institusjonelle forventninger og logikken om det passende. Teoretiske forventninger gjaldt kun for NSB og SJ. Da de hadde ulike strategier for informasjonshenting. NSB vurderte at det var ikke stort behov for å innhente opplysninger fra TS og at organisasjonen valgte å bygge videre på egen kunnskap og det organisasjonen «kunne lese» (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019). Tilsvarende gjelder SJ, da selskapets tidligere erfaringer fra tilsvarende svenske anbud fikk betydning for SJs strategi for tilbud og samhandling med andre aktører (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

I tildelingsfasen var det forventet at aktører har ulike institusjonelle forventninger til deltakelse i deltakelse i avklaringsmøter og forhandlingsmøter basert på tidligere erfaringer. Dette skaper uenigheter og sår tvil om fremgangsmåten til JDIR, noe som videre fører til uenigheter om utfallet av konkurransen. Teoretiske forventninger sammenfaller med empiriske funn. Eksempelvis refererte informanten fra SJ til erfaringer fra svenske anbud i sin kritikk av JDIRs fremgangsmåte for forhandlinger (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020)..

Informanten fra NSB mente at evalueringsmetoden ikke var tilstrekkelig tydeliggjort (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019). Dette i motsetning til JDIRs vurdering, som går ut på at tilbydere hadde god forståelse av konkurransegrunnlaget (Waag R., Seniorrådgiver, JDIR, intervjudata, 2019). I sitt svar på SJs klage anførte JDIR at det er ikke uvanlig eller påfallende at pris blir utslagsgivende i konkurranser hvor kvalitet er vektet tyngre enn pris (JDIR, Svar på SJs klage, 2018 s. 4).

Defineringsprosessen

I Initiativfasen var det forventet at aktørenes problem og løsningsdefineringer er påvirket av logikken om det passende, samt tidligere erfaringer. Empiriske funn støtter delvis oppunder teoretiske forventninger. Informanten fra NSB stilte seg eksempelvis undrende til at NSB ikke fikk lov til å gå inni konkurransen med et tydelig NSB-merke på togene. Løsningsforslag fra NLF under høringsprosessen hadde sterke innslag av logikken om «det passende», noe som pekte mot pre-reform perioden. Mens SJs forventninger til denne fasen omhandlet informasjonstilgang og lite kulturell tankegang. Dette er naturlig tatt i betraktning av at SJ er et svensk selskap. Samtidig brøt JDIR, SJT og Bane NOR sine problemer og løsningsdefineringer i mange sammenhenger med pre-reformens eksisterende normer og verdier.

I tilbudsfasen var det antatt at tilbydernes strategi for tilbud var på bakgrunn av tidligere erfaringer og logikken om det passende. Det er forventet å observere trekk ved tilbydernes tilbudsstrategi som tilsier stivhengighet hos tilbyderorganisasjoner. Empiriske funn støtter oppunder teoretiske forventninger. Tilbydere leverte tre tilbud og ble rangert deretter. Dette gir sammenligningsgrunnlag for å sammenligne tilbydernes prestasjon opp mot deres strategi (med prestasjon menes her rangering av tilbydernes kvalitet og pristilbud. For mer informasjon se tabell 5.7. i kapittel syv). NSB hadde som strategi å levere godt på både kvalitet og pris med konkurransedyktig kostnadsnivå. Dette innebar at NSB skilte mellom forventninger til fremtidige billettinntekter (informanten mente Go-Ahead hadde vunnet på det) og faktiske regnskap (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019). To av NSBs kvalitetstilbud ble topprangert, og ett ble nummer to. Dette i motsetning til NSBs pristilbud, som ble rangert som nummer to og tre. SJs strategi gikk ut på å tilby så høy kvalitet som mulig, til lavere pris enn det NSB hadde fått i vederlag for sin direktekjøpsavtale med JDIR (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020).. SJs kvalitetstilbud lå for det meste på midt i sjiktet av de tre, mens SJs pristilbud ble for det meste rangert høyere enn NSB og alle Go-Ahead sine kvalitetstilbud ble lavest rangert (Se Tabell 7.5. i studien).

I tildelingsfasen er det antatt at tilbydernes strategi for forhandlinger er preget av kulturell tankegang og stivhengighet hos tilbydere. Det kan derfor observeres ulike

forhandlingsstrategier hos tilbydere med ulike landbakgrunn. Dette samsvarer med empiriske funn. NSBs forhandlingsstrategi ble gjort på bakgrunn av risikovurderinger og negative erfaringer fra tidligere kontrakter. Derfor valgte NSB å ikke være så tøff på forventet inntekter (Fosen A., Konserndirektør tog Vy, intervjudata, 2019). SJ la til grunn sin erfaring fra svenske anbud, og de vektla å levere et tilbud med høy kvalitet som var gjennomførbart og realistisk (Damne Å., Anbudsansvarlig SJ AB, intervjudata, 2020). Dermed skåret NSB og SJ ganske tett på kvalitet i sine endelige tilbud. Mens Go-Ahead reduserer prisen i den siste runden (Se Tabell 7.4. i studien) så pass mye at det ble utslagsgivende (Waag R., Seniorrådgiver, JDR, 2019). Teoretiske forventninger til aktiverings- og defineringsprosesser i de tre fasene, og vurdering av dem opp mot empiriske funn, blir presentert i tabell 8.4.

	Aktiveringsprosess	Innfridd?	Defineringsprosess	Innfridd?
Initiativfase	Deltakelse og samhandling mellom aktører blir stimulert av institusjonelle normer og pre-reform etablerte kanaler. Det er derfor forventet å observere spor av reformmotstand i NSB og NLF.	Nei	Aktørens problem og løsningsdefinerings er påvirket av logikken om det passende, og av tidligere erfaringer.	Delvis
Tilbudsfase	Samhandling mellom deltakere og tilbyders strategi for informasjonshenting skjer på bakgrunn av tidligere erfaringer, institusjonelle forventninger og logikken om det passende.	Delvis, gjaldt kun tilbydere	Tilbydernes strategi for tilbud er på bakgrunn av tidligere erfaringer og logikken om det passende. Det er forventet å observere trekk ved tilbydernes tilbudsstrategi som tilsier stivhengighet hos tilbyderorganisasjoner.	Ja
Tildelingsfase	Aktører har ulike institusjonelle forventninger til deltakelse i deltakelse i avklaringsmøter og forhandlingsmøter basert på tidligere erfaringer. Det skaper uenigheter og sår tvil om fremgangsmåten til JDIR, som videre fører til uenigheter om utfallet av konkurransen	Ja	Tilbydernes strategi for forhandlinger er preget av kulturell tankegang og stivhengighet hos tilbydere. Det kan derfor observeres ulike løsningsforslag fra tilbydere med ulik landbakgrunn.	Ja

Tabell 8.4 Oversikt over teoretiske forventninger til aktiverings- og defineringsprosesser i de tre fasene, ut fra kulturperspektivet og vurdering av dem opp mot empiriske funn

8.5. De tre perspektivenes forklaringskraft i de tre fasene

Jeg har i denne studien kombinert to ulike teoretiske tilnærminger. I den første delen benyttet jeg meg av strømningstankegangen for å beskrive konkurranseprosessen. Denne metoden gjorde det mulig å analysere komplekse prosesser i hver fase ved å studere deltakelsesmønstre i de ulike faser på den ene siden, mens jeg på den andre siden kunne analysere problem- og løsningsdefinerings som ulike aktører brakte med seg i beslutningsprosessene. I den andre delen benyttet jeg meg av tre teoretiske perspektiver - det hierarkiske perspektivet, forhandlingsvarianten og kulturperspektivet - for å beskrive beslutningsprosessene fra ulike perspektiver. På denne ønsket jeg å analysere beslutningsprosessene på en helhetlig og nyansert

måte. Tabell 8.5 inneholder en oppsummering av de tre perspektivenes forklaringskraft i de tre fasene.

	Det hierarkiske perspektivet	Forhandlingsvarianten	Kulturperspektivet
Initiativfasen	Høyt	Middels	Middels
Tilbudsfasen	Middels	Middels	Middels
Tildelingsfasen	Middels	Høyt	Høyt

Tabell 8.5 Oppsummering av de tre perspektivenes forklaringskraft i de tre fasene

Det hierarkiske perspektivet hadde høy forklaringskraft i analysen av beslutningsadferd i forvaltningsorganisasjoner i initiativfasen. Analysen i rammene av det hierarkiske perspektivet viser at det var en tydelig sammenheng mellom politiske målsetninger, JDIRs beslutninger og utfallet av konkurransen. Forhandlingsvarianten hadde god forklaringskraft for analyse av forhandlings situasjoner. Og særlig for grunnlaget for tildelingene, da tildelingen var utledet av forhandlinger og kompromissinngåelse. Det er viktig å legge til at svakheten ved dette perspektivet er at det forutser at beslutninger skjer på bakgrunn av forhandlinger. I denne saken var dette ikke alltid tilfelle. Kulturperspektivet hadde best forklaringskraft for analyse av tilbydernes adferd, strategi, forventninger til konkurranseprosessen og utfallet av den. Analysen antydte at det var en sammenheng mellom tilbydernes erfaringer og deres oppfatninger av hva som er «det beste tilbud». Dette påvirket tilbydernes tilbudsstrategi, forhandlingsstrategi og strategi for samhandling og dialog med andre aktører, samt deres oppfatning av evalueringsmetoden. Det hierarkiske perspektivet, forhandlingsvarianten og kulturperspektivet, besvarer samlet sett problemstillingen på en helhetlig måte. Årsaken er at samspillet mellom perspektivene skaper en bedre sammenheng mellom forvaltningens og tilbydernes beslutningsadferd. Analysen ut fra det hierarkiske perspektivet antydte at JDIR sine beslutninger var hierarkisk orientert, med målsetningen om «mer tog for pengene». På den andre siden viste analysen ut fra forhandlingsvarianten at tilbydernes evne til forhandling og kompromissinngåelse fikk stor betydning for utfallet. Dette kan ses i sammenheng med kulturperspektivet, som påviste at tilbydernes tidligere erfaringer hadde stor påvirkning på deres strategi i forhandlingene og dermed også på deres holdning til utfallet av konkurransen. Det var strukturelle endringer, deriblant etablering av JDIR og overføring av kompetanse fra SD til direktoratet, inkludering av mangfoldige aktører og avtalestyring som styringsmodell. Dette kan bli forstått som politiske styringsinstrumenter for å stimulere til kulturelle endringer i forvaltningen og i sektoren, så vel som et mål om å stimulere til lavere produksjonskostnader. Sett fra et overordnet perspektiv var formålet med reformen konkurranseutsetting av

persontransport med tog. Dermed var forhandlinger en naturlig del av den hierarkiske styringen. Det kan se ut som om forhandlinger på den ene siden fremmet hierarkiske målsettinger om «mer tog for pengene», mens dette på den andre siden var påvirket av kulturelle bindinger som hemmet den hierarkiske styringen. Dette aspektet ble sterkere jo lengre ut i konkurranseprosessen man kom. Den hierarkiske styringen ble hemmet av to årsaker. Det første aspektet berører forhandlingselementer, det vil si forhandlinger som utløste uenigheter. Disse dreide seg både om vekting mellom kvalitet-pris og tildelingen av kontrakt til Go-Ahead. Det andre aspektet gikk ut på at uenigheter, og tvisten som oppsto under forhandlinger, forsterket kulturelle bindinger. I den forstand at tildelingen av konsesjon til Go-Ahead ble oppfattet som kontroversiell og provoserende av både fagforeninger og opposisjonen, som etter hvert åpent og direkte utfordret den hierarkiske ledelsen i JDIR og SD. Denne konflikten sprang ut av spenning mellom reformkritikerne, med logikken om «det passende», og reformtilhenger med en instrumentell logikk.

KAPITTEL 9. OPPSUMMERING OG AVSLUTNING

I denne studien har jeg studert konkurranseutsettingen av Sørlandsbanen. Prosessen ble presentert i tre faser: initiativfasen, tilbudsfasen og tildelingsfasen. Den startet ved kunngjøring av anbudet i februar 2016 og ble avsluttet med tildelingen av konsesjon til Go-Ahead i oktober 2018. Studien har belyst den politiske konflikten som oppsto i etterkant av tildelingen. I dette kapitlet vil jeg belyse problemstillingen gjennom å svare på mine tre underspørsmål. Dette ved å presentere en oppsummering av funn fra den empiriske analysen, som tidligere ble presentert innenfor rammene av strømningstankegangen. Og med funn fra den teoretiske analysen, som i forrige kapittel ble presentert innenfor rammene av det hierarkiske perspektivet, forhandlingsvarianten og det kulturelle perspektivet. Det neste delkapitlet omfatter teoretisk generalisering. Deretter gjør jeg rede for teoretiske og forvaltningsmessige implikasjoner. Etter dette sammenligner jeg funn fra denne studien med tidligere forskning. Avslutningsvis deler jeg noen betraktninger om temaer for fremtidig forskning.

9.1. Empirisk presentasjon av hovedfunn

Stortingsvedtaket om Jernbanereformen innebar en ny struktur og styringsmodell for norsk jernbanesektor. Den var utløsende faktor for denne konkurranseprosessen. Samferdselsdepartementets overordnede målsetning sammenfalt med den overordnede målsetningen i Stortingsmeldingen «På rett spor – Reform av jernbanesektoren», som gikk ut på «mer tog for pengene». Dette ble lagt til grunn for utformingen av konkurransegrunnlaget, som resulterte i beslutningen om at kvalitet- og priskriteriene skulle vektet 60/40.

I det følgende presenterer jeg en oppsummering av den empiriske og den teoretiske analysen gjennom å vende tilbake til og besvare underspørsmålene i min masteroppgave. Det er viktig å legge til at funn i denne studien bør forstås i lys av svakheter ved datagrunnlaget, grunnet begrenset innsyn i saksdokumenter.

Underspørsmål 1: *Hvordan ble kriteriene kvalitet, pris og sikkerhet definert og målt i konkurranseprosessen?*

Den empiriske analysen antydte at JDIR var ansvarlig for felles definisjon av alle kriteriene i konkurransegrunnlaget og intern praksis for evalueringsmetoden. I konkurransen ble det stilt en rekke kvalitetskrav til tilbydere, som dekket en tilfredsstillende minimumsproduksjon tilbyderne måtte oppfylle for å delta i forhandlingene. Under forhandlingene ble det gitt tilbakemeldinger som tok for seg alle minimumskravene i Trafikkavtalen. I tillegg ble det stilt en rekke tildelingskriterier til kvalitet som tilbudene også ble evaluert på. Tildelingen kan

forklares best i lys av «det økonomisk mest fordelaktige tilbud» som et overordnet prinsipp for samlet vekting av kvalitet- og priskriteriene. Den teoretiske analysen ut fra forhandlingsvarianten antydde at tilbudsfasen var preget av strategisk samhandling mellom tilbydere og aktører på innsiden av og utenfor forvaltningen. Analysen basert på kulturperspektivet pekte mot at det fantes sammenheng mellom A) tilbydernes (NSB og SJ) tidligere erfaringer og deres tilbudsstrategi, B) tilbydernes strategi og deres forventninger til utfallet, og C) aktørens holdning til konkurranseutsetning og deres oppfatning av utfallet. Den sistnevnte gjaldt særlig NLF og Bane NOR.

Det kan tenkes at tilbydernes tidligere erfaringer påvirket deres oppfatninger av hva er «det beste tilbud». Det hadde antakelig betydning for tilbydernes tilbuds- og forhandlingsstrategi og i siste instans utfallet. Sagt med andre ord: Tilbydernes oppfatning av «det beste tilbud» og prinsippet om «det mest økonomisk fordelaktige tilbud» var preget av logikken om «det passende». Dette kom også til uttrykk i den siste forhandlingsrunden, der Go-Ahead reduserte sitt pristilbud så pass mye at det ble utslagsgivende. Dette i motsetning til NSB, som la vekt på sine tidligere erfaringer og risikovurderinger. SJs strategi var å tilby et realistisk og gjennomførbart tilbud med så høy kvalitet som mulig, til lavere pris enn det NSB fikk i vederlag for tilsvarende transporttjeneste.

Tilbydernes strategi antyder at NSB og SJ hadde den samme oppfatningen av konkurransegrunnlaget da de vektla kvalitet mer enn pris. Det samme gjaldt likheten i deres forståelse og holdning til sikkerhetskravene. Spenningsforholdet mellom tilbydernes definering av tildelingskriterier, altså deres strategi for tilbud og forhandlinger, og JDIRs måling av tilbudene, ble teoretisk forklart som spenningsforhold mellom kulturperspektivet, og logikken om det passende på den ene siden, og den instrumentelle logikken i det hierarkiske perspektivet på den andre siden. Et annet interessant funn var beskrivelsen fra informanten fra Bane NOR som tilsa at Go-Ahead sin organisering av anbudstemaet motvirket kulturell tankegang, da selskapet hadde valgt en mer geografisk fragmentert modell, i den forstand at ulike ekspertiser holdt til i forskjellige land.

I tillegg hadde aktørens rolle og ståsted betydning for deres oppfatning av sikkerhet. Sikkerhet var ikke blant kriteriene som tilbydere ble målt på. Det kan likevel ikke utelukkes at forhold som berører kvalitet og priskriteriene kan ha en indirekte betydning for sikkerhet. Derfor vektla studien å undersøke nærmere hvordan intervjuobjektene definerte sikkerhet. For Bane NOR omhandler sikkerhet først og fremst sikkerhetskrav som berører deres virkefelt, som blant annet omfatter sikkerhet i sporet og teknologi for sikkerhetssystem. I tildelingskriteriene ble sikkerhet definert som leverandørens arbeid med sikkerhet og miljø tilknyttet temaet «Tilbyders

organisasjon og ledelse». I kvalifikasjonsgrunnlaget ble det vist til sikkerhetskrav som ble stilt av SJT, da tilsynet var ansvarlig for vurdering av sikkerhet og tildeling av lisens. NLF hadde en beredere oppfatning av sikkerhet, der sikkerhet også omfattet standarder knyttet til «bemanning bak i togene» og sikkerheten til passasjerene ved av- og påstigning.

Oppfatninger om hvordan sikkerhet påvirkes av konkurranseutsetning kan kategoriseres langs to søyler. Den optimistiske versjonen gikk ut på at nye togoperatører bringer med seg nye metoder for loggføring av uønskede hendelser, styringssystemer og bedre innsamling og analyse av data for sikkerhet. Den pessimistiske versjonen gikk ut på at individuell forvaltning av flere og nye styringssystem, nye systemtilsyn, samt bruk av flere og nye underleverandører, kan føre til dårligere kommunikasjon og samhandling mellom flere ulike ledd, noe som kan føre til alvorlige sikkerhetsfeil. Dette antyder at organisasjoner bringer med seg ulike tolkninger av sikkerhet og forskjellige metoder knyttet til analyse og måling av sikkerhet.

Det kulturelle aspektet var også til stede i beskrivelsen til informanten fra Bane NOR, hva angår tilbyderens informasjonsinnhenting og arbeid med forhold som berørte sikkerhet. NSB og Jernbaneverket ble skilt ut i 1994. Derfor har NSB kjennskap til alle data, analyser og rapporter i alle områder. Go-Ahead viste seg å være mer opptatt av å kartlegge alle ekspertområdene og uklårheter, samt analysere innhentet data. Det kan se ut til at sikkerhet i noen tilfeller omhandlet å lage et finansielt risikobilde – for eksempel knyttet til situasjoner som gjør at togene må på verksted, med tilhørende forsinkelser og innstillinger. Dette sammenfaller med funn fra den empiriske analysen av tildelingsbrevet, som antydte at Go-Ahead skåret best på kun ett av kvalitetskriteriene i den endelige evalueringen, nemlig på punktet for håndtering av avvik.

Denne observasjonen kan tolkes dit hen at konkurranseutsetting kan medføre at sikkerhet og risikovurderinger kan få glidende overganger i retning mot kostnadseffektivitet og økt kvalitet. Sikkerhetsanalysen av Safetec knyttet til iverksetting av jernbanereformen konkluderte med at økt kompleksitet og fragmentering kan medføre utfordringer knyttet til kommunikasjon og helhetlig kompetanseheving i jernbanesektor, noe som i siste instans kan svekke sikkerheten og beredskapen i sektoren. Sett fra dette perspektivet kan det tenkes at en kulturell tilnærming til sikkerhetsrutiner kan best ivareta sektorens samlede evne til å ivareta sikkerhet og beredskap. I motsetning kan det også tenkes at innovative sikkerhetsrutiner og løsninger som blir innført individuelt i hver organisasjon kan medføre økt kompleksitet og fragmentering i sektoren, samt skape samhandlingsutfordringer mellom organisasjonene.

Underspørsmål 2: *Hvordan ble konkurranseprinsippene ivaretatt i konkurranseprosessen?*

Prinsippet om konkurranse på like vilkår var et viktig prinsipp som ble veiledende for både reformprosessen og konkurranseprosessen. I reformsammenheng innebar det at NSB mistet sine markedsfordeler, og at de ble pålagt krav om å dele markedsinformasjon med andre konkurrenter. I konkurransesammenhengen innebar det at forvaltningen sikret lik informasjonstilgang på ethvert trinn av de prosedyrer som styrte konkurranseutsettingen. I tillegg innebar dette at kriterier og krav som ble oppstilt, og hadde betydning for utfallet, skulle defineres og anvendes på en måte som sikret likebehandling og like muligheter for alle togselskaper.

Hva angår prinsippene om forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet: Analysen viser, i kontekst av den parlamentariske styringskjeden, at forhandlingene åpnet opp for tvist om innsyn og tildeling, noe som skalerte og blåste opp under konflikten. Som det ble gjort rede for i kapittel 2, fantes det noen uklarheter knyttet til hvem som var den rette klagemyndigheten for spørsmål som berørte forvaltningsrett og offentlig anskaffelse. Dette var blant temaene som ble tatt opp i Stortingets Transport- og kommunikasjonskomité. Media aktualiserte spørsmål om konkurranseprosessen ivaretok prinsippene om rettferdighet, etterprøvbarhet og gjennomsiktighet. Det var ikke adgang til offentlig innsyn i tilbudene grunnet forretningshemmeligheter. Selv om dette er ikke uvanlig for offentlige anskaffelser, kan det likevel tenkes at «hemmeligholdet» ikke er ubetydelig for befolkningens tillit til Go-Ahead og det politiske og administrative lederskapet.

Dette sagt: Studien har ikke funnet en direkte sammenheng mellom utfallet og etterlevelsen av konkurranseprinsippene i prosessen. Det fantes heller ingen antydninger i empiriske funn som tilsier at eventuelle uklarheter knyttet til klagegang påvirket aktørenes vurdering av forutsigbarheten og etterprøvbarheten i konkurranseprosessen, selv om tematikken har vært i SJT's søkelys både tidlig i reformprosessen og i etterkant av tildelingen.

Underspørsmål 3: *Hvilken betydning hadde spenningsforholden mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet for utfallet av konkurransen?*

Den empiriske dataanalysen påviste at initiativfasen hadde sterke innslag av tradisjonell hierarkisk styring. Blant alle tre fasene var tildelingsfasen den mest lukkede og eksklusive. Den var nærmest utfallet, og den ble derfor mest sensitiv for et eventuelt spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene. I denne fasen ble det ikke observert forhold som kan tilsi at det fantes et spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet. Det kan være flere grunner til dette. For det første ble det tidlig i prosessen etablert et internt team i SD som ledet arbeidet med konkurranseutsetning av Sørlandsbanen. Deler av de ressursene som jobbet med

prosjektet ble overført fra SD til JDIR etter etablering av direktoratet. I evalueringen deltok store deler av det samme teamet i JDIR som var involvert i de tidligere prosessene. Det ble i tillegg etablert separate evalueringsteam for evaluering av pris og kvalitet. Evalueringsteamet ble ytterligere styrket med internkompetanse og eksterne, innleide ressurser. Et slikt organisatorisk «design» av JDIR og konkurranseprosessen kan ha fremmet instrumentell handlingslogikk. Og det kan ha bygget oppunder normativt støtte til hierarkisk styring og reformens overordnede mål. Det kan dermed tenkes at dette har medvirket til lavt spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet.

Lavt spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet antyder en samlet sterk hierarkisk styring internt i forvaltningen. Det samme kan sies om Bane NOR. Det er ventet at Bane NOR som et nyetablert forvaltningsforetak, utstyrt med betydelig autonomi, finner sin legitimitet i løsrivelsen fra NSB og tidligere kulturnormer i Jernbaneverket. Dette sammenfaller med politiske målsetninger innen reformen. Det kommer derfor ikke som en overraskelse at utfallet av konkurranseprosessen var forenelig med de politiske målsetningene for konkurransen.

Oppsummert antyder analysen at konkurranseprosessen gikk fra å være hierarkisk til å bli mer forhandlingsbasert, og at den derfor gradvis åpnet opp for mer interessehevding og politisering. Politisering i form av forhandlinger tillot at JDIR la til grunn politiske målsetninger for reformen «mer tog for pengene» i sin evaluering. Selv om utfallet av enkelte i opposisjonspartiene ble tolket som politisk motivert, fant studien ingen forhold som indikerer at JDIR ikke var nøytral i sine beslutninger, eller at SD var innblandet i evaluering av tilbudene. Studien har derfor ikke funnet en sammenheng mellom spenningsforhold mellom forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet og utfallet av konkurransen.

9.2. Teoretisk generalisering

I det følgende oppsummerer jeg studiens funn med sikte på teoretisk generalisering som forhåpentligvis kan være nyttig for studier av konkurranseprosesser i de fremtidige trafikkpakkene.

Studiens første underspørsmål svarte best på problemstillingen i min masteroppgave: Tilbydernes ulike strategier påviste at logikken om «det passende» hadde påvirket tilbyderorganisasjonens tolkning av tildelingskriteriene og deres vektlegging av kvalitet, priskriterier og tilbudsstrategi. Logikken om det passende skapte stivhengighet i tilbyderorganisasjoner og reduserte organisasjonens muligheter til å vinne. En konklusjon munker dermed uti dette:

- *Kulturelle bindinger i tilbyderorganisasjoner begrenser organisasjonenes mulighet til å vinne.*

I drøfting av sikkerhetskriterier knyttet til besvarelsen av mitt første underspørsmål ble følgende antydning: For det første bringer organisasjoner med seg ulike tolkninger av sikkerhet og ulike metoder knyttet til analyse og måling av sikkerhet i deres organisasjoner. For det andre at det er en antydning om at det i denne konkurransesituasjonen ble slik at sikkerhet og risikovurderinger fikk en glidende overgang i retning mot kostnadseffektivitet og økt kvalitet. Disse funnene munner i sum uti følgende:

- *Konkurransesetting stimulerer til nye sikkerhetsrutiner i organisasjoner som leverer persontogtransporttjenester og som derfor utfordrer enhetlige sikkerhetsrutiner i jernbanesektoren.*

Studiens andre og tredje underspørsmål hadde best forklaringseffekt for den politiske konflikten som oppsto etter tildelingen. En teoretisk generalisering av dette funnet munner uti:

- *Lukkede beslutningsprosesser i offentlige anbud virker hemmende overfor den hierarkiske styringen.*
- *Lukkede beslutningsprosesser i offentlige anbud svekker tilliten til forvaltningens politiske nøytralitet.*

9.3. Teoretiske implikasjoner

Et bredt organisasjonsteoretisk perspektiv har vært svært nyttig i min masteroppgave. De tre perspektivene har bidratt til nyansert innsikt i prosessene i konkurransen. Perspektivene egner seg spesielt til å forklare beslutninger. De bidrar til en bedre forståelse av handlinger og oppfatninger hos de involverte aktører, og på den måten belyser de utfallet av konkurransen. Disse perspektivene har vært fruktbare i analysen av dynamikken i og mellom organisasjoner, men studien har i liten grad viet oppmerksomhet til omgivelsene. Det kan tenkes at dersom jeg hadde inkludert omgivelsesperspektivet ville det styrket studiets forklaringskraft og ha skapt en bedre sammenheng mellom indre og ytre dynamikk og påvirkningsforhold.

På grunn av begrensinger knyttet til studiens omfang, valgte jeg å avgrense problemstillingen til primært å omfatte konkurranseprosessen. Forhandlingsvarianten ble vurdert å ha god forklaringskraft i forhold til studiens problemstilling. En kan se en tendens til at et hierarkisk perspektiv over tid blir supplert med krav om et mer forhandlingsrettet perspektiv. For fremtidig forskning kan det derfor tenkes at det vil være fruktbart å tilføye markedsteorier som prinsippal-agentteorien. Dette som en variant av det instrumentelle perspektivet for analyse av virkemidler

brukt for indirekte styring, deriblant ulike insentiver i konkurransegrunnlaget som er ment å få agenten (tilbydere) til å oppføre slik prinsipalen (JDIR) ønsker.

Et annet viktig aspekt ved konkurransen om Sørlandsbanen er at dette er den første gangen det iverksettes en slik større konkurranseutsetting i jernbanesektoren. Som nevnt i kapittel fem foregikk konkurranseprosessen samtidig med iverksetting av jernbanereformen og forberedelser til EUs fjerde jernbanepakke. Det kan derfor tenkes at det ville ha vært hensiktsmessig å sett nærmere på hvilke systemeffekter denne overlappingen har hatt på kapasiteten til de politisk-administrative funksjonene under konkurranseprosessen. Det kan tenkes at dette kunne ha bidratt til et klarere skille mellom interne administrative effekter og interne og eksterne politisk effekter i konkurranseprosessen.

9.4. Forvaltningsmessige implikasjoner

Når det gjelder masteroppgavens formål om å tilby et teoretisk bidrag, kan den ha særlig relevans for endringsprosesser i organisering av offentlige tjensteproduksjoner. Mer konkret gjaldt det her markedsutsetting av offentlig tjensteproduksjon. Ved implementering av reformtiltak bør fokuset ikke være endimensjonalt rettet mot markedsprinsipper og kostnadseffektivitet, men det bør også ta med i betraktning effekten reformer kan ha på andre hensyn som offentlig forvaltning bør ivareta. I en slik flerdimensjonal avveining ligger implisitt erkjennelsen av at offentlige organisasjoner er komplekse organisasjoner med komplekse hensyn å ivareta. De skal ivareta eksisterende verdier og være innovative – samtidig som de skal bidra til forutsigbarhet og stabilitet. De skal balansere mellom å være effektive, autonome og fleksible – samtidig som de skal være politisk ansvarlige. I et pluralistisk samfunn kan ulike verdier og hensyn vektlegges og tolkes ulikt av ulike grupper og organisasjoner. Det som oppfattes positivt av en gruppe, kan oppfattes negativt av en annen. En gruppe kan prioritere kostnadseffektivitet, mens andre vektlegger forutsigbare arbeidsforhold. Dette kan også omfatte definering av sikkerhet og kvalitet. Som vist i denne studien, kan ett og samme forhold oppfattes kritisk for sikkerheten av én organisasjon, mens dette kan bli ansett som en bagatell av en annen organisasjon.

Instrumentelle reformer legger til grunn klare og tydelige standarder. Felles tolkninger er en forutsetning for reform. Dette kan, som illustrert i min studie, være vanskelig å leve opp til. Forhandlingselementer kan fremme kulturelle bindinger og bygge oppunder verdikonflikter og hemme den hierarkiske styringen. Dette kan skyldes at det formelle hierarkiet utfordres av sentrale prinsipper i statsforvaltningen, som ministerstyreprinsippet og parlamentarisme. Disse prinsippene vanskelig lar seg forenes med markedsprinsipper som «forretningshemmeligheter»

og «økonomisk mest fordelaktige tilbud». Teoretisk ble det antydnet tendens til at et hierarkisk perspektiv over tid blir supplert med krav om et mer forhandlingsrettet perspektiv. Dette har sammenheng med overgangen fra den tradisjonelle, hierarkiske organiserings- og styringsformen til «supermarkedsstat» med lukkede prosesser. Denne transformasjonen kan utløse legitimitetsproblemer for statsforvaltningen og høy spenning i den parlamentariske kjeden. Samlet sett kan det svekke demokratiske prinsipper i statsforvaltningen. Derfor kan det tenkes at større vektlegging av demokratiske verdier, kulturelle aspekter og mer åpenhet rundt beslutningsprosesser kan styrke forvaltningens legitimitet og øke velgernes tillit til statsforvaltningens beslutninger.

Studien antyder at overlapping av konkurranseprosessen og implementering av jernbanereformen kan utløse behov for tilpasninger og forsinkelser i prosessen. Denne lærdommen kan tenkes å ha stor nytte også for planlagt konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av jernbanenettet.

9.5. Sammenlikning med andre studier

Jeg har i min masteroppgave benyttet meg av rapporter og studier som har belyst jernbanereformenes bidrag til strukturelle endringer, sikkerhet, markedsutsetting og anbudskontraktenes betydning for oppgave- og ansvarsfordeling mellom marked og stat.

Safetec sin rapport inneholdt sikkerhetsanalyse av mulige sammenhenger mellom endring av organisering av jernbanesektoren, konkurranseutsetting og sikkerhet. Analysen adresserte 19 mulige sikkerhetsfarer knyttet til økt kompleksitet og fragmentering, utfordringer med informasjonsutveksling og kompetanseutvikling for sikkerhet og beredskap (Risikoen analyse av jernbanereformen, 2017, s. 6). Som vist i denne studien, var det ikke en enhetlig og felles forståelse av kriteriene, selv om krav om sikkerhet var definert i kontraktkriteriene. Det var ikke altså ikke felles forståelse av hvilke kriterier som burde kategoriseres som sikkerhetskriterier og hvilke som kvalitetskriterier. Intervjuobjektene hadde også ulike syn på metoder og rutiner knyttet til tilsyn og kontroll av sikkerhetsrutiner. Dette kan være en indikator på at konkurranseutsetting av persontogtransporttjenester kan medføre økt kompleksitet, og det kan skape sikkerhetsutfordringer på sikt, jamfør konklusjonen i Safetec-rapporten.

Videre har jeg benyttet meg av synteserapporten «Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart» skrevet av Longva Frode et al. (2005). Denne rapporten hadde som problemstilling å belyse effekten av, og erfaringene med, ulike former for konkurranseutsetting i andre land. Den så på relevansen av dem for organiseringen av kjøp av persontransporttjenester i Norge, nærmere bestemt

Gjøviksbanen. Jeg benyttet meg av denne studien i kontekstkapitlet for å beskrive ulike anbudskontrakter som har vært benyttet i Norge, Sverige og UK. Min masteroppgave inneholder ikke en systematisk analyse av konkurranseprosessen knyttet til Gjøvikbanen opp mot Sørlandsbanen. Likevel ga Longva Frode et al. sin synteserapport bedre forståelse av sammenhengen mellom politiske målsetninger, strategier for markedsutsetning og valg av ulike former for anbudskonkurranse.

Forskningsartikkelen «En triumf for skilpadden?» av Olsen & Longva (2017, s. 4) er en studie av jernbanereformen. Den konkluderte med at reformen er pragmatisk innrettet, politisk styrt og at den har noen konkurranseelementer inspirert av næringslivet, men at den beholder tydelig statlig styring. Dette samsvarer ikke med konklusjonen i min masteroppgave. Den teoretiske analysen i min studie har på den ene siden vist at den hierarkiske styringen innad i forvaltningen var preget av lavt spenningsforhold. Og den har på den andre siden vist at den hierarkiske styringen ble hemmet av forhandlingselementer og kulturelle bindinger utenfor forvaltningen. Det er i denne sammenheng viktig å ta med at Olsen & Longva (2017) omhandler selve reformprosessen, mens problemstillingen i min masteroppgave er avgrenset til konkurranseprosessen knyttet til Sørlandsbanen.

Alexandersson & Hultén (2006, s. 24–26) utforsker effekten av regulatoriske reformer og anbud av persontransporttjenester med tog i konteksten av utvikling av jernbanepolitikk i EU. Studien konkluderer med at transaksjonskostnadene i mange land har vist seg å være høyere enn forventet. Estimer i vinnende bud og myndighetens kvalitet og prisvurdering har ofte vist seg å være optimistiske. Dette har resultert i juridiske reforhandlinger for etterjusteringer av kostnader og inntekter. Dette sammenfaller med at flere av intervjuobjektene i min masteroppgave har forbundet Trafikkavtalen med Go-Ahead basert på et slik risikoscenario.

9.6. Videre forskning

Tatt i betraktning at tildelingen av konsesjonen til Go-Ahead ble gjort på bakgrunn av kalkyler og anslag om fremtidige forhold i jernbanesektoren, kan fremtidig forskning bidra med oppfølging av utviklingen på Sørlandsbanen. I denne sammenheng vil det være interessant å studere sammenhengen mellom Go-Ahead sin kalkyle av forventet inntekter (strategi) og selskapets faktiske inntekter (utfallet). Dette for å undersøke videre effekter av Go-Aheads konsesjon på drift av Sørlandsbanen med tanke på kvalitet, pris og sikkerhet. Dette kan være av stor interesse for videreutvikling av persontransport med tog. Målsetningen om «mer tog for pengene» har en ordlyd som flere tidligere reformer med formål om «mer valuta for pengene». Dette aspektet beror ikke kun på størrelsen av investeringene, men også på hvordan pengene

brukes. En fremtidig forskning på effekter av Go-Aheads konsesjon på drift av Sørlandsbanen kan derfor være nyttig for å undersøke om politiske reformtiltak har hatt ønsket effekt. Videre kan Go-Aheads konsesjon for drift av Sørlandsbanen innebære overføring av organisasjonsoppskrifter fra Go-Ahead til jernbanesektoren i Norge.

Kontekstuelle forhold i ulike land kan variere, særlig når det omfatter relativt ulike land som UK og Norge, med ulike politiske, samfunnsmessige, strukturelle, organisatoriske og kulturelle forhold. En fremtidig studie av mulige effekter av Go-Aheads konsesjon på togtransporttjenester i Norge, med fokus på kontekstuelle ulikheter mellom UK og Norge, kan tenkes å bidra til økt kunnskap om hvordan transnasjonale organisasjoner blir påvirket av, og selv påvirker, nasjonale kontekster.

I skrivende stund pågår fremdeles en tidlig fase av jernbanereformen, og konkurransen for Trafikkpakke 4 starter i desember 2023. Det vil derfor være naturlig å foreslå videre forskning og oppfølging av anbudsprosesser knyttet til de tre andre Trafikkpakkene. Det vil i denne sammenheng være interessant å undersøke nærmere om funn fra denne studien kan være nyttig for å forklare konkurranseprosessene i de andre pakkene.

Bane NOR har vedtatt å konkurranseutsette drift og vedlikehold av jernbanenettet gjennom oppdeling av jernbanenettet i ti kontraktsområder, med oppstart 1. juli 2021. Det kan tenkes at en oppfølgende studie av konkurranseprosessen knyttet til jernbanenettet vil bidra til mer sammenfattet kunnskap om hvordan konkurranseutsetning av persontogtransporttjenester og infrastrukturtenester påvirker kvalitet, pris og sikkerhet i jernbanesektoren. Dette kan tenkes å være særlig relevant for en sammenligning av utviklingen i Norge og øvrige EU-land.

LITTERATURLISTE

FAGLITTERATUR

- Alexandersson G. & Hulten S. (2006) *Competitive tenders in passenger railway services: Looking into the theory and practice of different approaches in Europe* European Transport \ Trasporti Europei. 33. 6-28.
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare og forandre. Om design av samfunnsvitenskaplige forskningsobjekt* Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen T. & Læg Reid P. (2017) *An Organization Approach to Public Administration* *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, CHAPTER 55
- Christensen T. & Læg Reid P. (2011) *Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM* European Political Science Review Hentet 08.01.2020
Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1017/S1755773910000299>
- Christensen T., Læg Reid P., Aars J. (2014) *Forvaltning og politikk*. 4. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen T. Læg Reid P. Roness P. G. Røvik K. A. (2013) *Organisasjonsteori for offentlig sektor 2* utgave, 3. opplag Universitetsforlaget AS
- Egeberg M. & Læg Reid P. (1999) *Organizing political institutions : essays for Johan P. Olsen* Oslo : Scandinavian University Press
Tilgjengelig fra: https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008091001002
- Fortwengel J. (2017) *Practice Transfer in Organizations: The Role of Governance Mode for Internal and External Fit*. Organization Science Vol. 28, No. 4
Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1287/orsc.2017.1135>
- Grønmo S. (2011) *Samfunnsvitenskapelige metoder* Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS 4. Opplag
- Howlett M., Ramesh M. & Perl A. (2009) *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems* Canada, Ontario: Oxford University Press. 3. opplag.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2009) *Hvordan organisasjoner fungerer* (Vol. 3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget
- Knill Ch. & Jale T. (2011) *Public Policy: A New Introduction* Palgrave Macmillan

- Krogstad R.J. (2013) *Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt* TØI rapport 1273/2013 Hentet 09.09.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=33229>
- Longva F., Osland O., Lian J. I., Sørensen H. C., Van de Velde, D. (2005) *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart*, Transportøkonomisk Institutt Hentet 01.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=1683>
- March J. G. & Olsen J. P. (1983) *Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government* The American Political Science Association, Vol. 77, No. 2 pp. 281-296
- Olsen J. P. (1972) «*Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice*» Universitetet i Bergen
- Olsen, J. P. (1978) *POLITISK ORGANISERING organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* UNIVERSITETSFORLAGET BERGEN - OSLO - TRØMSO
Tilgjengelig fra: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007062900051
- Olsen, S. (2007). *Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector*. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 349–364 Hentet 03.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1177/0020852307081146>
- Olsen S. & Longva F (2017) *REFORMER I DEN NORSKE JERNBANESSEKTOREN: En triumf for skilpadden?* Transportøkonomisk institutt Hentet 11.12.2019
Tilgjengelig fra: https://www-idunn-no.pva.uib.no/stat/2017/02/en_triumf_for_skilpadden
- Pollitt Ch. (2016) *Advanced introduction to PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION* Elgar Publishing Limited
- Roness G. P. (1997) *Organisasjonendringar Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar* Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget
- Sartori G. (1970) *Concept misformation in comparative politics*. *American political science review*.
- Swanborn P. (2010) *Case Study Research what, why and how?* 1. utg. SAGE Publications LTD
- Roness P. G. & Lægveid P. (2008) *Nyinstitusjonalisme, aktører og autonomi innafor statsvitenskap* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 01-02 / 2008 (Volum 24) Hentet 20.05.2020
Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/nst/2008/01-02/nyinstitusjonalisme_aktorer_og_autonomi_innafor_statsvitenskap

OFFENTLIGE DOKUMENTER

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Rapport 2018:8* Hentet 03.01.2020
Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2018-8_organisasjonsformer_i_offentlig_sektor_en_kartlegging.pdf
- Innst. 422 S (2018–2019) *Redegjørelse av samferdselsministeren om anbudsrunder for Sørlandsbanen* Statsråd Jon Georg Dale
Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-422s/?all=true#m5>
- Innst. 450 S (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014-2023* Lest 02.20.2019
Tilgjengelig fra: <http://stortinget.no/no/Sakerogpublikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-450/17/>
- Innst. Transport- og kommunikasjonskomiteen (2015) Hentet 31.01.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-386/?lvl=0#a1.3.2>
- Jernbanedirektoratet (2017) *Tildelingsbrev 2017* Hentet 12.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/07e14e608dbb4560bab3e8cc6371379c/jernbanedirektoratettildeling2017.pdf>
- Jernbaneloven *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.* Hentet 23.02.2020
Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-100#KAPITTEL_6
- Lovdata (2017) *Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser* Lest 05.05.2020
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-11-15-1288?q=offentlige%20anskaffelser>
- Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor — Reform av jernbanesektoren* Hentet 08.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-2014-2015/id2411094/>
- Innst. 386 S (2014-2015) *På rett spor - Reform av jernbanesektoren*
Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=62702>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Virkeområdet for forsyning[...]* Lest 02.03.2020
Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/virkeomrade-for-forsyningsforskriften/id2598956/#_ftn1

- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Tildelingskriterier* Lest 02.01.2020
Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/ffentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/tildelingskriterier/id2518924/](https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/tildelingskriterier/id2518924/)
- Samferdselsdepartementet (2019) *Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet* Hentet 10.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/07e14e608dbb4560ba>
- Samferdselsdepartementet (2016) Prop. 8 L (2016 – 2017) *Endringer i jernbaneloven og jernbaneundersøkellesloven* (gjennomføring av direktiv 2012/34/EU Hentet 23.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee5c0e1978a247ee875d9ca08856275b/no/pdfs/prp201620170008000dddpdfs.pdfb3e8cc6371379c/jernbanedirektoratet-tildelingsbrev-2019-med-vedlegg.pdf>
- Samferdselsdepartementet (2016) *Regelendringer [...] jernbanesektor* Lest 02.03.2020
Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regelendringer-for-en-mer-velfungerende-jernbanesektor/id2524669/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=rss&utm_campaign=Regelendringer%20for%20en%20mer%20velfungerende%20jernbanesektor
- Statens Jernbanetilsyn (2018) *Høringsuttalelse - endringer i jernbaneloven, jernbaneundersøkellesloven og yrkestransportloven* Hentet 11.11.2019
Tilgjengelig fra: https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/horingsuttalelse---endringer-i-jernbaneloven-jernbaneundersokelsesloven-og-yrkestransportloven---den-fjerde-jernbanepakken.pdf
- Statens Jernbanetilsyn (2019) *Tilsynsresultater for 2018* Hentet 01.09.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.sjt.no/jernbane/tilsyn/tilsynsresultater-2018/>

INTERNETTSIDER

- Bane NOR (2017) *Krav til utførelse av Avviksbehandling i Synergi* Lest 15.01.2020
Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/38386323-Krav-til-utforelse-av-avviksbehandling-i-synergi.html>
- Digitaliseringsdirektoratet (2019) *Anskaffelsesprosessen steg for steg* Lest 29.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-kriterier-og-kontraktsvilkar/kontraktsvilkar>
- Digitaliseringsdirektoratet (2019) *Lineær modell* Lest 03.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen->

[steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-og-kriterier/tildelingskriterium/evalueringsmodellar/relative-poengmodellar](#)

- Digitaliseringsdirektoratet (2019) *Tildelingskriterium* Lest 25.03.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-og-kriterier/tildelingskriterium>
- KOFA *Hva er KOFA?* Lest 20.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/om-kofa>
- KOFA (2017) *Ny forskrift om konsesjonskontrakter* Lest 23.02.2020
Tilgjengelig fra <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/kofa-aktuelt/ny-forskrift-om-konsesjonskontrakter>
- Kolumbus (2020) *Om oss* Lest 01.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/konkurransen-om-atrikikkere-sorlandsbanen-er-i-gang?publisherId=15998139&releaseId=16025819>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) [...] *Statsforvaltning* Lest 01.04.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/->
- Jernbanedirektoratet (2018) *Jernbanereform og konkurranseutsetting* Lest 25.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php/1350295/mmarkiv/TOI-kurs/T%C3%98I-kurs%202019/Christoffer%20Serch-Hanssen%20-%20T%C3%98I%20kurs%20Dr%C3%B8bak%2004.04.19.pdf>
- Jernbanedirektoratet (2016) *Ny jernbaneorganisering* Hentet 31.01.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-jernbaneorganisering/id2474231/>
- Jernbanedirektoratet (2016) *Direktoratet sin rolle og samfunnsoppdrag* Hentet 10.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/direktoratets-rolle-og-samfunnsoppdrag/>
- Jernbanedirektoratet (2018) *Arkiv for kunngjøringer* Hentet 24.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/togkonkurranse/nyttig-informasjon/arkiv-for-kunngjoringer/>

- Jernbanedirektoratet (2020) *Konkurransen om Trafikpakke 4 utsettes* Lest 26.07.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/aktualiteter/2020/konkurransen-om-trafikpakke-4-utsettes--trafikkstart-i-desember-2023/>
- Lokmann, (2019) *EUs fjerde jernbanepakke* Lest 14.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.lokmann.no/2019/10/18/eus-fjerde-jernbanepakke-utsettes/>
- Norsk Lokomotivmannsforbund (2017) *Statsbudsjettet 2018* Lest 14.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.lokmann.no/2017/10/13/statsbudsjettet-2018/>
- Norske Tog AS (2017) *Årsrapport 2017* Hentet 05.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.norsketog.no/assets/files/Arssrapport-2017.pdf>
- NSB-KONSERNET, *EIERSTYRING OG SELSKAPSLEDELSE* Hentet 12.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.vy.no/globalassets/vy.no/filer-no/eierstyring-og-selskapsledelse/eierstyring-og-selskapsledelse.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Begrenset anbudskonkurranse* Hentet 03.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/anskaffelsesprosedyrer-i-del-iii/begrenset-anbudskonkurranse/id2568586/>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Det europeiske egenerklæring[...]* Lest 05.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/det-europeiske-egenerklaringskjemaet/id2525560/>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Nye medlemmer til KOFA* Lest 20.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-medlemmer-til-klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser/id2661305/>
- Samferdselsdepartementet (2017) *Samferdselsministeren[...]* *konkurransen* Lest 14.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nett-tv-presetreff-med-samferdselsministeren-torsdag-kl-13.45/id2575315/> Lest 15.02.2020
- Samferdselsdepartementet (2019) *Mantena AS blir [...]* *overført til NFD* Lest 10.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eigarskapsforvaltinga-av-mantena-as-blir-fra-neste-ar-overfort-til-narings--og-fiskeridepartementet/id2682706/>
- Samferdselsdepartementet (2016) *Tre nye selskaper er stiftet.* Lest 10.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/jernbanereformen-tre-nye-selskaper-er-stiftet/id2510149/>

- Samferdselsdepartementet (2016), *Brev til Prekvalifiserte tilbydere [...]* Lest 05.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://osloeconomics.no/jernbanedirektoratet-har-valgt-nytt-togselskap-til-a-drifte-sorlandsbanen-jaerbanen-og-arendalsbanen/>
- Samferdselsdepartementet (2020) *EUs Fjerde Jernbanepakke* Lest 12.02.2020
Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/sporsmal-og-svar-om-fjerde-jernbanepakke/id2606760/
- Samferdselsdepartementet (2016) *Kunngjøring supplerende [...]* Lest 30.01.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2016-788417>
- Samferdselsdepartementet (2016) *Veiledende kunngjøring [...]* Lest 30.01.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2016-788417>
- Samferdselsdepartementet (2016) *RISIKOANALYSE AV JERNBANEREFORMEN*
Hovedrapport ST-11574-1 Lest 18.10.2019
Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/0602e7d1b4024679aacc7473eb9e306a/safetec_rapport_2016.pdf
- Statens Jernbanetilsyn (2017) SJT (2017) *Markedsoverføring [...]* Lest 11.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.sjt.no/jernbane/markedsovervaking/seksjon/>
- Statens Jernbanetilsyn (2019) *Fjerde jernbanepakke* Hentet 12.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.sjt.no/jernbane/veiledning/sporsmal-og-svar/den-fjerde-jernbanepakken-faq/>
- Tabell 2.1. Bane NOR SF (2016) *Eierstruktur i jernbanesektoren* Hentet 10.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Om-oss/jernbanereformen/>
- Tabell 2.2. Jernbanedirektoratet, *Organisasjonskart*, Hentet 10.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/c76d37b89e49440c97848b0dad179663/organisasjonskart-jernbanedirektoratet-uten-personnavn-oktober-2019-b1682h788.png>
- Tabell 2.3. Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Virkeområdet for forsyningsforskriften*
Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/virkeomrade-for-forsyningsforskriften/id2598956/#_ftn4 Hentet 30.03.2020

- Thorsen G. (2018) *EUs Jernbanepakker har endret norsk jernbane* NLF, Lest 21.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.lokmann.no/2018/02/01/eus-jernbanepakker-har-endret-norsk-jernbane/>

NYHETSOPPSLAG

- Aftenbladet (2018) *Anbudskonkurransen [...] skal behandles på Stortinget* Lest 18.12.2018
Tilgjengelig fra: <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/3j8xoM/Anbudskonkurransen-der-Go-Ahead-vant-skal-behandles-pa-Stortinget>
- Aftenposten (2018) *Her er grunnene til at Go-Ahead vant Sørlandsbanen* Lest 23.11.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/ddEaWo/her-er-grunnene-til-at-go-ahead-vant-soerlandsbanen>
- Bentzrød B. S. (2014) *Er du mer enn gjennomsnittlig interessert i tog? Her har du oversikten [...] organisert i andre europeiske land*, Aftenposten Lest 21.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/P3WOe/slik-ser-tog-europa-ut>
- Bentzrød B. S. (2017) *Disse skal konkurrere med NSB [...]* Aftenposten Lest 04.09.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/7agJv/disse-skal-konkurrere-med-nsb-om-halve-jernbane-norge>
- Bentzrød B. S. (2018) *Ekspert mener spilleregler ble brutt [...]* Lest 05.09.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/ddEBAA/ekspert-mener-spilleregler-ble-brutt-da-go-ahead-slo-nsb-og-sj>
- Bråthen Ø. (2016) *Konkurransetsetting i dansk [...]* Frifagbevegelse, Lest 10.02.2020
Tilgjengelig fra <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/konkurransetsetting-i-dansk-togtrafikk-kan-knekke-dsb-6.158.417277.d5cc0637fc>
- Bråthen Ø. (2017) *Svensk togselskap [...] om norske* Frifagbevegelse Lest 01.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/svensk-togselskap-skal-konkurrere-om-norske-strekninger-6.158.454839.b547264bf2>
- Carlsen H. Vignæs M., Husø A. (2018) *[...] avviser klagen fra SJ* NRK Lest 30.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/jernbanedirektoratet-avviser-klagen-fra-sj-1.14291157>
- E24 (2018) *Flytoget droppet kampen om Sørlandsbanen* E24 Lest 30.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://e24.no/naeringsliv/i/WLQRRQ/flytoget-droppet-kampen-om-soerlandsbanen>

- Hansen, M. (2018) *Mange vil konkurrere med NSB [...]* Frifagbevegelse Lest 30.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/aktuell/mange-vil-konkurrere-med-nsb-om-anbudet-pa-sorlandsbanen-6.158.532741.e8de04d527>
- Hansen M. (2018) *Slaktes [...]* *Go-Ahead kjøre tog i Norge* Frifagbevegelse Lest 30.03.2020
Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/aktuell/nsbansatte-er-skuffet-og-overrasket-over-at-goahead-ble-valgt-til-a-kjore-tog-pa-sorlandsbanen-6.158.584908.b9d31eb136>
- Krogstad & Fearnley (2019) *Jernbanereformen [...]* *lykkes?* Samferdsel Lest 14.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://samferdsel.toi.no/forskning/jernbanereformen-hva-er-viktig-for-at-den-lykkes-article34364-2205.html>
- Larvik, M (2017) *Statar vil køyra norske tog* Klassekampen Lest 04.09.2019
Tilgjengelig fra: <https://www.klassekampen.no/article/20170117/ARTICLE/170119967>
- Parr O. d. (2016) *Tre nye selskaper i jernbanesektoren*, Finansavisen Lest 05.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://finansavisen.no/nyheter/naeringsliv/2016/09/tre-nye-selskaper-i-jernbanesektoren>
- Solset R. J. (2019) *Jeg har aldri bestilt togbilletter [...]* Aftenposten Lest 21.02.2020
Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/reise/i/e8vdXO/jeg-har-aldri-bestilt-togbilletter-til-utlandet-foer-den-nettsiden-reddet-meg>
- Tryti R. (2018) *Statsråd må svare på spørsmål [...]* Finansavisen Lest 08.09.2019
Tilgjengelig fra: <https://finansavisen.no/nyheter/politikk/2018/11/statsraad-maa-svare-paa-spoersmaal-om-toganbudet>
- Vignæs M. & Husø A. (2018) *Sørlandsbanen blir britisk [...]* NRK Lest 30.03.2020
Tilgjengelig fra: https://www.nrk.no/norge/sorlandsbanen-blir-britisk_-_-na-far-vi-ryanair-tilstander-pa-skiner-1.14252240

LISTE OVER INFORMANTER

1. **Anders B. Werp**

Statssekretær Samferdselsdepartementet (H)

Dato: 02.12.2019

Sted: Akersgata 59, Oslo

2. **Rikard Waag**

Seniorrådgiver i Jernbanedirektoratet

Dato: 12.12.2019

Sted: Posthuset, Oslo Sentralstasjon

3. **Syed Ahsan Ali**

Key Account Manager Bane NOR, Daværende Direktør Persontrafikk (fung.)

Dato: 04.12.2019

Sted: Schweigaards gate 33, Oslo

4. **Kai Erik Jensen**

Rektor, Norsk fagskole for lokomotivførere

Dato: 10.12.2019

Sted: Østre Aker vei 256, Oslo

5. **Arne Fosen**

Konserndirektør tog Vy Gruppen

Dato: 03.12.2019

Sted: Schweigaards gate 23, Oslo

6. **Åsa Damne**

Anbudsansvarlig SJ AB

Dato: 14.02.2020

Via telefon

7. **Rolf Ringdal**

Leder Norsk Lokomotivmannsforbund

Dato: 09.12.2019

Sted: Svingen 2, Oslo

INFORMASJONSMØTER OG SAMTALER

- **Eivind Tesaker**
Advokat og tidligere avdelingsdirektør i Kulturdepartementet
Dato for møte: 01.12.2019
Sted: Seildukgata 5 D, Oslo
- **Bengt Fasteraune**
Storingsrepresentant Sp, Transport- og kommunikasjonskomiteen, Stortinget
Dato for møte: 05.12.2019
Sted: Stortinget
- **Sigbjørn Gjelsvik**
Storingsrepresentant Sp, Finanskomiteen, Stortinget
Dato for møte: 05.12.2019
Sted: Stortinget
- **Kristian Strømsnes**
Stipendiat ved det juridiske fakultet ved UiB
Samtale via e-post
- **Jon Loge Ramstad**
Seniorrådgiver, Avdeling for Markedsovervåking, Statens jernbanetilsyn
Telefonsamtale og e-post
- **Jane B. Sæthre**
Forbundsleder, Norsk Jernbaneforbund
Telefonsamtale
- **Robert Myhre**
Advokat og tidligere sekretariatsleder i Klagenemndssekretariatet og seniorrådgiver i
Nærings- og handelsdepartementet
Telefonsamtale og e-post
- **Peter Aadland**
Seniorrådgiver, Klagenemndssekretariatet
Samtale via e-post

ALLE VEDLEGG

VEDLEGG 1. EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE

Som det ble gjort rede for i kapittel 3 alle intervjuguider ble tilpasset til den organisasjonen informantene presenterte. Det fantes likevel en rekke «universelle» spørsmål i tillegg til at alle guidene hadde likt oppsett med inndeling i de ulike fasene. Intervjuguidene hadde likevel enkelte temaer som gikk igjen og hadde mange likhetstrekk. JDIR hadde en sentral rolle og samhandlet med alle mine informanter under konkurransen. Derfor fikk informanten fra direktoratet flest spørsmål som inkluderte omtrent alle de spørsmålene som de andre informantene ble tilt. Derfor vil intervjuguide fra intervjuet med informanten fra JDIR være best egnet som et eksempel på intervjuguide i denne studien.

Innledende spørsmål

1. Kan du fortelle hva din stilling er og hvor lenge du har hatt den?
2. Hvilken rolle har du hatt i forbindelse med konkurranseutsetningen?
Innledende spørsmål- Fasen før utlysningssfasen

Fasen før utlysningssfasen

3. Vi avgrensner konkurranseutsetnings prosessen ved å ta utgangspunkt i Stortingsmeldingen "På rett spor. Reform av jernbanesektoren" vedtatt i 2015 som et startpunkt og avtalen med Go-Ahead 30. oktober 2018.som sluttpunktet.
4. Hvilke aktører var sentrale i konkurranseprosessen? Kan du forklare hvilken rolle de hadde i prosessen?
5. Kjenner du til hvor mye først og fremst de tre finalistene, men også de andre tre selskapene, hvor mye kontakt har de hatt med de statlige selskapene? Vet du noe om aktivitetsnivået der?
6. Kan du forklarer hvordan prekvalifiseringen foregikk, og hvilken betydning hadde dette for utfallet i saken?
7. På hvilken måte har dere forsikret konkurranse på likt vilkår i disse møtene eller samtaler mellom tilbyderne og tilgangsselskapene?
8. Departementet foretok tre tiltak før etablering av Jernbanedirektoratet, de var «å gjøre forberedende arbeid for konkurransen og arbeide med konkurransedokumentene», «å fastsette de overordna måla for togtilbudet i Trafikkpakke 1 Sør» og «å fastsette tildelingskriteriene for Trafikkpakke 1 Sør». Kjenner du til hva dette innebar?
9. Men vektingen av kvalitet og pris 60 og 40 var det noe som departementet avgjorde, hva med de under kriteriene?
10. I sin redegjørelse for Stortinget sa Samferdselsminister at «Det ble foretatt endringer i NSB fra Stortingsvedtaket om reformen og frem til utlysningen 12.10.2017 som hadde til hensyn å gjøre NSB i stand til å delta i konkurranse med like vilkår. Departementet gav i denne forbindelse en fullmakt til Jernbanedirektoratet. Fullmakten innebær at Jernbanedirektoratet kunne inngå en direkte kjøpsavtale med Vy. Avtalen innebar leveranse av de togtenestene som ikke var konkurranseutsatt. Formålet med dette var blant annet å sikre kvalitetskriterier ved at de reisende skal få et minst like godt togtilbud som ble kontraktfestet for gjeldende direktekjøp med NSB. På hvilken måte mener direktoratet at dette tiltaket hadde betydning for å sikre kvalitetskriterier i anbudsrunden? På hvilken måte mener Direktoratet at dette kan ha styrket eller svekket

NSB sin deltakelse på like konkurransevilkår? Hva hadde dette tiltaket å si for at konkurranse på likt vilkår for alle tilbydere og for utfallet av anbudsrunden?

11. På hvilken måte mener Direktoratet at dette kan ha styrket eller svekket Vy sin deltakelse på like konkurransevilkår? Hva hadde dette tiltaket å si for at konkurranse på likt vilkår for alle tilbydere og for utfallet av anbudsrunden?
12. Kan du forklare hvilke andre endringer ble iverksatt for å gjøre NSB i stand til å delta i konkurranse med like vilkår og hvilke betydninger mener du de hadde for utfallet?
13. Kan du fortelle om arbeidet som ble startet (relevant for anbudsprosessen) fra etablering av Direktoratet frem til utlysningen av tilbudsforespørselen?
14. Når du sier «vi» (direktoratet) mener du departementet før etablering av direktoratet? Kan du si noe om organiseringen?
15. Kan du forklare hvilken betydning tildelingsbrevene hadde og hvordan de ble operasjonalisert/implementert i anbudsprosessen?
16. Kan du fortelle om hvordan dialogen mellom direktoratet og departementet foregikk i denne fasen?
17. Kan du fortelle grunnen til valg av en lineær modell for vekting av kvalitet og pris? Hvilken betydning hadde dette for utfallet av saken?
18. Var det en intern evaluering i direktoratet som munnet ut i bruk av den lineære modell?
19. Kan du fortelle grunnen til valg av modellen for måling av kvalitet (Kvalitetsmåling gjennom omgjøring av kvalitative verdier til poengscoring)? Hvilken betydning mener du dette hadde for utfallet?
20. Fagpersoneller i evalueringsfasen var de også med å lage selve evaluerings modellen?
21. Kan du gjøre greie for grunnen til revidering og endring av tilbudsforespørselen (ref. saksdokumenter)?

Utlysningsfasen

22. Hvilke faglige forventninger hadde direktoratet til utlysningen? Mener direktoratet at utlysningen innfridde de forventningene?
23. Kan du fortelle om hvordan dialogen mellom direktoratet og andre statlige aktører foregikk i denne fasen?
24. Kan du fortelle om hvordan dialogen mellom tilbydere og direktoratet foregikk i denne fasen?
25. Kan du forklare om hvordan dialogen mellom tilbydere og andre statlige aktører foregikk i denne fasen? Gjaldt dette også alle tilgangsselskapene?
26. Kommunikasjonsverktøyet ble underveis endret, i dokumentene vises til en ny EU lov. Kan du fortelle litt om det?
27. Hva var den strategiske og faglige tilnærmingen til mediene i denne fasen og hvorfor?
28. Hvem som besluttet når dere skulle gå ut med informasjon om tildelingen, og hvordan dette skjedde?
29. Hva var den strategiske og faglige tilnærmingen til den politiske omgivelsen i denne fasen og hvorfor?

Tildelingsfasen

30. Samferdselsminister sa i sin redegjørelse at vedtaket om kontrakten i pakke 1 ikke er et forvaltningsvedtak: «Det offentlige inngår kommersielle avtaler på same vis som det private. Dette er derfor ikke enkeltvedtak etter forvaltningslova» Kjenner du til om dette var et spørsmål som ble drøftet og besluttet av Stortinget, departementet eller direktoratet?
31. Kan du hjelpe meg med å forstå hva ministeren mente med det ovennevnte sitatet? Hva er dette hvis det er ikke et offentlig vedtak?

32. Innebærer dette at gjennom dette innkjøpsvedtaket, saken ble flyttet ut av forvaltningsloven? Hvilken lov i så tilfelle omfatter dette innkjøpsvedtaket? Er dette innkjøpet regulert av privatrettslig/ privat myndighet? Kjenner du til hvilke avveginger munnet i at den valgte tilnærmingen ivaretar best kravene som stilles til offentlige konkurranseprosesser?
33. På hvilken måte mener du dette (ref. spørsmål 1 og 2) kan ha noe å si for forholdet mellom forvaltningsmyndighet og privat autonomi i offentlig sektor?
34. I sin klage skrev SJ at «*Av anskaffelsesprotokollen fremgår det at Jernbanedirektoratet har gjennomført flere avklaringer med Go-Ahead etter at tilbud ble innlevert. Av dokumentene fremgår det at Jernbanedirektoratet gjennomførte et «forhandlingsmøte» med Go- Ahead 3. oktober 2018. Dette er en prosedyre som er i strid med de regler Jernbanedirektoratet presenterte i siste forhandlingsrunde. Her ble det opplyst at det bare var aktuelt å gjennomføre skriftlige avklaringer etter at endelig tilbud var inngitt*». Er du enig i dette utsagnet fra SJ? Dersom ja, Hva har dette å si for etterprøvbareheten i prosessen? Hvis nei, hva tror du er årsaken til at SJ har en annen oppfatning av denne prosessen enn Direktoratet?
35. Videre hevder SJ i sin klage at «*Når én av aktørene ble invitert til et forhandlingsmøte burde de to øvrige finalistene også blitt det. Konkurransen er i stor grad basert på at tilbudet skal evalueres på grunnlag av de beskrivelser tilbyderne gir om opplegget for kontraktsgjennomføringen*». Er du enig i dette utsagnet? Kommentarer?
36. I sitt svar på SJ sin klage om avklaringsmøter med Go-Ahead direktoratet krev «*Det er videre ikke riktig når SJ hevder at direktoratet har brutt sine interne retningslinjer. Det fremkommer helt klart i referat til SJ fra forhandlingsmøtet den 21. august 2018 at «Direktoratet forbeholder seg retten til å foreta avklaringer med leverandørene også på et senere tidspunkt*». Hadde de andre tilbydere anledning til tilsvarende møte med direktoratet i samme tidsperiode, etter at de hadde levert sine tilbud? Hadde de andre tilbydere fått informasjon om at de kunne på lik linje med GO-Ahead få ha et tilsvarende møte med direktoratet? Mener Direktoratet at den grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsipper om likebehandling ble ivaretatt i prosessen? Har Direktoratet kommentar til dette?
37. Har dere brukt de samme malene for alle avklaringsmøter?
38. I en nylig artikkel publisert i NRK den 24. nov Jernbanedirektoratet beskyldes blant annet for å drive underbudsauksjon i den fasen etter at tilbyderne hadde sendt inn sine tilbud. En lignende kritikk ble også fremsatt mot direktoratet etter at Aftenposten varslet om et lekket dokument der direktoratet hadde et forhandlingsmøte med GO-Ahead etter at selskapet hadde levert sitt tilbud. Etter dette møtet mellom Jernbanedirektoratet og Go Ahead (departementet hevder ikke var et forhandlingsmøte selv om det sto at det var et forhandlingsmøte i referatoversikten) reduserte prisen med 30 prosent etter siste forhandlingsmøte. Kjenner Direktoratet til om det ble valgt ulike prosesser for konkurranseutsettelse i pakke 1 og pakke 2? Mener Direktoratet at tilsvarende forhandlingsmøter som vi ser ifm. Pakke 2 har ikke funnet sted ifm. Konkurransesetting av pakke 1? (Hvis ja, hva tror du er årsaken til to ulike prosesser i de ulike pakkene? Mener Vy at ulike prosesser i de ulike pakkene etterlever prinsippene likebehandling og forutsigbarhet?)
39. Foregikk det forhandlingsmøter i pakke 1 som i pakke 2, og hvor mange av de var det?
40. Vektingen i pakke 2 ble endret til 50 prosent pris, 45 prosent kvalitet og 5 prosent oppdragsforståelse i konkurransen om Trafikkpakke Nord. I hvor stor grad mener du at kriteriet «oppdragsforståelse» er knyttet til erfaringen fra konkurranseprosessen for Pakke 1?

41. Det har blitt hevdet at 60% vekt på kvalitet er kun et tall, mens pris egentlig til slutt er avgjørende uansett, selv om det bare skal telle 40%. Det har blitt hevdet fra departementet og direktoratet at det er ikke uvanlig eller påfallende at pris blir utslagsgivende i konkurranser hvor kvalitet er vektet tyngre enn pris. Var tilbydere bevisst på dette ved forberedelsesarbeidet og videre når de lagde sine tilbud?
42. I konkurransegrunnlaget pris ble vektet 40%, og kvalitet 60%. Dernest fremgår det i utlysningen at disse 60% er delt inn i underkriteriene 2 Fornøyde kunder (40%), 3 Kjøretøysforvaltning (5%) og 4 Organisasjon/ledelse (15%). I hvor stor grad mener du fastsettingen av sluttscoring er forenelig med konkurransegrunnlagets ordlyd i utlysningen? Hvordan kan dette ha påvirket utfallet?
43. Spørsmål knyttet til Go-Ahead sitt tilbud som er uklart; Har de lagt opp til å bruke togene/materiellet så mye at det må bli mye buss for tog (når togene skal inn til vedlikehold mm.). Evt. om de får presset inn ekstra tog ved å ikke stoppe på alle holdeplasser på alle avganger. Dette er det ikke mulig å lese seg frem til fordi tilbudene er sladda.
44. Tabellen på neste side viser så hvilken score operatørene fikk. Dette kommer frem at Direktoratets svar på klagen fra SJ. Etter score for hvert av områdene, viser tabellen så hvilke poeng hver operatør ble tildelt for hvert av underkriteriene 2, 3 og 4. Nest nederst er poengene så vektet med 40-5-15-fordelingen, før de helt sist oppjusteres igjen. Alle operatørene løftes således med faktor 1,17, dvs. SJ til score 6,0, NSB til score 5,91 og Go-Ahead til 5,62. Slik er det ment at kvalitet teller 60% - beste operatør på kvalitet får 6,00 poeng, beste på pris får 4,00 poeng og så er maksimal score 10,00 poeng. Go-Ahead fikk 4,00 på pris og 5,62 på kvalitet, til sammen 9,62 NSB Anbud fikk 3,32 på pris og 5,91 på kvalitet, til sammen 9,23 SJ Norge fikk 3,18 på pris og 6,00 på kvalitet, til sammen 9,18

Det spesielle som tabellen (Se tabell 1.) vil vise, er at hvert av områdene under respektive underkriterium faktisk har blitt vektet likt. Det kommer frem ved at poengene summert under hvert underkriterium, delt på den tildelte score for hvert underkriterium, blir eksakt det antall områder som hvert underkriterium bestod av. På alle disse tre områdene, som virker å være de viktigste i hele kvalitetssatsingen som konkurransen skulle legge opp til for å få flere kunder til toget, har NSB og SJ til dels betydelig høyere score enn Go-Ahead - men jeg kan ikke å se at dette har gitt seg utslag på resultatet ettersom disse områdene rent matematisk ikke ser ut til å ha blitt vektet høyere. Kan du forklare omkring dette?

Fasen etter kontraktinngåelse

45. Hvorfor mener du at Vy valgte å ikke klage på utfallet, dvs. avtalen med Go-Ahead?
46. Hvorfor SJ valgte å ikke klage videre?
47. Anbudets forhold til anskaffelsesloven ser ut til å skape uklarhet om klageadgang (ref. spørsmål 1 beslutningsfasen). Det kan se ut som at fordi vedtaket ikke er et forvaltningsvedtak og faller utenfor anskaffelsesloven, kan direktoratets vedtak verken klages til departementet, eller til KOFA. Har du noen kommentarer til dette?
48. Har dere informert tilbyderne om klagegangen?
49. Mener du at konkurranseprosessen ivaretok grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsipper om konkurranse, forutsigbarhet og, etterprøvbarehet?
50. Hva er din vurdering av kvaliteten ved prosessen og ved direktoratets beslutninger?
51. Hva er din vurdering av forholdet mellom pris kriteriet, og kvaliteten og fagligheten i prosessen?

52. På hvilken måte mener Direktoratet at utfallet av konkurranseprosessen vil påvirke sikkerheten i persontransport med tog?
53. På hvilken måte mener Direktoratet at utfallet av konkurranseprosessen vil påvirke kvaliteten i persontransport med tog?
54. På hvilken måte mener Direktoratet at utfallet av konkurranseprosessen vil påvirke prisen i persontransport med tog?
55. Hvor mye av utfallet mener du kan forklares av tilbydernes egne oppfatning av konkurransegrunnlaget?
56. Hvor mye av utfallet mener du kan forklares av tilbydernes egne beslutninger?
57. På hvilken måte mener du at Vy sin lange erfaring som togoperatør i Norge og Sverige var til fordel eller til ulempe for Vy?
58. Hva var forventninger knytte til Vy sin prestasjon?
59. Hva har direktoratet lært av denne prosessen?
60. På hvilken måte mener Direktoratet at utfallet av konkurranseprosessen vil påvirke sikkerheten i persontransport med tog?

Avslutning

Er det noe du vil tilføye eller ønsker å si?

VEDLEGG 2: LISTE OVER SAKSDOKUMENTER MOTTATT AV JDIR

Filnavn	Dato
1. Endring av konkurransegjennomføringsverktøy	16.01.2018
2. Tilbakemelding nedtrekk og videre prosess - Boreal	05.07.2018
3. Tilbakemelding nedtrekk og videre prosess TideArriva	05.07.2018
4. Tilbakemelding nedtrekk og videre prosess MTR	05.07.2018
5. Tilbakemelding nedtrekk og videre prosess Go-Ahead	05.07.2018
6. Tilbakemelding nedtrekk og videre prosess -NSB	05.07.2018
7. Tilbakemelding nedtrekk og videre prosess- SJ	05.07.2018
8. Tildelingsbrev - Boreal Bane AS	17.10.2018
9. Tildelingsbrev - TideArriva	17.10.2018
10. Tildelingsbrev - Go-Ahead Norge AS	17.10.2018
11. Tildelingsbrev - MTR Nordic AB	17.10.2018
12. Tildelingsbrev NSB Anbud AS	17.10.2018
13. Tildelingsbrev SJ Norge AS	17.10.2018
14. Klage til Jernbanedirektoratet -	29.10.2018
15. Foreløpig svar på klage	30.10.2018
16. Svar på klage på tildelingsbeslutning	31.11.2018

Tabell 1. Mappenavn: Protokoll

Filnavn	Dato
1. Møtereferat fra forhandlingsmøte med Go-Ahead Norge	28.05.2018
2. Møtereferat fra forhandlingsmøte med Go-Ahead Norge Runde II	20.08.2018
3. Møtereferat fra forhandlingsmøte med Go-Ahead Norge	03.10.2018
4. Møtereferat fra forhandlingsmøte med NSB Anbud AS	24.05.2018
5. Møtereferat fra forhandlingsmøte med NSB Anbud AS Runde II	21.08.2018
6. Møtereferat fra forhandlingsmøte med SJ Norge AS	24.05.2018
7. Møtereferat fra forhandlingsmøte med SJ Norge AS Runde II	21.08.2018

Tabell 2. Forhandlingsmøter

Filnavn	Dato
1. Tilbudsforespørsel med Bilag	12.10.2017
2. Trafikkavtalen med Vedlegg	12.10.2017
3. Notat - Endringer i Konkurransgrunnlaget	18.12.2017
4. Revidert Trafikkavtale med vedlegg	18.12.2017
5. Revidert Tilbudsforespørsel med Bilag -	18.12.2017

Tabell 3. Mappenavn: Konkurransgrunnlaget

Filnavn	Dato
1. Informasjonsbrev togselskaper - Forsinkelse	06.12.2016
2. Protokoll for høringsinnspill fra togselskapene	25.02.2020
3. Vedlegg A Leveransebeskrivelse.pdf	15.11.2016
4. Vedlegg C Krav til oppstartsperioden.pdf	09.11.2016
5. Vedlegg E Oppdragsgivers leveranser.pdf	15.11.2016
6. Vedlegg E-1 Avtale om leie rullende materiell	15.11.2016
7. Vedlegg E-2 Avtale om salg og billettering .pdf	15.11.2016

Tabell 4. Mappenavn: Forsinket fremdrift & Høring vedlegger til høring