

Ramya Sivakumaran og Ola Lædre

OECD-verktøyet «Support Tool for Effective Procurement Strategy (STEPS)»

Hva er nyttig for Optimaltid?

Rapport nr. 4

Trondheim, 19.11.2021

Optimaltid-prosjektet 2020-2024

Involvering av rett kompetanse på rett tidspunkt har stor betydning for offentlige investeringer. Det gir bedre løsninger, lavere driftskostnader og grunnlag for effektiv gjennomføring.

Fremtidens transportsystemer må bli mer bærekraftige og de offentlige midlene må utnyttes best mulig. Dette kan bli resultatet hvis den riktige kompetansen blir engasjert inn i prosjektene på det tidspunktet da deres bidrag har mest å bety for utfallet, samtidig som både regelverk og andre rammebetingelser hensyntas. Det er ingen enkel sak å vurdere hva som er rett tidspunkt og det mangler foreløpig en systematikk for dette.

Optimaltid-prosjektet skal utvikle en slik metode og prøve den ut i fem ulike prosjekter for å dokumentere effekten. Arbeidet krever ny kunnskap om virkningen av tidlig involvering av partene. Den resulterende metoden skal gjøres tilgjengelig gjennom et verktøy eller en veileder som hjelper offentlige utbyggere å vurdere riktig tidspunkt for å engasjere entreprenørkompetansen i infrastrukturprosjekter.

Optimaltid-prosjektet støttes av Norges forskningsråd (NFR p. nr. 309726) gjennom programmet Transport 2025. Prosjektet eies av Statens vegvesen. I tillegg består konsortiet av Nye Veier, Bane NOR, Bodø kommune, Veidekke og WSP. NTNU er akademisk partner og står for metodeutviklingen, mens Prosjekt Norge er kanalen som gjør informasjonen lett tilgjengelig.

Innholdsfortegnelse

Optimaltid-prosjektet 2020-2024.....	i
1. OECD-verktøyet “Support Tool for Effective Procurement Strategy”	1
1.1 Behov for OECD-verktøyet	1
1.2 OECD-verktøyet: «STEPS».....	1
1.3 Resource Based Theory (RBT) og Transaction Cost Theory (TCT)	2
1.4 De seks stegene i «STEPS».....	3
1.5 Fellesstrekk og forskjeller mellom OECD-verktøyet og Optimaltid	4
1.6 Hva er nyttig for Optimaltid?	4
Referanseliste.....	5

1. OECD-verktøyet “Support Tool for Effective Procurement Strategy”

Dette notatet ser på om det er elementer i verktøyet «Support Tool for Effective Procurement Strategy (STEPS)» som kan være til nytte for NFR-prosjektet Optimaltid. Tidligere versjoner av verktøyet har gått under beskrivelsen «Procurement Strategy Assessment». Hovedpersonene bak verktøyet ser ut til å være Dejan Makovsek fra Infrastructure and Public Procurement Division (OECD) og Adrian Bridge fra School of Architecture & Built Environment (Queensland University of Technology).

Notatet inneholder seks deler:

1. Behov for OECD-verktøyet
2. OECD-verktøyet: «STEPS»
3. Resource Based Theory (RBT) og Transaction Cost Theory (TCT)
4. De seks stegene i «STEPS»
5. Fellestrekk og forskjeller mellom OECD-verktøyet og Optimaltid
6. Hva er nyttig for Optimaltid?

1.1 Behov for OECD-verktøyet

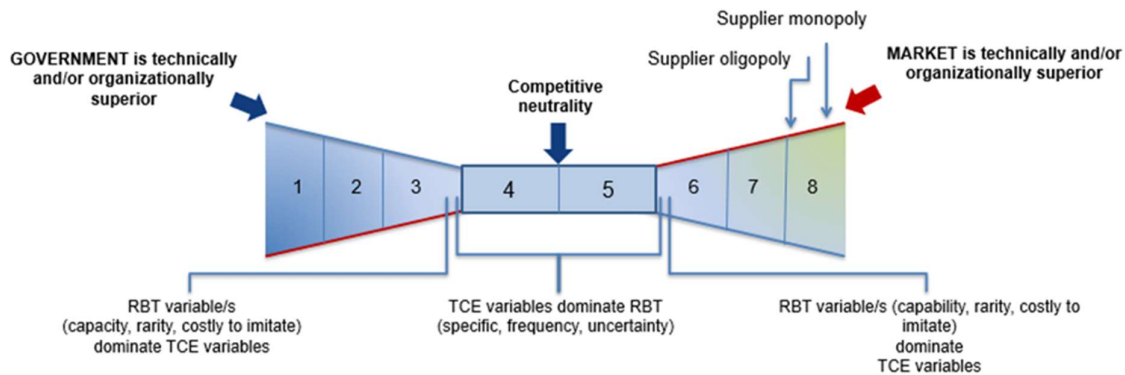
Hovedpersonene bak mener det er behov for verktøyet. Infrastrukturprosjekter har de siste tiårene beveget seg fra å i hovedsak benytte en make-strategi til å i hovedsak benytte en buy-strategi. Byggherrene i offentlige infrastrukturprosjekter velger i større grad å sette bort aktiviteter nå sammenlignet med tidligere, men kompetansen til entreprenørene er ikke alltid den rette for alle aktivitetene som skal gjennomføres. Hovedtanken i «STEPS» er å utnytte fordelene med både make-strategien og buy-strategien slik at ikke alle aktivitetene gjennomføres med make-strategien eller alle gjennomføres med buy-strategien.

«STEPS» er en videreutvikling av «Procurement Strategy Assessment» som første gang ble testet ved Queensland University of Technology i Australia for nesten 20 år siden. I Australia er verktøyet testet på tre motorveitbygginger og tre sykehusbygginger.

De to hovedpersonene bak OECD-verktøyet har testet det på Nye Veiers to prosjekter E6 Ulsberg-Vindåsliene og E18 Rugtvedt-Dørdal etter de har valgt gjennomføringsmodell for å se om verktøyet anbefaler en tilsvarende eller ulik modell. Verktøyet anbefalte samme modell med noen forbedringer for det ene prosjektet og en fundamentalt forskjellig modell for det andre (OECD, 2021).

1.2 OECD-verktøyet: «STEPS»

Verktøyet «STEPS» deler opp infrastrukturprosjekter i aktiviteter fordelt på prosjekteringsfasen, gjennomføringsfasen og drifts- og vedlikeholdsfasen. Deretter samles aktivitetene som henger sammen i pakker («bundles»). Uavhengige aktiviteter består som egne aktiviteter. Etter samlingen sorteres pakkene og de gjenværende aktivitetene etter sine økonomiske egenskaper på en skala som går fra «make-strategi» (1-3) til «buy-strategi» (4-5) og videre til «make-strategi» (6-8), som vist i figur 1.



Figur 1: Pakkene og aktivitetene sorteres etter sine økonomiske egenskaper på en skala fra 1-8 (Makovsek & Bridge, 2021b)

Aktivitetenes økonomiske egenskaper avgjør hvilke som anbefales gjennomført med en make-strategi (Competitive contracting¹) og hvilke som anbefales gjennomført med en buy-strategi (Collaborative contracting²). Med make-strategien beholder byggherren mer styringsmuligheter og mer ansvar for risiko i prosjektet enn med buy-strategien. Dermed bør en byggherre som velger make-strategien ha en større organisasjon enn en byggherre som velger buy-strategien. Byggherren bør bare overføre styringsmulighetene dersom det gjør aktuelle entreprenører egnet til å utføre prosjektet. Byggherren bør heller ikke overføre ansvar for risikoen til aktuelle entreprenører om entreprenørene ikke er bedre i stand til å håndtere den. Økonomiske teorier – Resource Based Theory og Transaction Cost Theory – brukes for å identifisere aktiviteter det ikke vil være konkurranse om å utføre og/eller der risikoen ikke bør overføres til entreprenøren.

1.3 Resource Based Theory (RBT) og Transaction Cost Theory (TCT)

Byggherren har overlegent bedre forutsetninger til å utføre noen aktiviteter enn det entreprenøren har. Slike aktiviteter havner mellom 1 og 3 på skalaen. Samtidig har entreprenøren overlegent bedre forutsetninger for å utføre noen aktiviteter enn det byggherren har. Slike aktiviteter havner mellom 6 og 8 på skalaen. For disse aktivitetene dominerer RBT-variablene (kapasitet, sjeldenhet, kostbart å etterligne) over TCT-variablene (spesifikkhet, frekvens, usikkerhet). Aktivitetene på venstre og høyre side av skalaen er slike der det ikke vil være konkurranse om å utføre og/eller der risikoen ikke bør overføres til entreprenøren. For slike aktiviteter anbefaler «STEPS» make-strategien.

For noen aktiviteter vil byggherren og entreprenøren ha mer jevnbyrdige forutsetninger. Slike aktiviteter havner mellom 4 og 5 på skalaen. For disse aktivitetene dominerer TCT-variablene (spesifikkhet, frekvens, usikkerhet) over RBT-variablene (kapasitet, sjeldenhet, kostbart å etterligne). For aktivitetene på midten av skalaen vil det normalt være konkurranse om å utføre, og ansvaret for risikoen kan overføres til entreprenøren. Her anbefaler «STEPS» buy-strategien.

¹ Ligner «Betal andre for jobben» i Lædre (2012)

² Ligner «Gjøre det selv» i Lædre (2012)

OECD-verktøyet hjelper byggherren med å sortere ut de aktivitetene hvor RBT-variablene dominerer og de aktivitetene hvor TCT-variablene dominerer. Deretter hjelper verktøyet byggherren med å velge make-strategien (når aktivitetene sorteres på 1-3 og 6-8) eller buy-strategien (når aktivitetene sorteres på 4-5). På den måten utnytter «STEPS» det beste fra de to strategiene, og byggherren unngår å velge kun én strategi for alle aktivitetene.

1.4 De seks stegene i «STEPS»

OECD (2021) beskriver seks steg i «STEPS».

1. **Project activity break down:** Det første steget handler om å dele prosjektet opp i aktiviteter. Deretter samles aktivitetene som henger sammen i pakker såfremt omfanget av hver pakke ikke blir for stort i forhold til hva aktuelle entreprenører vil ta på seg. Gjennomføringen av hver prosjektspesifikk aktivitet og pakke med aktiviteter krever forskjellige ressurser med ulik kompetanse.
2. **Separation of activities into network and stand-alone activities:** I dette steget blir «network activities» separert fra resten fordi de ikke er prosjektspesifikke. Eksempler på «network activities» kan være aktiviteter som hører til drift og vedlikehold. «STEPS» gjør ikke mer med «network activities» etter at de er separert fra de prosjektspesifikke aktivitetene.
3. **Activity Attribute Analysis:** I presentasjonene av verktøyet (Makovsek og Bridge, 2021a og 2021b) er «Project Specific-or-Network Analysis» delt i to. Den første delen av steget handler om å separere ut «network activities». Den andre delen handler om å avgjøre hvilke økonomiske egenskaper aktivitetene har.
4. **Make or Buy Analysis:** Analysen handler om å finne ut om det er RBT-variablene (kapasitet, sjeldenhet, kostbart å etterligne) eller TCT-variablene (spesifikkhet, frekvens, usikkerhet) som dominerer. Når RBT-variablene dominerer (1-3 og 6-8) foreslår verktøyet make-strategien og når TCT-variablene dominerer (4-5) foreslår verktøyet buy-strategien.
5. **Activity Bundling Analysis:** Denne analysedelen sørger for at man unngår å samle aktiviteter i pakker («bundles») som er for små eller for store for aktuelle entreprenører. Den foreløpige kontraktstrukturen gjennomgås etter steg 2 før den endelige kontraktstrukturen gjennomgås i dette steget.
6. **Exchange Relationship Analysis:** Den siste analysen er en siste vurdering og kvalitetssjekk på om det er best med make-strategi (Competitive contracting) eller buy-strategi (Collaborative contracting) for aktivitetene i prosjektet. Steget innebærer å vurdere om byggherren skal holde en armlengdes avstand eller være aktiv i gjennomføringen av prosjektet.

Etter å ha gått gjennom disse seks stegene sitter byggherren igjen med en kontraktstruktur samt en strategi for hvordan hver enkelt aktivitet bør gjennomføres. I presentasjonene av det opprinnelige verktøyet «Procurement Strategy Assessment» fremstår steg 2 «Separation of activities into network and stand-alone activities» og 3 «Activity Attribute Analysis» som ett steg, nemlig «Project Specific-or-Network Analysis» (Makovsek og Bridge, 2021a og 2021b).

1.5 Fellestrekk og forskjeller mellom OECD-verktøyet og Optimaltid

Både «STEPS» og Optimaltid vurderer hva som er rett kompetanse på rett oppgave. Optimaltid vurderer i tillegg hva som er rett tid for aktivitetene. Begge vurderer hvem av byggherren og entreprenørene som har rett kompetanse, men Optimaltid ser ut til å legge mer vekt på aktivitetenes grad av kompleksitet ved vurderingen av hvilken kompetanse som er rett.

Økt verdiskaping i form av økt nytte eller reduserte kostnader er sentralt for både «STEPS» og Optimaltid. En forskjell ser ut til å være at «STEPS» er opptatt av å redusere kostnader mens Optimaltid legger vekt på å øke nytten.

1.6 Hva er nyttig for Optimaltid?

Optimaltid kan ha stor nytte av å se på de seks stegene som «STEPS» følger for å vurdere hvilke aktiviteter som bør gjennomføres med en make-strategi og hvilke som bør gjennomføres med en buy-strategi. Det svarer på hva som er rett kompetanse på rett oppgave. Når det kommer til å finne ut hva som er rett tid for involvering av entreprenør vil «STEPS» ha begrenset nytte.

Referanseliste

Adrian Bridge (2020). Procurement Decision Tool – A case study of the Toowoomba Second Range Crossing. Austroads Research Report AP-R624-20.

Dejan Makovsek & Adrian Bridge (12. februar 2021a). Procurement Strategy Assessment – introducing a new tool to Norway. PPT-presentasjon i pdf-format.

Dejan Makovsek & Adrian Bridge (21. April 2021b). Procurement Strategy Assessment – introducing a new tool to Norway: 2nd workshop. PPT-presentasjon.

Lædre, O. (2012). Gjøre det selv eller betale andre for jobben – byggherrens valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt. Concept temahefte nr. 3, Forskningsprogrammet Concept, NTNU. <https://www.ntnu.no/concept/concept-temahefter>

OECD (2021). Procurement strategy in major infrastructure projects – piloting a new approach in Norway. OECD Public Governance Policy Papers No 06, OECD. <https://www.oecd.org/publications/procurement-strategy-in-major-infrastructure-projects-38996343-en.htm>