

1	England.....	1
1.1	Hvor bør OPS anvendes?.....	2
1.2	Effektivitet.....	3
1.3	Kvalitet .....	4
1.4	Anskaffelsesprosessen .....	4
1.5	Konsekvenser for næringslivet .....	5
1.6	Partnerskap og styringsutfordringer .....	6
1.7	Betingelser for ansatte .....	7
1.8	Særlig om joint venture selskap.....	7
2	OPS i andre utvalgte land.....	9
2.1	Nederland .....	9
2.2	Danmark .....	9
2.3	Sverige.....	10
3	Transportsektoren .....	10
4	Fengselssektoren.....	14
5	Sykehussektoren .....	17
6	Forsvarsektoren .....	19
7	Skolesektoren .....	21
8	Kommunesektoren.....	23

## Vedlegg 2 – Internasjonale erfaringer med OPS

Rapporten trekker på en rekke undersøkelser av gjennomførte OPS-prosjekter i flere land, dels basert på KPMGs vurderinger, oppsummeringer og erfaringsinnhenting, dels på foreliggende materiale. En betydelig del av disse erfaringene kommer fra England. England var det første landet som bevisst satset på bruk av OPS. Vi mener derfor det er av interesse å gi en relativt omfattende samlet omtale av de erfaringer England har gjort med OPS. Vi omtaler også status for bruken av OPS i utvalgte land det er naturlig for Norge å sammenlikne seg med og hente inspirasjon fra land som Sverige, Danmark og Nederland.

Deretter går vi over til å omtale internasjonale erfaringer fra utvalgte sektorer. De sektorene vi her har fokusert på i henhold til utredningens mandat er: Transport-, fengsels-, sykehus-, forsvars-, skole- og kommunesektoren.

### 1 England

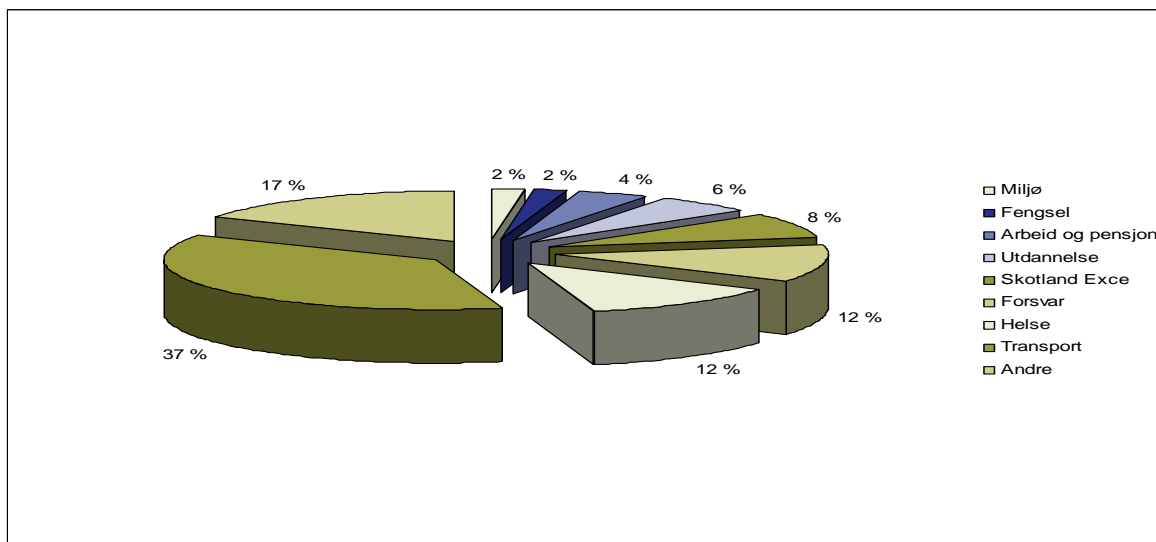
Den første OPS-kontrakten ble undertegnet i 1992 av den daværende Major-regjeringen. Dette var oppstarten til PFI (private finance initiative) som senere har dannet grunnlaget for OPS-satsning i flere land.

Bruken av OPS økte i omfang etter at Blair-regjeringen kom til makten i 1997. I 1999 opprettet regjeringen Partnerships UK (PUK) som en samarbeidsorganisasjon mellom privat- og offentlig sektor i England for å promotere og støtte etableringen av OPS. Fra regjeringens side ble Office of Government Commerce (OGC) opprettet. Taskforcen for OPS, som hadde hjulpet offentlig sektor i å inngå OPS-avtaler og var plassert i Finansdepartementet, ble kjernen i OGC. OGC har som sin viktigste rolle å være erfaringsbank for regjeringen på OPS området samt rådgi andre departementer og ministre om bruk av OPS. Local Government Authority, det engelske motstykket til KS, har etablert 4Ps (public private partnerships program) for å støtte lokalforvaltningen.

Til nå er over 530 kontrakter om OPS-prosjekter i England signert. Den største enkeltkontrakten er Channel Tunnel Rail Link til 4 milliarder pund. I de senere år har OPS hatt den største økning på kommunenivået (local government).

Siden 1994 har skal alle statlige investeringsprosjekter vurderes om de bør gjennomføres som et OPS prosjekt. Bare når det ikke er hensiktsmessig vurderes direkte statlig finansiering.

*Signerte OPS-kontrakter pr. juli 2002 fordelt på sektorer<sup>1</sup>*



## 1.1 Hvor bør OPS anvendes?

For å identifisere om en tjeneste egner seg for OPS bør følgende spørsmål vurderes:

- Er det mulig å spesifisere og måle ytelseskrav?
- Er det gode private tjenesteleverandører med god kompetanse?
- Er det hensiktsmessig å etablere en bestiller-utfører relasjon?
- Vil flere tjenesteleverandører føre til en uheldig fragmentering av det samlede tjenestetilbudet?
- Vil flere tjenesteleverandører redusere oppslutning og legitimitet til eksisterende offentlig sektor leveranser?

Den offentlige virksomheten må også vurdere om den skal ha partnerskap som samarbeidsform for de offentlige kjerneoppgavene, eller om OPS skal reserveres for tjenester av mer forretningsmessig karakter og tilleggstjenester som normalt er velegnet for out-sourcing.

Erfaringene fra England<sup>2</sup> har vist at private konsortier driver sine fengsler bedre enn det offentlige. Fengsler vil i enhver definisjon av offentlige kjerneoppgaver falle inn under denne. På den annen side er en innen helsesektoren mer nølende med å inngå partnerskap for å utføre oppgaver som er knyttet til medisinsk behandling. Innenfor helsesektoren brukes OPS innen støttetjenester som kantine, vaskeri etc, men også innen radiologi, drift av røntgen avdelinger etc. Til sammenligning ser en i England at private driver medisinsk behandling, uten av det er dårligere kvalitet på de private tjenestene. Det samme er tilfelle innen skolen, der har man vært tilbakeholdne med å la undervisning etc være en del av OPS-prosjektet. Imidlertid kan en konstatere at private skoler ikke drives dårlig i

<sup>1</sup> Public private partnership UK

<sup>2</sup> Buildings better partnerships (2001): The Institute for Public Policy Research (IPPR), London

England. IPPR rapporten vurderer disse grensene mellom offentlige kjerne oppgaver, og sees ikke som et hinder for å videreutvikle OPS, men sikrer innovasjon også innen skole og helsetjenestene.

Konklusjonen som trekkes av dette i England er ikke at alt skal åpnes for OPS eller at skillet mellom kjernetjenester og ikke-kjernetjenester skal viskes ut, men at offentlige myndigheter bør være pragmatiske med tanke på hva som skal inn i OPS-kontrakter og ikke. Utgangspunktet må være å sikre best mulige tjenester i et helhetsbilde, og bruke OPS der mulighetene for innovasjon og forbedring er størst.

## 1.2 Effektivitet

I analysen av 250 OPS-prosjekter<sup>3</sup> kom det frem at OPS-prosjektene hadde bidratt til øket "value for money". Studien viste at i snitt hadde OPS gitt 17 % mer for pengene enn den vanlige offentlige modellen.

Årsakene til realisering av resultater rangeres på følgende måte:

- Riktig risikofordeling; den bærer risikoen som best influerer på den.
- Prosjektering/spesifisering etter produksjonens behov; ikke de prosjekterendes.
- Langsiktighet i kontraktsforholdet; ikke byggestart få dager etter anbudsinnlevering; felles ansvar for prosjektet fra utviklingsfasen til langt inn i driftsfasen.
- Prosjektene vurderes på resultater mot avtalte mål; både av byggherrer og anbydere .
- Incentiver til alle parter; gode ideer skal gi gevinst for alle involverte.
- Konkurransen; gir skjerping både i den aktuelle konkurransen og senere.
- Privat lederskap; har ofte klarere ansvar og resultatmålinger enn offentlige.
- Innovasjon hos deltagerne; invitasjon til kreativt samarbeid gir resultater.
- Felles mål for partene; ansvar og engasjement hos alle for de felles satte mål.
- Offentlig sektors kompetanse i prosjektutvikling; gode rådgivere og prosedyrer.

I noen tilfeller hadde prosjektene fått ut det beste av både offentlig og privat prosjektkompetanse. Da var verdiøkningen opp til 59 %. I den andre enden av skalaen lå gevinsten på 0 %. Prosjektene varierte i størrelse fra 10 millioner kroner til flere milliarder, uten at størrelsen ser ut til å være viktig for merverdien i OPS.

Studien oppsummerte videre at fordelene med å bruke OPS i disse prosjektene er:

- Prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert var blitt realisert.
- Prosjektene ble gjennomført hurtigere enn ordinære anskaffelses prosjekter.
- Flere prosjekter ble utformet og designet bedre enn hva de ellers ville blitt ved tradisjonell prosjektgjennomføring.

Begrepet "Value for money" ble tidlig knyttet til OPS-prosjektene. Begrepet refererte ikke bare til kostnadseffektivitet, men til "den optimale kombinasjonen av livssyklus kostnader og kvalitet for å møte brukernes behov".

OPS/DBFO er best tilpasset de prosjekter som trenger privat sektor kompetanse i styringen av kompliserte investeringsprosjekter. Hovedpoenget er at risikoen for feil, forsinkelser og overskridelser overføres til privat sektor. Private aktører blir også ansvarlig for å finne underleverandører og håndtere disse. Dette er avlastende for de offentlige myndigheter og oppveier de økte ressurser som brukes for å finne og utvikle kontrakter samt partnerskap med det vinnende konsortiet.

<sup>3</sup> Value for money drivers in PFI. (2000): HM Treasury Taskforce. London

Tradisjonelle anskaffelser skiller skarpt mellom anskaffelsesfasen som settes bort, men driften gjøres av etaten selv. Mye av ”suksessen” til OPS i England forklares med at disse to fasene sees i sammenheng med OPS. Bedre tilpassede løsninger for drift og vedlikehold velges i byggingen når de to fasene sees i sammenheng. Den samme synergien ser en også mellom valg av arkitektoniske løsninger og bygging på den ene siden og fremtidig vedlikehold på den andre. Utbygger har ikke kun insentivet til å gjøre byggingen så rimelig som mulig innenfor kontrakt. Ved OPS gis det insentiver til både å bygge og designe på en slik måte at fremtidige vedlikeholdskostnader tas med i et helhetsbilde. Det er disse to aspektene som gir ”value for money” og at et livssyklusperspektiv legges til grunn for vurderingen av disse prosjektene.

Synergien med å gjennomføre flere prosjekter vil variere mellom type prosjekt og sektor. Fra England er erfaringen at det er flere synergier å hente i fengselsprosjekter, enn innenfor skoleprosjekter. En av årsakene er at i England fremstår ikke fasiliteten så viktig for å lage en god skole. Innen helsesektoren er heller ikke synergiene så sterke fordi spesifikasjonene for byggeprosjektene må være detaljerte slik at muligheten for innovasjon blir mindre. Dessuten har det hittil vært begrenset hvor langt private som har fått slippe til i driften av sykehusene. En annen grunn til at synergi gevinstene ved OPS er mindre innen skole og helse er at hoveddelen av kostnadene ved driftsfasen, nemlig lønnskostnadene, er utenfor OPS-prosjektets rammer.

### 1.3 Kvalitet

En engelsk studie oppsummerer kvalitetsutfordringene for OPS på følgende måte<sup>4</sup>.

Et hovedpremiss for å sikre vellykkede OPS-prosjekter er å sette kvaliteten i sentrum. En skal ikke kun se på pris, men mer på en helhet som innbefatter kvalitet, mål om brukertilfredshet og selvsagt også pris. Videre bør et partnerskap fokusere på mål som viser drift, utvikling og servicegrad av en tjeneste, tilfredse brukere eller kunder samt økonomisk effektivitet. I den senere tid har det i England vært en utvikling innen samtlige sektorer mot mer tydelige ytelsesbaserte målsettinger. Brukerundersøkelser med forhåndsdefinerte målsettinger om tilfredshet har bidratt sterkt til å få ”et mer riktig fokus” for service leveransene. Det er også eksempler på at betalingsmekanismene er knyttet til brukertilfredsheten. Dette innebærer at betydelig økonomisk risiko er involvert for den private leverandøren.

Innovasjon og videreutvikling fra en privat partner kan være begrenset i et prosjekt etter at kontrakt er skrevet, og uten at ekstra finansiering reises fra det offentliges side. For kontrakter av lang varighet er det derfor viktig å juridisk sikre en høy standard gjennom hele livsløpet til en fasilitet. Bruk av benchmarking og betalingssystemer er også virkemidler som kan brukes for å hindre en kvalitetsreduksjon over tid. Innføring av full DBFO innen skole kan kombineres med fritt skolevalg, som gjør at foreldre og elever gis mulighet til å skifte skole dersom de ikke er fornøyde med kvaliteten på undervisningen og hvordan skolen er drevet.

Det bør være et mål at alle OPS-kontrakter har mekanismer for å unngå ”under-performance” i en driftsfasen. Viktig her er også å innføre ”breaking-points” i kontrakten med reforhandlinger dersom det offentlig ikke er fornøyd med kvaliteten på tjenesten den private leverer.

### 1.4 Anskaffelsesprosessen

Selv om mye kunne vært gjort bedre i de første OPS-prosjektene, var OPS et fremskritt i forhold til de tradisjonelle anskaffelsene som bar preg av dårlige design spesifikasjoner, dårlig ledelse av prosjektene og kostnadsoverskridelser. Studier av OPS-prosjekter<sup>5</sup> viser at:

- Det er viktig å opprettholde konkurransen så langt som mulig i anskaffelsesprosessen.
- Det bør vurderes å refundere hele eller deler av de tapende prekvalifiserte konsortiers kostnader i forbindelse med tilbudsskriving.

<sup>4</sup> Buildings better partnerships (2001): The Institute for Public Policy Research (IPPR), London

<sup>5</sup> Value for money drivers in PFI. (2000): HM Treasury Taskforce. London

- Myndighetene bør ikke overspesifisere i kravspesifikasjon. – Dette er hemmende på innovasjonen i prosjektet.

Det er også viktig å etablere en bestiller - utfører relasjon. Et viktig premis for dette er at det kun er én interessent fra offentlig sektor som ivaretar den offentlige interessen knyttet til utviklingen av tjenesten i kontrakten og partnerskapet. Selv om offentlig sektors interesse er stor for å inngå partnerskap, har ikke offentlig sektor i stor nok grad vært dyktige til å bygge institusjonell kapasitet til å mestre en slik krevende samarbeidsform. Office of Government Commerce har et hovedansvar, sammen med KS i England om å:

- Klargjøre de ulike OPS-modellene og når de bør brukes.
- Felles kunnskapsdatabase om OPS.
- Prekvalifisere og utarbeide gunstige rammeavtaler med finansielle rådgivere og juridiske rådgivere.
- Utarbeide hospiteringsordninger mellom offentlig og privatsektor.
- Ha en type støtteapparat for virksomheter som "kjører seg fast" i OPS-prosessen.
- Ha kontinuerlig kontakt med de operative miljøene for å sikre at den sentrale støtten til enhver tid er adekvat.

Transaksjonskostnadene er normalt størst ved førstegangs anbudsutlysning i et land eller innen en sektor. Ved gjentatte utlysninger trekker utbyder veksler på tidligere erfaringer og transaksjonskostnadene synker. Omkostningene og tidsbruken viser seg å være fallende over tid, i takt med økt erfaring med denne type anskaffelser.

Kostnadene knyttet til oppfølging av utbyggingen i byggeperioden er vesentlig lavere for OPS enn tradisjonelle tilbud. Dette følger av at mye ansvar og risiko for bygging av en fasilitet er overført utbygger.

Samlet er transaksjonskostnadene i OPS lavere enn ved tradisjonell anbudsutsetting av bygging og drift av infrastrukturlegg.<sup>6</sup>

## 1.5 Konsekvenser for næringslivet

Erfaringer fra England viser at det er de store entreprenører som vanligvis er førende i de konkurrerende gruppene innen OPS. De har finansiell og organisatorisk styrke til å ta nødvendig risiko og ansvar for gjennomføringen. En omfattende gjennomgang viser at:

- OPS gjorde deltagerne mindre konfliktorienterte og mer innstilte på samarbeid.
- OPS styrket de entreprenører eller grupper som gikk inn i denne kontraktsformen.
- Gode OPS-prosjekter har følgende bakgrunn:
  - God kredittsikkerhet hos kontrahent (statlig garanti).
  - Forutsigbar inntektsside.
  - Klart definert prosjekt.
  - Gode utsikter for endelig avtale.

Øverst på entreprenørenes liste over står den viktigste årsaken til fordelene ved OPS, nemlig at OPS generer et konstruktivt og gjensidig samarbeid i stedet for detaljerte kontraktsdiskusjoner og konflikt.

I bransjen vet man at de gode prosjektene - også økonomisk - er dem hvor man får til et godt samarbeid. Det gjelder uansett kontraktsform. Da er det viktig å legge forholdene til rette for det gode samarbeid, og det forsøker OPS-modellen å gjøre.

---

<sup>6</sup> Review of Large Public Procurement in the UK (Mott MacDonald Study (2002): HM Treasury, London

- Små og mellomstore entreprenører er ofte skeptiske til OPS, fordi det krever kompetanse og kapasitet de ikke har. Mange av dem har likevel samarbeidet om tradisjonelle oppdrag. Det er viktig at de får erfaring i å samarbeide på bredere basis og bygge opp kompetanse på OPS.
- OPS møter motstand hos politikere som ikke synes private skal eie eller drive bygg og anlegg det offentlige bruker. Dette er ikke et argument mot OPS i seg selv, fordi disse tjenestene ikke er en forutsetning for OPS, bare mulige tilvalg.
- Arkitekter opplever å miste sin førende og uavhengige rolle i overgangen fra den tradisjonelle modellen til OPS. De må tilpasse sin rolle til lagarbeidet mot helheten i prosjektet, men beholder ellers type og omfang av sine oppdrag.
- De offentlige fagstabene deler noe av arkitektenes opplevelser, men får utviklet og klargjort sine roller som faglige rådgivere for det offentlige og kontrollere i prosjektene.

Tilbudsarbeidet på et OPS-prosjekt ble ofte kostbart dersom en ikke fikk prosjektet. Tilbyderne ønsket derfor mer bruk av standard kontrakter, som dermed ville lette budgivingen. I tillegg til kostnadene ved å legge inn tilbud, var anskaffelsesprosessen for omfattende. Det gikk for lang tid mellom starten på prosessen og eventuell oppstart. Dette var spesielt vanskelig med tanke på å involvere mindre virksomheter i budgiving. Det ble videre fremholdt at en OPS-prosess tok for mye av ledelsens tid. Det var behov for å lage mer standardiserte prosedyrer for denne type prosjekter i de private virksomhetene. Det var ønske om en mer standardisert prosess, gjerne også med veileder fra det offentlige, samt virkemidler som stimulerte til at små- og mellomstore bedrifter finner det attraktivt å delta.

Næringslivet mente at for få prosjekter ble lagt ut som OPS-prosjekter. Noe som tyder på at interessen for OPS i næringslivet i England er stor.

## 1.6 Partnerskap og styringsutfordringer

Evalueringen av partnerskap i 121 OPS-prosjekter<sup>7</sup> viste at 81 % av myndighetene som var intervjuet var godt eller veldig godt fornøyd med at en partnerskapsløsning var valgt. Partnerskapet skapte betydelig mer verdi for offentlig sektor enn om en tradisjonell anskaffelse og driftsløsning var valgt.

80 % av respondentene sa at partnerskapet med privat sektor fungerte godt, kun fire prosent vurderte forholdet til den private "samarbeidspartneren" som dårlig.

For å skape gode relasjoner i et partnerskap må begge være åpne, nysgjerrige og mye arbeid må legges ned i å skjønne hverandres rasjonalitet og preferanser for at samarbeidet skal bli godt. Partene må sammen utvikle en felles visjon for prosjektet – "...projects need to be approached in a spirit of partnership". Begge partene må bemanne prosjektet med riktig kompetanse.

I tillegg til det som forventes for å styre og utvikle et prosjekt, må den "private partner" ha kompetanse om rasjonale i offentlig sektor. Den "offentlige partner" må ha forretningsforståelse og sette seg inn i hvordan myndighetenes krav og føringer oppfattes av en kommersiell aktør. Et partnersamarbeid må ikke være for bundet opp til kontrakten. Det må skapes forståelse for offentlig sektors behov for å kunne justere og endre kontraktene på den ene side samt den private aktørs lønnsomhets krav på den andre. Disse forholdene er viktig å forankre hos begge parter før slutføringen av kontrakten, samt hvilke situasjoner vil det være behov for revidering. Det er også viktig å etablere prosedyrer for slike revideringer.

Deling av utbytte og andre gevinster kan lede til kontroverser i et partnerskap. En refinansiering av OPS-selskapet etter at en eventuell utbygging er ferdig, hvor bankenes risiko er redusert og renten blir gunstigere, bør deles mellom partene.

<sup>7</sup> Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects. (2001): National Audit Office, London.



Generelt bør gevinstdeling føre til følgende:

- Gi privat sektor insentiver til å sikre videre effektivisering og innovasjon.
- Øke legitimiteten til OPS både i det politiske miljø, men også ved at skattebetalerne får nytte av for eksempel ny teknologi som gjør tjenesteleveransen mindre kostbar.

Ved for eksempel å bruke joint venture selskap som partnermodell, vil utbyttefordeling være mer regulert av selskapsorganiseringen.

Erfaringer viser videre at en får betydelige styringsutfordringer ved å etablere partnerskap og styre gjennom kontrakt. Det har bydd på utfordringer både å skrive kontrakten, og med de nødvendige spesifikasjoner av tjenesten. Et annet problem er at evt. gap i kontrakten gir muligheter for opportunistiske organisasjoner å maksimere egennytten, både i forhold til kontraktspartner eller i forhold til brukerne. Dette kan også være et problem innenfor tradisjonell drift av offentlig sektor. Spørsmålet er om et langvarig partnerskap kan møte de utfordringene som en møter i tradisjonell anbudsutsetting.

En undersøkelse<sup>8</sup> viste at 80 prosent av myndighetene var tilfreds med måten risiko var fordelt på mellom partene, mens bare 50 % av kontraktørene var det. Risikofaktorene som skapte størst problemer var den kommersielle risiko knyttet til innbyggernes bruk av en fasilitet, for eksempel en vei. De private aktørene mente at det var flere forhold enn kvaliteten av veien som var avgjørende for bruken. På den annen side var faktisk bruk et godt ytelsesmål for myndighetene.

Innovasjon i prosjektene ble vurdert som særdeles viktig for å etablere "value for money" i prosjektet. Begge partene så det som svært viktig at frihetsgradene i prosjektene ble designet på en slik måte at det private OPS-selskapet hadde mulighet for å utvikle optimale løsninger. Dette kunne være løsninger som ikke i forkant lot seg spesifisere i kontrakten. Noe som indikerte at kontraktene måtte være ytelses orienterte i stedet for å detaljregulerte. Det ble anbefalt at en regelmessig avholdt "samarbeid og relasjonssamtaler" hvor kommunikasjon og samarbeid ble evaluert og forslag til forbedringer drøftet.

## 1.7 Betingelser for ansatte

Hovedbildet<sup>9</sup> er at hvis tidligere offentlige ansatte overføres til OPS-selskapet, vil de ha med seg sine faglige rettigheter og lønn. De overførte rettighetene vil som oftest ikke gjelde for hele avtaleperioden, men i en overgangsfase på for eksempel 2-5 år. Erfaringer for videre arbeidsforhold synes å indikere at midtsjiktet og lederne i organisasjonen gis bedre betingelser enn om de fortsatt hadde vært i offentlig sektor, mens arbeidskraft uten utdanning gis noe dårligere lønnsbetingelser enn om de hadde forblitt i offentlig sektor. Generelt synes jobbtilfredsheten å være større i OPS-selskapet, hvor det er flattere organisasjoner og de ansatte gis større jobbmessige utfordringer.

## 1.8 Særlig om joint venture selskap

I England er det flere eksempler på joint venture selskaper med private og offentlige eiere som er etablert siden begynnelsen av 90-tallet. Erfaringer viser også at mange av joint venture selskapene har utviklet seg videre og fusjonert med andre organisasjoner. Denne selskapsformen kan derfor gi spinoffs som et offentlig virkemiddel for å stimulere til nyskaping og innovasjon.

Det er vanskelig å gi konkrete eksempler for når det er mer hensiktsmessig for offentlig sektor å danne joint venture selskaper kontra å inngå en ordinær OPS-kontrakt.<sup>10</sup> Opprettelsen av et joint venture selskap er på lik linje med en OPS-kontrakt en strategisk beslutning fra offentlig side. Et viktig grunnlag for en strategisk diskusjon for dannelsen av et joint venture selskap er hvis

<sup>8</sup> Value for money drivers in PFI. (2000): HM Treasury Taskforce. London

<sup>9</sup> Building better partnerships (2001): The Institute for Public Policy Research (IPPR), London

<sup>10</sup> A guidance note for Public sector bodies, forming joint venture companies with private sectors. HM Treasury guidance prepared by partnerships UK, December 2001.

myndighetene sitter med en kritisk kjernekompetanse eller en annen definert verdi som de ønsker å stimulere videre i en mer kommersiell kontekst. Videre bør det foreligge rasjonelle og kommersielle argumenter for å overføre dette fra statlig sektor og inn i et privat organisert selskap.

Strategidiskusjonen kan også være en avveining om å danne et rent statlig foretak kontra å søke en eksisterende privat samarbeidspartner, og formalisere dette gjennom dannelsen av et joint venture selskap.

Kritikken mot joint venture selskaper er at selskapsformen kan virke konkurransevidene i utlysning av offentlige anbud, ved at det offentlige/private selskapet kan ha et konkurransefortrinn i sitt marked. Imidlertid skal joint venture selskapet operere på eget grunnlag og være en selvstendig juridisk kontraktspartner uten eventuelle garantier fra sine eiere.

Nedenfor har vi gjengitt noen viktige punkter som stifterne av joint venture selskapet bør analysere før oppstart:

- Selskapet vil være fristilt fra sine stiftere og vil bli tilpasset de private markedskrefter. Det er derfor viktig før oppstart å utrede hvilken risiko et joint venture selskap har både for den offentlige- og private eieren, sett i forhold til forretningsidé, tjenestene selskapet skal tilby og konkurransemuligheter i markedet.
- Neste steg vil, i forbindelse med etablering, være at eierne er samstemte med hensyn til eierforhold, strategi, rekruttering, ledelse og annen kommersiell utvikling for det nye selskapet.
- I forbindelse med etableringen bør det utarbeides og forankres en forretnings- og markedsplan.
- Den offentlige enheten må analysere hvordan investeringer, utbytte og evt. insolvens skal styres ved at de er medeier i et privat selskap.
- Det finnes også en rekke andre alternativer til et joint venture selskap, og den offentlige enheten bør vurdere disse modellene før en eventuell beslutning om å utlyse og etablere et joint venture selskap. Andre alternativer kan være:
  - Leverandør kontrakter
  - Lisens samarbeid
  - Forsknings-, utviklings- og samarbeidskontrakter

### Eksempler på joint venture-selskaper

På begynnelsen av 1990-tallet bestemte British Waterways (BW) seg for å søke etter en telecompartner for å utnytte BW elektriske nettverk. Marconi og BW dannet selskapet Fibreway med Marconi som majoritetseier. Selskapet investerte i nettverkskabler og bygget ut det eksisterende kabelnettet til BW. Selskapet utviklet seg videre gjennom hele 90-tallet, og fikk inn en ny privat eier. I 2001 fusjonerte de med Easynet som har en stor kundebase både i England og Europa.

I juni 1998 etablerte det engelske radiokommunikasjonsbyrået et joint venture selskap i samarbeid med CMG, en ledende europeisk IT- service gruppe. Det nye selskapet, Radio Spectrum International, er 30% eiet av Secretary of State for Trade and Industry, på vegne av Radiobyrået som ikke har juridisk rett til å eie aksjer. Bakgrunnen for samarbeidet er at IT og utvikling av IT-systemer er en kritisk suksessfaktor i både drift og utvikling av Radiobyrået.

I 1994 konstaterte de at deres behov for videreutvikling av IT-systemene var økende, og interne ressurser dekket ikke fremtidige behov. De var derfor avhengige av eksterne leverandører og utviklere som etter hvert ble for kostbare. Byrået analyserte ulike løsninger før de bestemte seg for å etablere et joint venture selskap. Radiobyrået har estimert en besparelse på ca. £10.7 mill eller ca. 30% av kostnadene i forhold til å fortsette med eksisterende underleverandører samt bruk av interne ressurser.

CEFAS – The Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture er underlagt Departement for the Environment, Food and Rural Affairs. I mars 2000 ble selskapet Eco-Sense stiftet med 49% eiet av



CEFAS og 51% av W.S. Ocean Systems, en produsent av utstyr til undervannsforskning. Selskapet ble etablert for å utnytte CEFAS teknologi i maritime observasjons systemer. I juni 2001 ble et nytt joint venture selskap etablert i samarbeid med Kiotech. Det nye selskapet, Ultrabite, vil markedsføre CEFAS patenterte fiskegarn. Bakgrunnen for disse joint venture selskapene var å få reist finansiering og sikret en profesjonell og effektiv drift av selskapene.

## 2 OPS i andre utvalgte land

### 2.1 Nederland

OPS-satsningen i Nederland er politisk drevet. Regjeringen foretrekker å bygge infrastruktur ved hjelp av OPS-samarbeid i stedet for å bruke tradisjonelle offentlige utviklingsprosjekter.

På lik linje med England har nederlandske myndigheter opprettet et OPS Kunnskaps- og servicesenter<sup>11</sup> i 1999 som er knyttet til Finansdepartementet. Dette kunnskapsmiljøet har til oppgave å følge opp og lære av de ulike OPS-prosjektene i et langsiktig perspektiv, samt bidra til utviklingen av det offentlige rammeverk og retningslinjer. Foreløpige analyser fra kunnskapssentret<sup>12</sup> i Nederland har imidlertid ikke vist at OPS-prosjekter har ført til store kostnadsbesparelser for offentlig sektor. Derfor ser Nederland på sin OPS-satsning som pilotprosjekter, og at de har som mål å høste resultater med gjenbruk av prosjekter og utvikling av bedre kontrakter.

Eksempler på rammer og retningslinjer for OPS-prosjekter<sup>13</sup> utviklet av kunnskapssentret:

- En liste over grunnleggende forhold eller kritiske suksessfaktorer for OPS og hvilken rolle det offentlige skal ta.
- Retningslinjer for bruk av finansielle instrumenter fra offentlig side.
- Sjekkliste for bruk av ulike OPS-kontrakter.
- Verktøy og forhåndsanalyser for å evaluere om OPS er hensiktsmessig og bruke i et gitt prosjekt kontra andre løsninger, f.eks. privatisering.
- Håndbok for hensiktsmessig strukturering og gjennomføring av en OPS-prosess.
- Anbefalinger om bruk av eksterne rådgivere innenfor ulike fagområder.
- Retningslinjer vedr. EU-direktiver og offentlige rammebetingelser ved bruk av OPS.

#### Eksempler på prosjekter

Nederlandske myndigheter har de siste årene etablert flere pilotprosjekter innen OPS som også skal supplere OPS-prosjekter i kommunal sektor. Dette er prosjekter innenfor infrastruktur slik som veiutbygging (A59 og N31), jernbane (High Speed Rail Line), kollektivtransport, byutvikling, forsyning og miljøvennlig infrastruktur. Videre er skoler, fengsler og offentlig eiendommer sektorer hvor det offentlige har forventninger om uttak av effektiviseringsgevinster ved bruk av OPS.

Det er også etablert en DBFO-kontrakt for behandling av kloakk og vannavfall i Delftområdet. Dette er det første prosjektet av dette slag i Nederland og vil bli fulgt opp som en pilot.

### 2.2 Danmark

I Danmark omtales all anbudsutsetting som OPS. I følge Finansministeriet i Danmark og KPMG i Danmark er det imidlertid ikke gjort erfaringsstudier av anbudsutsettinger som innebærer en overføring av risiko og at reelle partnerskap er etablert.

I Danmark har man også lansert [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk) hvor det gis informasjon og samles erfaringer blant annet på OPS. Portalen spenner videre enn bare OPS. Den har til hensikt å stimulere

<sup>11</sup> [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

<sup>11</sup> The global PPP directory 2002, The international project finance association

<sup>12</sup> se ovenfor

til bedre samarbeide mellom offentlig og privat sektor. Fra portalen får man også tilgang til Udbudsdata-basen (tilsvarende Doffin).

Gjennom sin økonomiske politikk har Danmark fremmet offentlig privatisering gjennom flere år. En "dansk modell" som også er benyttet som utviklingsprosjekt er at staten og kommunen eller amtet i et område etablerer et felles utviklingsselskap. Et eksempel på dette er Ørestadsselskapet I/S som har ansvaret for å bygge ny Metro, samt utvikle den nye bydelen Ørestad i København. Ørestadsselskapet eies 55% av København Kommune og 45% av Staten ved Trafikkministeren. Dette er modeller hvor ulike offentlige etater samarbeider, men private er ikke noen samarbeidspartner og dermed er det ikke OPS prosjekter.

Det kan imidlertid synes som det er endringer på gang i å involvere privat sektor i OPS. I januar 2003 presenterte Økonomi- og Erhvervsministeriet en publikasjon, 'Vækst, Viten og Investeringer- de neste skritt'<sup>14</sup>, som konkretiserer og gir forslag til å gjennomføre regjeringens vektstrategi. Hvor det står:

*Regjeringens kommende investeringsplan vil fastlegge rammene for de neste 10 års offentlige investeringer med fokus på infrastruktur. Infrastrukturområdet er et av de områdene hvor mulighetene for å samarbeide med privat sektor kan være tilstede, OPP (offentlig privat partnerskap). Regjeringen vil derfor overveie introduksjon av OPP i Danmark. Som et pilotprosjekt er det tenkt et investeringsprosjekt innen trafikk. (Samferdsel)*

Danske myndigheter definerer i denne publikasjonen partnerskap i to dimensjoner.

Den ene dimensjonen er partnerskap om anlegg og drift, hvor private virksomheter taes med i finansiering, anlegg og driften av offentlige oppgaver. Det sentrale i denne modellen er at begge parter skal bidra med sin kjernekompetanse.

Den andre dimensjonen om partnerskap er knyttet til finansiering og investering. Her går de offentlige og private selskaper sammen om å finansiere utviklingen av for eksempel et forretningsområde.

### **2.3 Sverige**

Debatten om OPS i Sverige er preget av privatiseringsdiskusjonen. Den sosialdemokratiske regjeringen synes å være tilbakeholdende med å satse på OPS.

Ut i fra kontakter med KPMG i Sverige og Statskontoret har det ikke vært gjennomført OPS prosjekter etter Arlanda-banen. Erfaringene fra Arlanda-bane prosjektet er beskrevet i kapitlet om transportsektoren.

Det synes ikke å vært gjort OPS fremstøt eller annen utredningsaktivitet om OPS siden år 2000. Da ble en rapport utgitt av det svenske Handels- og industri departement som analyserer mulighetene for bruk av OPS i to vei- og to jernbane prosjekter.

## **3 Transportsektoren**

Transportsektoren innen vei og jernbane er de som har størst erfaring med OPS-prosjekter. Erfaringer fra OPS-prosjekter<sup>15</sup> i Europa innen transportsektoren viser at de private aktører tar risiko forbundet med prosjektering, bygging, finansiering samt drift og vedlikehold, mens det offentlige tar risikoen knyttet til planleggingsarbeidet. Myndighetene i ulike land synes å ha lært mye om risiko for egne prosjekter etter å ha høstet erfaringer med hvordan privat sektor håndterer risiko i OPS-prosjektene

<sup>14</sup> [www.em.dk](http://www.em.dk), Vækst, viden og investeringer – de næste skridt kap. 5

<sup>15</sup> Riksdagen (2001)"Nya vägar till vägar och järnvägar?", rapport nr 52000/01: Stockholm.

Internasjonale erfaringer tyder på at planlegging og gjennomføring av forhandlinger, det vil si tiden før kontrakt skrives, tar lengre tid ved OPS-prosjekter. En av årsakene til dette er at både oppdragsgiver og budgivere tvinges til på forhånd å spesifisere alle prosjektets faser inkludert driftsfasen med tilhørende analyser av konsekvenser og risikoer for de ulike fasene.

Transaksjonskostnadene synes å være høyere enn for tradisjonelle anskaffelser, både for det offentlige og private. Disse forholdene gjør at OPS passer best for større prosjekter med lange avtaleforhold. Konkurransen kan også bli bedre på større prosjekter, da utenlandske konsortier inngir bud om rammer som er store nok, og det er snakk om en betydelig driftsperiode. Ofte ser en at nasjonale og internasjonale virksomheter går sammen om å gi tilbud.

### **Erfaringer fra engelske veiprojekter**

Det engelske Vegdirektoratet evaluerte høsten 2002 sitt arbeid med OPS, det vil si ca 30 vei-prosjekter organisert som OPS-prosjekter<sup>16</sup>.

I august 1994 lanserte direktoratet et OPS-prosjekt for bygging og drift av deler av en motorvei og et veinett for lastebiler. Direktoratets mål for hvert DBFO prosjekt var:

- Sikre at veiprojektet har en sikker, miljøvennlig og kvalitetsmessig prosjektering, drift og vedlikehold som gir et godt veitilbud til brukerne.
- Overføre et akseptabelt risikonivå til privat partner.
- Stimulere til teknisk, finansiell og kommersiell innovasjon.
- Stimulere utviklingen av private veiselskaper i UK, og minimere finansiell deltakelse fra offentlig sektor.

Følgende hovedkonklusjoner fra dette prosjektet ble trukket frem :

- DBFO kontrakter har stimulert til å introdusere lønnsomhet, innovative teknikker og livsløpsanalyser i -prosjektering, -utvikling og veidrift.
- Det totale effektivitetsutbytte og innovasjon i OPS-prosjektet synes å være størst når privat sektor har deltatt fra start til drift. Imidlertid medfører dette en del risikoer for det private selskapet i planleggingsfasen, noe som bør tas hensyn til i kontrakten slik at verdiskapningen blir ivaretatt.
- Risikofordelingen i DBFO kontrakter har blitt forbedret. To områder hvor private selskaper har bidratt til verdiskapning er demonstrasjoner og mulige feilrisikoer. Direktoratet vil fortsette å analysere risikoområder og tilpasse DBFO kontraktene etter dette.
- DBFO kontraktene har gitt "value for money". Sammenlignet med offentlig sektor har OPS-prosjektene i gjennomsnitt gitt 15% i sparte kostnader.
- Ved å bruke standard kontrakter som utgangspunkt for forhandlinger og tilbud vil dette gi spart tidsbruk for begge parter.
- Opplæring i forhandlinger og kunnskapsdeling for prosjektteamene gir også øket kvalitet i gjennomføringen av OPS-prosjektene.
- Betalingsstrukturen bør være tilrettelagt slik at mål for service blir oppfylt, og stimulere til at privat sektor når avtalte mål.
- Sektoren for veitbygging er økende i det private markedet. Det er derfor viktig å stimulere denne utviklingen og skape konkurranse i markedet.

England startet med OPS for veisektoren i 1994. To studier, en fra den engelske riksrevisjonen og en fra veimyndighetene selv er en gjennomgang av de første åtte prosjektene<sup>17</sup>. Alle prosjektene ble

<sup>16</sup> Highway Agency (2002): DBFO - Value in Roads, London

utviklet, prosjektert, finansiert, bygget og driftet, med en levetid på 30 år, inntil det skal tilbakeføres det offentlige. For alle prosjektene ble det gjennomført en prekvalifiseringsrunde, som begrenset antall konsortier som fikk levere tilbud på prosjektet.

### **Eksempler på ulike virkemidler som skal sikre riktig kvalitet i en kontrakt**

I avtalen spesifiserer veimyndighetene krav til blant annet vedlikehold og konsortiet må etablere et kvalitetsikringssystem som viser hvordan vedlikeholdet skal gjennomføres.

Andre standardkrav innebærer at veien skal ha et gitt antall års utvidet levetid etter overlevering som er spesifisert ved hjelp av ytelsesanvisninger. Myndighetene kan tilbakeholde betalinger tilsvarende 40% av kostnadene for det eventuelle gjenstående vedlikeholdsarbeidet. Veimyndighetene begynner å betale skyggetoll til konsortiet når veien er åpnet for trafikk. Det gis særskilt bonus for tiltak som gir bedre trafikksikkerhet, mens utbetalingene reduseres dersom veien må stenges for vedlikehold.

Myndighetene har også et system som belaster konsortiet med poeng dersom selskapet ikke oppfyller forpliktelsene som for eksempel vedlikeholdet. Om antallet poeng overstiger en viss grense, antyder dette at prosjektet trenger en nærmere overvåkning. Et bestemt antall poeng gir myndighetene rett til å bryte avtalen. Siden konsesjonsperioden er såpass lang, forbeholder veimyndighetene seg retten til å endre de tekniske eller kommersielle vilkårene under avtaleperioden (innenfor visse grenser).

All risiko som ikke er spesifisert i kontrakten bæres av konsortiet. Den private står for størstedelen av risikoen knyttet til bygging, drift, vedlikehold og finansiering av veiprojektene. Planleggingsrisikoen bæres av veimyndighetene, for eksempel når det gjelder å sørge for at områdene er tilgjengelige for utbygging. Risikoen for endringer i lover, regler eller andre politiske beslutninger som kan påvirke prosjektene, har i de gjeldende prosjektene vært overdratt til de private. Dette gjelder likevel bare endringer som ikke på en avgjørende måte endrer forutsetningene for prosjektene, eller som innebærer at de private aktørene diskrimineres i forhold til prosjekter i offentlig regi.

Den sammenlagte tiden fra annonsering av prosjektene til inngåelse av kontrakt var i gjennomsnitt på 16 måneder. De totale transaksjonskostnadene for et vinnende konsortium beregnes å være på ca 3 millioner pund pr. kontrakt, dette tilsvarer 4 % av de gjennomsnittlige prosjektkostnadene.

I anbudsrunden var det få som utnyttet muligheten til å utvikle prosjektene utover de minimumsstandardene veimyndighetene fastla. Evalueringen viser at en bør ha større fokus på kvalitet og løsningen enn prisen. Effektivitet i løsninger og prosjektering bør være et viktigere vurderingskriterium i valget av tilbyder.

Disse åtte prosjektene har bidratt til å skape en privat industri for prosjektering, bygging, drift og vedlikehold av veier. Det har derfor vært en reell konkurranse om oppdragene. I hovedsak har konkurransen stått mellom grupper av foretak med ulik kompetanse som har gått sammen i konsortium. Prosjektevalueringene viser at de har gitt bedre utbytte av anvendte midler, og veiene er ferdigstilt tidligere enn opprinnelig planlagt.

Den britiske Riksrevisjonen antyder at gjennomføringen etter DBFO-kontrakter (Design, Build, Finance, Operate) har gitt lavere kostnader enn tradisjonell organisering normalt ville ha gitt. Kostnadsbesparelser er på ca 10 % for de fire første OPS-veiene under ett National Audit Office antar at innsparingen kunne vært større dersom konsortiet ikke hadde blitt påført trafikkrisikoen gjennom skyggetoll, og dersom konsortiet hadde stått friere til å velge løsninger og produksjonsteknologi.

Omkostningene knyttet til å inngå kontraktene har dessuten vært betydelig høyere enn forventet (ca 100 millioner kroner mot forventet ca 12 millioner kroner), samtidig som kontraktsinngåelsen tok mellom seks og ni måneder lengere enn planlagt. Omkostningene og tidsbruken har imidlertid vært

---

<sup>17</sup> Highways Agency (1997) DBFO-Value in Roads; A case study on the first eight DBFO road contracts and their development

National Audit Office (1998) The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Road Contracts. Report by the Comptroller and Auditor General, The Stationary Office, London

fallende over tid. Det påpekes videre at DBFO-kontraktene slik de her er utformet, i relativt stor grad låser konsortiene til de normene som myndighetene normalt bruker i prosjektering, bygging og vedlikehold. Avvik fra disse normene må godkjennes, og har medført risiko for avslag før nye ideer ble kjent. I vurderingen fra National Audit Office heter det at anbudsinnbydelsen begrenset mulighetene for innovative endringer i basisdesign. I intervjuer med anbudsgiverne ble det også hevdet at veimyndighetene i praksis ikke vektla nye innovative løsninger, med unntak av finansieringsløsninger.

### **Erfaringer fra finske veiprojekter<sup>18</sup>**

I 1995 besluttet den finske regjeringen å forsøke OPS-modellen på utbygging av motorvei 4, M 4, mellom Jarvenpaa (nord for Helsingfors) og Lahti (totalt 69 km). Veien er hardt trafikkbelastet og prosjektet gikk ut på å oppgradere veien til motorvei (fra to til fire felt) for å øke framkommeligheten og avlaste omliggende trafikknnett. I november 1998 ble første delen av veien åpnet for bruk, 10 måneder før opprinnelig planlagt. Prosjektet er et DBFO - prosjekt (basert på den britiske modellen), og innebar prosjektering, planlegging, bygging, finansiering og drift i 15 år av veien.

Sammenligningen av de ulike tilbudene ble foretatt ut fra nåverdi beregninger av de årlige betalningene som var angitt i de ulike prosjektforslagene. Dette er etter samme prinsipp som i England. Andre kriterier ble også verdiberegnet, blant annet kvaliteten på investeringen, vedlikeholdet og kontrollen. Alle anbydere var kjent med prosjektevalueringssystemet på forhånd. Vinneren av anbudet, Nelostie, finansierer utbyggingen og driften av veien mot at staten betaler en skyggetoll/avgift fire ganger i året basert på utnyttelsen av veien.

Ansvar for økonomisk risiko knyttet til finansiering (renter og valuta), inntekter og kostnadsøkninger ligger hos OPS-selskapet. Konsortiet bærer dermed den tekniske risikoen blant annet i forbindelse med planlegging av veien, grunnforholdene og konstruksjonsarbeidet som er de viktigste faktorene i kostnadsrisikoen. Risikoen for konstruksjonsfeil i den eksisterende veien og eventuelle arkeologiske funn eller liknende, ligger hos myndighetene. Staten bærer videre risiko knyttet til lovendringer og legale omstendigheter knyttet til endrede planforutsetninger.

Veiprojektet var innarbeidet i Finlands transportplaner før det ble besluttet å benytte OPS-konseptet. Bruken av OPS-modellen har gjort det mulig å framskynde utvidelsen av motorveien med 5-6 år. Det er beregnet at dette representerer en gevinst for den finske økonomien på 400 mill FM. I tillegg blir veien ferdigstilt ett år før kontraktens spesifiserte ferdigdato. I følge det finske transport- og kommunikasjonsdepartementet har Nelostie bygget veien til en kostnad som er 10 - 15 % lavere enn om Vegverket skulle ha bygget veien. Dette skyldes i hovedsak at Nelostie har frihet til å bygge på en mest mulig rasjonell måte gjennom å planlegge veien i sin helhet, innga større kontrakter og flytte realkapital til andre områder/parseller raskere enn Vegverket har mulighet for.

Det er antydnet fra konsortienes side at det hadde vært ønskelig med en lengere kontraktperiode, for eksempel 20 år, for å øke fleksibiliteten i forhold til finansiering og drift av veien.

### **Arlandabanen**

I Sverige er Arlandabanen mellom Stockholm og Arlanda flyplass foreløpig det eneste eksemplet på et OPS-prosjekt. Totale kostnader for utbyggingen ble på ca. 4,5 milliarder svenske kroner. Prosjektet er et av Europas største OPS-prosjekter.

Gjennomgangen baserer seg på en rapport fra det svenske Statskontoret<sup>19</sup> og en rapport Riksdagens revisorer har gjort<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ministry of transport and communication (1998): Private finance for main road 4, in Finland. B:16/97, Helsinki

<sup>19</sup> Statskontoret (1998): Privat finansiering gjennom partnerskap. 1998:12.

<sup>20</sup> Riksdagen (2001) "Nya vägar till vägar och järnvägar?", rapport nr



Staten etablerte et statlig heleid prosjektselskap A-Banan Projekt AB som fikk i oppgave å ivareta statens interesser i forbindelse med forhandling om bygging, administrasjon og oppfølging av Arlandabanen. Prosjektet ble utformet som en funksjonsentreprise, hvor oppdraget gikk ut på å prosjektere, bygge og drive en jernbaneforbindelse mellom Stockholm og Arlanda flyplass, med gitte avgangsfrekvenser og med en gitt hastighet. Hensikten med funksjonsentreprisen var å oppnå kostnadseffektivitet hos de private entreprenørene, ved at de selv ble gitt mulighet til å utforme finansielle og teknisk innovative løsninger. Entreprenørene ble "tvunget" til å jobbe med et totalbilde av prosjektets økonomi og til å vurdere prosjektets totale livsløp.

Konsortiet A-Train AB fikk kontrakten og rettighetene til billettinntektene, på samme måte som i et bompengefinansiert veiprojekt. Etter ferdigstillelse av banen skal prosjektet tilbakeføres til statens prosjektselskap A-Banan Projekt AB. A-Train har trafikkeringsretten fram til år 2040, med mulighet for 10 års forlengelse. Staten har imidlertid en opsjon på å kjøpe tilbake konsesjonen etter 15 år. A-Train skal drive virksomheten for egen regning. A-Trains eneste inntekter i avtaleperioden er billettinntekter fra reisende på Arlandabanen.

De private interessenes rolle var først og fremst å bidra med privat finansiering og å være leverandører av varer og tjenester. A-Train har en aksjekapital på 400 mill SEK. Prosjektfinansieringen er basert på prosjektets inntektsrammer. A-Trains muligheter til å betale renter og avdrag på lånene er begrenset i begynnelsen av prosjektet. Staten har derfor valgt å gi et såkalt vilkårlån i en tidlig driftsfase. Dette vil forbedre den bedriftsøkonomiske rentabiliteten og gi A-Train muligheten til å oppnå bedre betingelser i den private lånefinansieringen. Vilkårslånet betraktes som underordnet aksjekapital, noe som betyr at staten egentlig er deleier i Arlandabanen.

I Arlandaprojektet overføres risiko i stor grad fra Staten til A-Train. A-Train har overtatt risiko forbundet med bygging og drift, markedsrisiko relatert til flytrafikkutvikling og konkurranse fra andre transportmidler. Politisk risiko forbundet med lovendringer og økonomisk risiko forbundet med valutakursendringer. Risikoen for politiske endringer er imidlertid kombinert med en såkalt "Hold-Harmless" paragraf, som innebærer at staten forplikter seg til ikke å forverre forutsetningene for drift av A-Train uten kompensasjon.

Det statlige A-Banan Projekt AB hadde også noe risiko i prosjektet, blant annet risikoen for visse forsinkelseskostnader under byggetiden, og for uforutsette kostnader som kunne oppstå ved detaljplanlegging av prosjektet i relasjon til berørte myndigheter. A-Banan Projekt AB hadde også risiko for kostnader forbundet med eventuelle endringer i kravene fra eierene, Banverket og Luftfartsverket.

Banen ble åpnet for trafikk i 1999, og det synes ikke være gjort vurderinger av om OPS innretningen på prosjektet har generert kostnadsmessige fordeler fremfor den tradisjonelle måten å bygge og drive slike prosjekter på.

## **4 Fængselssektoren**

I England ble de første OPS-kontraktene undertegnet i begynnelsen av 1996. Det tok 17 måneder fra utlysning til byggingen startet opp og sto ferdig i 1998. Kontrakten hadde en verdi på ca. 1,8 milliarder NOK. Ut ifra totalt 136 fængsler i England er syv OPS-fængsler, og to nye er under planlegging.

De fleste fængsler som er bygget etter OPS er organisert etter BOO- prinsippet (Build- Own- Operate). OPS-fængsler varierer i størrelse, sikkerhetsnivå og om det er kvinne-, ungdomsfængsel eller ordinære anstalter.



De engelske fengselsmyndighetene estimerte besparelsen til ca. 10% i forhold til bygging av et tilsvarende offentlig finansiert fengsel. En internasjonal studie utarbeidet av National Audit Office (NAO) i England<sup>21</sup> viste at offentlige kostnadsbesparelser ved å opprette OPS-fengsler varierte med 10-22% i England, 11-14% i Louisiana (USA), 13-17% i Arizona (USA) og 9-13% i Queensland, Australia. Studien omfatter også Hamilton County Penal Prison i USA som ble overført fra statlig til privat selskap. Over en treårsperiode ble de offentlige utgifter ytterligere redusert med 4-8% pr. år.

De største besparelsene er målt ved reduserte driftskostnader i forhold til offentlig drevne fengsler. Ved etablering av et OPS-fengsel har ledelsen mulighet til å bygge opp en effektiv organisasjon og utvikle interne effektive prosesser som sikrer nødvendig kvalitet. Videre kan eierne bruke totalkostnadsvurderinger for bygg og anlegg, som innebærer alle kostnader fra bygging, vedlikehold og riving/ombygging. I en oppstart kan de private eierne velge kostnadsbesparende byggeløsninger for eksempel effektiv arealutnytting, materialvalg, teknologivalg og energikilder. En siste forklaringsfaktor for målte kostnadsbesparelser er at OPS-fengsler bruker mer riktig kompetanse i ulike deler av fengselet. For eksempel behøver man ikke være fengselsutdannet for å overvåke en sikkerhetsskjerm. For andre typer oppgaver trengs selvsagt en fengselsfaglig kompetanse.

OPS innen fengsler bruker såkalte DCMF-kontrakter<sup>22</sup> (Design-Construct-Manage and Finance). De private konsortier gis et totalansvar fra oppstart, utvikling, finansiering, drift og ledelse av fengselet. Kontraktene inneholder også tjenester og service som catering, opplæring og medisinsk tilbud.

OPS-fengslet er ansvarlig for servicetilbudet til de innsatte. Dette er et omfattende arbeid som krever ulike typer ressurser. Serviceleveransene er detaljert beskrevet i kontrakten, og er et underlag for å definere indikatorer og kostnadskalkyler for økonomiske overføringer fra det offentlige.

Eksempel på ”Servicetjenester” er:

- Utdanningsprogrammer for fangene.
- Prosjekter for reintegrering av unge straffede.
- Programmer for rehabilitering av rusmisbrukere.
- Samarbeid med lokale myndigheter og organisasjoner om integrering av langtidsfanger.
- Spesialtilbud til psykiske- og fysiske handikappede samt eldre fanger.
- Program for ”arbeidende fanger”, fanger som har lokale jobber, men som bor i fengslet og følger dets regler.
- Fengselstilpasset industriproduksjon.
- Fangetransport

Kontrakten etableres for en periode på ca. 25 år, med en revisjon ev. reforhandling hvert 5. år. På grunn av disse lange kontraktene har de private selskapene mulighet for å ta større risiko for eventuelle tilleggskostnader i byggefasen. De økonomiske forhold i kontrakten er regulert ved at det private selskapet får overført fra det offentlige en ”dagrater” ut i fra tilgjengelige plasser i fengselet. Prisen for fengselsplassen er kalkulert ut fra en total kostnad som omfatter oppholdet og service tilbudet en innsatt har krav på.

OPS-fengslene har også vært innovative ved at de har utviklet effektive og totale servicekonsepter hvor målet er best mulig reintegrering av fangene til samfunnet. Disse servicekonseptene viser et stort mangfold av aktiviteter, og er driftet på en effektiv måte som gir kostnadsreduksjoner i forhold til tradisjonelle fengsler. Dette gir seg videre utslag i et godt samspill mellom ledelse og driften av fengslet.

<sup>21</sup> International experiences with public-private partnerships in the prisons system, Ministry of Finance, PPP Knowledge Center, Netherland, Publication 01/2001

<sup>22</sup> International experiences with public-private partnership in prison system, Ministry of Finance, PPP Knowledge Center, Netherland, publication 01/2001

Hvis det private selskapet misligholder kontrakten, eller blir insolvent, har det offentlige krav på å terminere kontrakten. Videre har det offentlige en sterk juridisk posisjon hvis det er behov for å endre eierstrukturen på grunn av kontraktsmessige mislighold. Imidlertid er konsekvensene for å terminere en kontrakt store for begge parter. Det er derfor vår oppfatning at engelske myndigheter velger å styrke kontrollfunksjoner og servicebistand som skal følge opp både de private og offentlige drevne fengslene slik at gjeldende politikk blir fulgt og ønsket innovasjon ivaretatt.

Selv om fengslene blir drevet av et privat selskap vil det offentlige fremdeles sitte med det politiske ansvaret som også omfatter forvaltning og administrasjon av lovverket. Disse ansvarsforholdene kommer tydelig frem i både kontrakt og kontrollfunksjoner som blir opprettet. For å minimere risikoen for feil utvikling, samt sikre oppfølgingen av OPS-fengslet, ble det i England besluttet å opprette en offentlig controller stilling, "government official", i de private fengslene. Controlleren har som oppgave å følge opp at service nivået stemmer overens med kontrakt og den politiske utviklingen. Videre omfatter controllerfunksjonen arbeid med:

- Autorisering til midlertidig løslatelse.
- Etterfølge disiplinær avstraffelse av arresterte.
- Etterforske beskyldinger overfor de ansatte.

Gjennom denne stillingen har offentlige myndigheter i England en løpende kontroll av driften og ledelsen av fengslet, og gjør det også lettere om myndighetene må overta driften av fengslet ved eventuelle mislighold.

For politikere er det viktig å ha kunnskap om hvordan det offentlige sikrer at det private selskapet utfører sine forpliktelser i henhold til det offentliges ønsker og behov. Med andre ord hvilke garantier har det offentlige for at alle kvalitetskrav blir oppfylt eller forbedret? Dette har vært et sentralt spørsmål i England vedr. utviklingen av OPS-fengsler. Det offentlige bruker ulike virkemidler i kvalitetsarbeidet, hvor forsinkelser i utbetalinger kan være en konsekvens hvis det er avvik i leveransen. Dette fungerer som en løpende påminning til ledelsen om at de må oppfylle definerte krav.

Med hensyn til oppfølging av ansatte så har et OPS-drevet fengsel det samme ansvar og myndighet som offentlig drevet fengsel. OPS-fengslet har selv ansvaret for opplæring etter gitte offentlige krav. Engelske myndighetene har opprettet en serviceorganisasjon for både offentlige og private drevne fengsler, HM Prison Service. <http://www.hmprisonservice.gov.uk> Denne organisasjonen tilbyr en rekke tjenester og har flere samarbeidspartnere innen kriminalomsorgen. Det er 138 fengsler i England som er underlagt dette servicekontoret hvorav syv av disse er drevet privat og to nye er under planlegging.

To OPS-fengsler har blitt kontrollert i forhold til servicenivået, og HM Chief Inspector of Prisons rapporterte om gode resultater. De konkluderte med at disse to fengslene var blant de mest progressive og veldrevne fengslene som ivaretok fangene og reintegrering på en utmerket måte.

Nederland har gjennomført flere studier som bygger på erfaringer fra England. Konklusjonen på deres analyser er at nederlandske myndigheter ikke kan vise til de samme kostnadsreduksjoner for OPS-fengsler i forhold til i England. Det forventes at OPS vil gi tilleggsverdier og synergier på lengre sikt, spesielt ved gjentakelse av flere like prosjekter. Erfaringene fra Nederland er videre at OPS er kun interessant for store leveranser på lang sikt. Langsiktigheten og volumet gir incentiver for det private selskapet til å konkurrere samtidig som oppstartskostnadene kan avskrives over lang tid. Videre trekker nederlandske myndigheter fram at deres fengselsstrategi fokuserer sterkt på de sosiale forhold, utvikling og reintegrering i forhold til andre land. Dette setter høye krav til kvalitet og kan også være mer kostnadsdrivende.

I hovedkonklusjonene som er nevnt nedenfor tar en opp forskjeller relatert til kostnader, strukturer og kvalitet. De viktigste strukturelle forskjellene er at OPS-fengsler synes å være at de får til større verdiskapning mellom intern drift, fengselets rammebetingelser samt å integrere fangene inn i servicetilbudet som er spesifisert i kontrakten.

Dessuten synes erfaringene fra Nederland å være at:

- Bedre kostnadsstyring og spesifikasjoner overfor underleverandører eks. arkitekter i byggefasen av fengselet.
- En mer direkte sammenheng mellom kostnader og ansvar som gir økt effektivitet i fengseldriften.
- Bedre rammebetingelser for innkjøp og oppkjøp for private selskap kontra offentlige.
- Færre ansatte, private selskaper velger mindre personell intensive organisasjonsmodeller, og har høyere fleksibilitet mht. lønnsystemer.
- Antakelser om flere tilleggskostnader som kan være vanskelig å identifisere i en tidlig fase, dette kan være:
  - Forberedende kostnader i forbindelse med kontraktutarbeiding og reforhandlinger.
  - Ekstra overhead kostnader som en konsekvens av OPS-kontrakten.
- Kvalitetsmessig vil OPS gi grunnlag for bedre vedlikehold av bygg og inventar.
- Turnover og jobbutvikling kan bli bedre ivaretatt på grunn av mer fleksible organisasjonsmodeller.
- Økt mulighet for innovasjon. Ett eksempel er at sosiale forhold kan bedres ved å sette fanger som ikke trenger streng oppfølging sammen, samt muligheter for fleksible belønningssystemer til å forberede løslatelse.
- Økt grad av frihet mht. økonomisk styring og utvikling i forhold til kvalitet på omsorg, utdanning og reintegrering av fangene.

## 5 Sykehussektoren

OPS-prosjekter i Skandinavia har ikke vært benyttet i noe større omfang innen helsesektoren. Dette er i motsetning til England som er det landet som har brukt OPS mest innen helseområdet. Erfaringer fra OPS innen sykehussektoren i England bygger i hovedsak på en rapport fra Department of Health<sup>23</sup>. Videre er Italia i startfasen med OPS prosjekter for sykehusbygging.

I England har investeringsbehovet i nye sykehus vært stort. OPS har derfor vært valgt som hovedmodell for investering i nye sykehus. Hittil har det vært bygd 64 sykehus til en samlet verdi av £7,5 milliarder (ca 85 milliarder kroner). Planen er at frem til år 2010 skal ytterligere 100 sykehus bygges, rehabiliteres og utvides som OPS-prosjekter.

Erfaringen er at OPS-prosjekter for bygging av sykehus blir billigere og raskere ferdigstilt enn tradisjonelle anskaffelser. Dette medfører at det samlede tilbudet til brukerne blir bedre. Kostnadsbesparelsene er estimert til å være på mellom 7 og 10%. Besparelsene er lavere innen sykehusbygging enn innen for eksempel transportsektoren, da kontraktene er mer spesifiserte, og det åpnes for mindre innovasjon og fleksibilitet for utbygger. 88% av prosjektene var ferdigstilt i henhold til plan og budsjett.

OPS i helsesektoren i England har i hovedsak vært bygging av sykehus. Det har hittil ikke vært noen kliniske funksjoner som har vært overført til private. Ansvar for å bygge og drive støttefunksjoner som laboratorie- og røntgentjenester er på noen sykehus overført til private. For andre sykehus er anskaffelse og oppsett av utstyret til sykehuset utført som en del av OPS-kontrakten. Tjenester som sykehushotell, parkeringsfasiliteter, catering, vedlikehold, renhold er ofte en del av OPS-kontrakten.

<sup>23</sup> Department of Health (2002): The Government's response to the House of Common's health committee's first report on the role of the private sector in the NHS. London

Det synes ikke som det har vært store synergier mellom å tegne, bygge og drifte de ovennevnte støttetjenestene. I prosjekteringen og utformingen av bygningene synes det som det kun er de behandlingsmessesige aspekter som er tatt med. Støttetjenester som vaskeri, catering etc, er ikke elementer i de arkitektoniske løsninger av bygningen. Dette er med på å forklare at gevinstene for OPS innen helsesektoren er mindre enn for andre sektorer.

Mye av ”suksessen” til OPS i England forklares med at disse to fasene sees i sammenheng med OPS. Mer driftstilpassede løsninger velges i byggingen når de to fasene sees i sammenheng. Den samme synergien ser en også mellom arkitektoniske løsninger og bygging på den ene side, og fremtidig vedlikehold på den andre. Utbygger har ikke kun insentiver til å gjøre utbyggingen så billig som mulig innenfor kontrakt.

For sykehusbyggingen har det imidlertid vært særdeles store og omfattende transaksjonskostnader. I prosjektene hittil har det tatt ca. fire år fra prosessen startet til kontrakt ble underskrevet med et konsortium og byggingen kunne starte. Fra Universitetssykehuset i Norwich ble det opplyst at støtten fra National Health Services (NHS), som er det engelske helsedirektoratet, burde vært bedre i utarbeidelse av prosessrådgivning, etablering av standard OPS-kontrakter etc. Det ble fremholdt at dette ville bidra til å redusere både offentlige og de private transaksjonskostnader. 35% av de offentlige bestillerne mente de fikk dårlig eller veldig dårlig støtte, fra NHS og/eller NHS regionen.

Når det gjaldt forholdet til den private utbyggeren, vurderte 70% av bestillerne at relasjonen til den private leverandøren var gjennomsnittlig eller bedre. 40% mente forholdet var meget godt eller utmerket (excellent). Fra den private side ble det fremført at ”forsinkelsesstraff” vanskeliggjorde et godt partnerskap, det var heller ikke utviklet belønningsmekanismer for å overgå forventninger og kontrakt med bestiller.

Fra NHS sin side er det laget en egen risiko matrise for bygging av sykehus. Det er som regel ikke knyttet noen kommersiell risiko til bygging av sykehus. Staten er enekjøper og betaler for antall senger som skal bygges. Planleggingsrisiko er derfor plassert hos staten. Risiko for endringer i helselovgivningen ligger hos staten, men alle endringer knyttet til tekniske krav til en bygning, for eksempel standarder for armering i bygget, miljøkrav til nybygget etc., ligger hos den private utbyggeren. Risiko knyttet til overskridelser, ferdigstilling av alle tekniske forhold er plassert hos utbygger. For flere sykehusprosjekter var det ilagt større bøter (opptil £500 000 i uken) for utsatt ferdigstilling. Den private part er også ansvarlig for risiko knyttet til endrede skatteforhold, endringer i arbeidsgiveravgift, prisstigning, evt. kostbare lønnsoppgjør som fordyrer bruk av arbeidskraft etc. Dette gjelder både under bygging, og for tjenester OPS-kontrakten omfatter i driftsfasen.

To ulike OPS-modeller synes å være brukt. Den ene er å betale ved ferdigstilling, den andre er knyttet til at det offentlige leier sykehuset for 30 til 40 år. Etter utløpet av konsesjonsperioden tilbakeføres sykehuset til det offentlige i henhold til avtalen.

Universitetssykehuset i Norwich hadde etablert en partnerskapsløsning med en privat leverandør om levering av catering-, vedlikehold-, renhold- og vaskeritjenester. Det er etablert en avtale over 30 år, med kontraktsjusteringer med den private leverandøren hvert femte år. Den private leverandøren hadde stått for alle investeringer knyttet til disse tjenestene. Sykehuset og den private leverandøren har etablert et godt partnerskap, og med en felles målsetting om å støtte den medisinske behandlingen. Begge partnerne har en ukentlig gjennomgang av kvaliteten på tjenestene, og det har vært lite uenighet om hva som fungerer og ikke. Begge parter hadde jobbet mye med å sette seg inn i den andre partens rasjonalitet, muligheter og begrensinger. Relasjonen har utviklet seg fra å være ”kontraktsmotparter” til å bli reelle partnere som deler mål og visjon for hvordan det kliniske arbeidet best mulig skal støttes. Dette samarbeidet har frigjort mange ressurser fra sykehusets ledelse og administrasjon.

Å knytte private selskaper til sykehusdriften kan gi bedre innovasjon ved at eiendeler og utstyr utnyttes mer effektivt og nye ledelsesmodeller tas i bruk. Det er behov for nye teknologiske løsninger i det britiske sykehusvesenet, og Labour regjeringen har nå åpnet for at private også kan drive kliniske tjenester ved sykehus. Kontrakter som inkluderer både bygging og drift vil trolig bli undertegnet i løpet av innværende år.

Kontrakter som kombinerer prosjektering, bygging og drift vurderes som hensiktsmessig for å sikre innovasjon og forbedring. Dette forutsetter imidlertid at en lykkes i å lage tydeligere ytelsesbaserte kontrakter enn i dag. Dette vurderes som en utfordring å få til i et offentlig helsevesen som er vant til selv å styre i detalj.

NHS vil etablere flere partnership-team som skal bestå av representanter fra det offentlige helsevesen og privat sektor. Disse teamene skal etableres for å bedre forståelsen mellom privat og offentlig sektor om drift av sykehus slik at fremtidige partnerskap kan inngås også på det kliniske området.

## 6 Forsvarssektoren

### Innledning

OPS har ikke vært benyttet innen forsvarssektoren i noe større omfang i Skandinavia. I Norge er det noen få eksempler på mindre OPS-prosjekter, disse er behandlet i vedlegget om de norske erfaringene. Det mest kjente er tilfellet hvor forsvaret har satt ut bygging og drift av fartøyer til en privat aktører som så er leid tilbake på langtidskontrakter for å benyttes i kystvakten.

Forsvarssektoren er en av de sektorene hvor OPS-modellen har vært best egnet til å gi verdi for pengene.

En aktuell problemstilling innen forsvarssektoren er hvor nærme frontlinjen bør OPS-prosjekter benyttes? Dette relaterer seg særlig til risikofordelingen. I tillegg diskuteres det hvordan omfanget av de lange OPS-kontraktene skal defineres. Dette gjelder særlig påvirkningen av politiske og teknologiske endringer og hvordan disse skal håndteres i en OPS-modell.

I Tyskland har budsjettkutt i forsvarssektoren drevet frem fokus på løsninger som gir verdi for pengene. En rammeavtale for "Innovasjon, investeringer og økonomisk effektivitet" ble signert med private industriaktører i 1999. Her ble det definert 14 prøveprosjekter innen ulike sektorer. Det arbeides nå med planlegging og gjennomføring av disse prosjektene for kjøretøyer, IT, logistikk og eiendom.

### Forsvarssektoren i England

England har brukt OPS-modellen mest innen forsvaret<sup>24</sup>, og da innen eiendom, forlegninger, trening, transport og logistikk.

Den første OPS-kontrakten innen forsvaret ble undertegnet i 1996, og omfattet anskaffelse og vedlikehold av kjøretøyer i Tyskland for det engelske forsvaret. I dag er det signert over 30 OPS-kontrakter til en verdi av over 13 milliarder kroner og det arbeides med ytterligere 90 OPS-prosjekter til en verdi av over 75 milliarder kroner.

Det engelske forsvarsdepartementet benytter primært OPS-modellen fremfor å gjøre alt selv av følgende grunner:

- For å fokusere på kjernevirksomheten og operasjonell kapasitet.
- For å oppnå større fleksibilitet i planlegging og gjennomføring.

<sup>24</sup> Omtalen av OPS innen forsvarssektoren i England bygger i hovedsak på informasjon fra det engelske forsvarsdepartementet (Ministry of Defence/Defence Procurement Agency).



- For å redusere risiko gjennom identifikasjon av risiko og optimal fordeling av denne.
- For å øke kvaliteten på tjenestene ved å legge opp til innovative løsninger.
- For å utnytte mulighetene for inntekter fra tredjepart.

Det engelske forsvarsdepartementet har partnerskap som en av de sentrale elementene i moderniseringen av Forsvaret. OPS-modellen benyttes aktivt for å omsette målet om partnerskap i konkrete prosjekter. Det engelske forsvarsdepartementet har identifisert fire OPS elementer; konkurranseutsetting, strategiske partnerskap mellom forsvar og industrien, salg til nye markeder og OPS-prosjekter med privat finansiering.

Det var et tydelig fokus på konkurranseutsetting på 1990 tallet, det såkalte "Competing for Quality" programmet som omfattet 160 definerte forretningsområder med en samlet kostnadsramme på nesten 20 milliarder kroner årlig. Omkring halvparten av dette ble konkurranseutsatt til private aktører, og resten ble videreført som en del av forsvarets aktiviteter gjennom kontrakter med klare kravspesifikasjoner. Mange av disse kontraktene kommer nå opp til fornyelse og vil bli vurdert på nytt. Det engelske forsvarsdepartementet vil benytte anledningen til å vurdere hensiktsmessighet og resultater og vurderer å koble flere områder sammen i nye kontrakter for å oppnå skalafordeler. Men det fremheves at konkurranseutsetting ikke er et substitutt for god ledelse. Forsvaret må arbeide hardt sammen med fagforeninger og interesseorganisasjoner for å fremme en kultur for kontinuerlig forbedring.

Strategisk samarbeid mellom forsvar og industrien er det andre OPS elementet. Forsvaret innser at, på grunn av at langsiktige relasjoner til sentrale leverandører er uunngåelig, bør disse være preget av partnerskap for gjensidig utvikling. Samtidig er det viktig å opprettholde et uavhengig og upartisk kontraktsregime. Det engelske forsvarets innkjøps- og logistikk organisasjon vil være sentrale i utviklingen av disse strategiske samarbeidsrelasjonene.

Det tredje elementet er utnyttelsen av ledig kapasitet, eller salg til nye markeder. Der hvor forsvarets behov tilsier at det er nødvendig å opprettholde personell, utstyr eller eiendom som ikke benyttes daglig til å dekke forsvarets behov, kan og bør disse ressursene selge sine tjenester for å generere inntekter for Forsvaret. Utnyttelsen av denne kapasiteten har gitt store gevinster for forsvar og synes å være den viktigste forklaringsfaktoren til at OPS har gitt de identifiserte gevinster.

Det fjerde elementet er privat finansiering (PFI). Det engelske forsvarsdepartementet har en policy om at det først skal utredes om det er mulig å benytte privat finansiering av prosjekter. Først når privat finansiering ikke er lønnsomt eller hensiktsmessig vil det bli vurdert om prosjektet skal gjennomføres med statlig finansiering. Det engelske forsvar har tatt en pragmatisk tilnærming til privat finansiering. De ønsker ikke å kaste bort unødige ressurser på OPS-modellen dersom denne ikke er hensiktsmessig.

Gjennom å benytte OPS ønsker departementet å bedre kvalitet på tjenestene. Prosjektene omfatter en lang rekke tjenester og utstyr. Eksempler er treningssimulatorer, forlegninger, IT systemer, støttefunksjoner, logistikk og utstyr<sup>25</sup>. Signerte kontrakter inkluderer treningssimulator for helikoptre, skoler, forlegninger og transportfly. Mange av prosjektene er innovative og gir de private aktørene en god anledning til å komme i dialog tidlig i prosjektene.

Erfaringer fra OPS-prosjekter i England viser at de private aktører tar risiko forbundet med prosjektering, bygging, finansiering samt drift og vedlikehold. De nasjonale myndighetene synes å ha lært mye om optimal deling av risiko etter å ha høstet erfaringer fra de gjennomførte OPS-prosjektene. Konklusjonen er at det er særlig der hvor det kan benyttes privat kompetanse eller hvor utstyret kan utnyttes mer optimalt hvor OPS-modellen gir verdi for pengene<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ministry of Defence PFI projects database

<sup>26</sup> Ministry of Defence/Defence Procurement Agency



## 7 Skolesektoren

Innenfor undervisningssektorene er OPS brukt fra 1997 for å bygge/rehabiliterer og drive/vedlikeholde skolebygninger. Vi har ikke funnet OPS-prosjekter hvor undervisningen er satt bort. Målet med OPS innen undervisning er å få tjenesteyter til å levere tjenester som fremmer elevenes utbytte av undervisningen. Dette krever at oppdragsgiver i offentlig sektor fokuserer på hvilke formål skolelokalene skal dekke og i mindre grad fokuserer på bygningstekniske forhold. I England og Wales er det til sammen 38 fungerende OPS-prosjekter innenfor undervisning. De fleste av dem omfatter flere skoler.<sup>27</sup>

### Tjenesteområder

OPS-prosjekter i skolesektoren omfatter gjerne noen eller samtlige av følgende funksjoner:

- Riving/oppussing/bygging av undervisnings- og administrasjonsbygg.
- Tilgjengelighet til skolelokalene (vei, handikapadkomst).
- Etablere og vedlikeholde utendørsanlegg (ballplass, parkeringsplass, grøntområde) .
- Vedlikehold av bygninger.
- Renhold og avfallshåndtering.
- Møbler og utstyr.
- Oppvarming
- Tilsyn med skoleområde.
- Kantine
- IKT

De skolene som aktivt trekker fremtidige arbeidstakergrupper med i utarbeidelsen av ytelseskravene, er de som har størst suksess. Ytelseskravene må være klart utformet og eies av interessentene, dersom en skal lykkes med langtidsleveranse av bygninger og tjenester. En utfordring har vært å sikre at kravene er ytelsesbaserte, slik at risiko for bygging mm. faktisk overføres OPS-selskapet. En annen utfordring er å være nok fremtidsrettet slik at skolebygningen er hensiktsmessig også for fremtidens pedagogikk og undervisning. Det kan sette høye krav til fleksibilitet i bygningen. Absolutt fleksibilitet er imidlertid kostbart, og må avveies mot økonomiske rammer. Anbudsdokumentet kan med hell også omfatte hva en ikke ønsker. I enkelte prosjekter har forberedelsene vært gjennomført for raskt og/eller med for lite involvering. Det fører som regel til at selve anbudsprosessen tar lengre tid eller at tjenestene som leveres fra OPS-prosjekter ikke er tilfredsstillende i forhold til brukernes behov.

I vurderingen av hvilke tjenester som skal omfattes av OPS-prosjekter, har enkelte skoler vært tilbakeholdne med å inkludere tjenester som er nært relatert til undervisningen, bl.a. møbler og utstyr og IKT. Her må det gjøres konkrete avveininger mellom skolens ønske om å ha løpende kontroll over disse forholdene, og de økonomiske fordelene som kan følge av at OPS-selskapet kan legge livsløpskostnader til grunn for bygging og drift. Flere prosjekter omfatter mange separate skoler. Det har vist seg nødvendig og hensiktsmessig å definere en kjerne av fellestjenester som alle skoler skal ha, for så å utforme krav til tilleggstjenester for hver enkelt skole.

---

<sup>27</sup> Dette kapittelet er basert på dokumentasjon fra 4Ps:  
[Privately Funded School Building Projects a Success in Essex](#)  
[Bidding Guidance for LEA's](#)  
[Pocket Case Studies of 5 Schools Projects](#)  
[PFI For Schools](#)  
[Payment Mechanisms for Local Authority Schools Projects](#)  
[Operational PFI Schools Report](#)

### **Fordeling av risiko**

Hvilken risiko som overføres til OPS-prosjektet varierer noe. Felles er at all risiko knyttet til bygging, vedlikehold og drift er overført selskapet, med unntak av risiko knyttet til planmyndigheter, arkeologi osv.

I de fleste prosjekter får OPS-selskapet betalt ut fra i hvilken grad det oppfyller ytelseskravene. Minst 20 % av beregnet betaling skal være avhengig av at den løpende tjenesteytelsen er som avtalt. Normalt har kontraktene en varighet på 20-30 år. I enkelte kontrakter er antall elever også et element i betalingsmekanismen. Dette gjelder særlig ved de skolene hvor OPS-selskapet har ansvar for innvendig drift og vedlikehold (møbler, utstyr, rengjøring).

Erfaringene viser at møbler og utstyr er et av de mest problematiske punktene i OPS for undervisning. Dels følger det av begrenset kunnskap om skolens behov hos tilbyder. Videre har skolen vansker med å spesifisere sine behov slik at hele kontraktperioden dekkes på en tilfredsstillende måte, uten at tilbyder pålegges for stor risiko. Ytterligere er det en rekke hverdagsituasjoner hvor ansvar må fordeles (elever med og uten tilsyn, i og utenfor skoletiden). Det er uklart om det er økonomisk lønnsomt å overføre ansvar for møbler og utstyr til OPS-selskapet.

Risiko knyttet til regulatoriske endringer i avtaleperioden holdes enten av myndigheten eller er delt mellompartene. Overføring av all slik risiko til OPS-selskapet vil kunne føre til at tilbydere krever en høy risikopremie, og således tar seg betalt for endringer enten de blir gjennomført eller ikke. Der hvor risikoen er delt er det enten spesifisert nærmere hvem som bærer hvilken type risiko når i prosjektperioden eller det er etablert regler for hvordan og innenfor hvilke rammer det skal forhandles hvis situasjonen oppstår.

For å gi rom for innovasjon og sikre riktig risikofordeling kan det være hensiktsmessig å åpne for at tilbyderne i sitt tilbud kan komme med forslag til :

- Tjenesteforbedringer
- Understreking av områder hvor ytelseskravet faktisk ikke kan oppfylles.
- Risikofordeling
- Videre klargjøring av ytelseskrav.

I enkelte anbudsgrunnlag er det en oversikt over aktuelle risiki og tilbyderne inviteres til å gi sin vurdering av sannsynlighet for at hendelsen inntreffer, kostnadene knyttet til dette og hvem som skal bære risikoen.

### **Effektivitet**

Det er en forutsetning for å inngå OPS-avtale at det gir en bedre tjeneste i forhold til pris enn hva det offentlige selv kan prestere. Dette vurderes mot en offentlig referansepris basert på en modell utarbeidet av sentrale myndigheter og sett i forhold til de ytelseskrav det offentlige har lagt til grunn i anbudsutlysningen. Kostnadsreduksjonene har i all hovedsak ligget i kortere byggetid, god energiøkonomi, hensiktsmessig håndtering av livstidskostnader på bygget og hensiktsmessig samarbeid mellom designere av bygget og fremtidig brukere.

Kvaliteten på OPS-prosjektene har i all hovedsak vært tilfredsstillende i forhold til kravspesifikasjoner ved oppstart. I enkelte prosjekter har uklare ytelseskrav ført til at lokalene har en lavere ytelsesstandard enn oppdragsgiver forventet. 90 % av prosjektene var ferdig til avtalt dato. Ingen var mer enn to uker forsinket. Dette bør sees i sammenheng med betydelige dagbøter ved forsinket ferdigstillelse.

Erfaringene viser at forhandlinger i etterkant av anbudsrunden går raskere hvis tilbyder har involvert finansieringsinstitusjonen tidlig i prosessen.

### Kvalitet i bygging og drift

OPS-selskapet bærer all risiko knyttet til bygging, drift og vedlikehold av skolebygningene. I de fleste kontraktene har OPS-selskapet også ansvar for indre vedlikehold og renhold. Dette er begrunnet i ønsket om at også kostnadene til denne type oppgaver skal inngå i en livssyklusvurdering. Risikoen knyttet til ny lovgivning rettet spesifikt mot undervisningsbygg er enten hos det offentlige eller delt etter nærmere regler. Konsekvenser av generelle lovendringer er i større grad hos OPS-selskapet eller delt etter nærmere regler.

Betalingsmekanismen skal:

- Gi realistiske, utfordrende, men realiserbare tilgjengelighets- og ytelsesstandarder som tjenesteleverandøren må leve opp til for å få full betaling.
- La tjenesteyter bære risikoen for redusert betaling dersom tjenestene ikke lever opp til satt standard og avstemme betalingen mot de ytelseskrav som offentlig sektor stiller.
- Gi incentiv til å rette opp svakheter ved at økonomiske sanksjoner øker dersom det tar tid å rette opp svakheter i tjenesteytelsen.
- Gi incentiv til tjenesteyter om å være innovativ, sikre effektivitetsgevinster og levere tjenester på høyde med 'best practise' gjennom hele kontraktperioden.

Det er som hovedregel OPS-selskapets ansvar å utarbeide rutiner som dokumenterer at tjenestene holder avtalt standard. Myndighetene foretar tilleggsinspeksjoner og kontrollerer OPS-selskapets egenrapportering. Manglende tjenesteyting fører til prikkbelastning og kan hindre leverandøren i å få fullt betaling. Normalt reduseres betalingen ytterligere dersom svakheter ikke rettes opp. Myndighetene kan si opp avtalen dersom det er alvorlige eller langvarige brudd på avtalen.

Vi pekte innledningsvis på at formålet med OPS innen undervisningssektoren er å utvikle lokaler som fremmer elevenes utbytte av undervisningen. 4Ps i England mener det er mulig å få tjenesteytere til å akseptere den risiko en slikt måleparameter i betalingsmekanismen vil være, uten å ta så høy risikopremie at det ikke vil lønne seg for det offentlige. Mest aktuelt er det i forbindelse med undervisning som er tett knyttet til kvaliteten på fysisk infrastruktur, for eksempel innenfor IKT-undervisning. I ett OPS-prosjekt knyttet spesifikt til IKT-utstyr, er mellom 5 og 15 % av betalingen knyttet opp til elevenes læringsresultater. Dette må sees som et resultat av mange års OPS i undervisningssektoren og det gjenstår å se om det lar seg gjennomføre i større skala.

## 8 Kommunesektoren

Erfaringene fra lokalforvaltningen er hentet fra England. OPS ble, pga. begrensinger i regelverket, først tatt i bruk på kommunalt nivå i 1996. Det ble lagt betydelig vekt på å overføre kompetanse fra statlig til regionalt nivå. Det er viktig å holde fast ved at engelsk lokaladministrasjon produserer tjenester for et langt større antall mennesker enn hva norske kommuner gjør. Hovedtyngden av de prosjektene som omtales nedenfor er gjennomført i distrikter/kommuner med over 200 000 innbyggere.

### Sosial tjenesteyting

Sosial tjenesteyting omfatter et bredt spekter, fra bibliotek og samfunnshus via bolig for hjemløse til bo- og omsorgshjem for eldre demente.<sup>28</sup> Enkelte av prosjektene er således knyttet til å levere og vedlikeholde en offentlig bygging, m.a.o. kapitaltunge prosjekt. Andre omfatter komplekse velferdstjenester, m.a.o. serviceprosjekter.

Prosjektene er gjennomført som ulike former for bygg-finansier-driv, med overlevering av bygget til offentlige myndigheter ved prosjektperiodens utløp, normalt 25 år.

<sup>28</sup> Dette avsnittet er basert på følgende dokumentasjon fra 4ps:  
[Social Services Case Studies](#)

### *Anskaffelsesprosessen*

Flere av serviceprosjektene har tatt lang tid fra planlegging til kontraktsinngåelse, ofte fem år, med ytterligere ett år før tjenesten er i drift. Ved økende erfaring er det nå en trend i retning av kortere tid til planlegging, anbud, forhandlinger og kontraktsarbeid. Etablering av OPS for dagsentre tar kortere tid enn etablering av OPS-prosjekter innen omsorg. Prosjekter hvor eksterne rådgivere ble brakt inn tidlig i prosessen har gjennomgående blitt realisert raskere. Bruk av standardkontrakter utarbeidet av myndighetene har også redusert tiden frem til kontrakt inngås.

Kriterier for valg av samarbeidspartner som går igjen er:

- Finansieringssikkerhet
- Pris
- Konstruksjon/design av bygget.
- Kvalitet i tjenesteytingen.
- I hvilken grad forretningsfilosofi og kultur passer sammen med den offentlige part .
- Om tilbyder er interessert i å utvikle flere langtidsforpliktelser innen helse/omsorg.
- Hvordan støttetjenester sikres.

Så langt vi kan bringe i erfaring er det ingen av disse prosjektene som har hatt mindre enn tre reelle anbudsgivere. Det er en forutsetning for å inngå OPS-avtale at det gir en bedre tjeneste i forhold til pris enn hva det offentlige selv kan prestere. Kostnadsreduksjonene har i all hovedsak ligget i kortere byggetid, god energiøkonomi og hensiktsmessig samarbeid mellom designere av bygget og fremtidige brukere. Kvaliteten på OPS-prosjektene har i all hovedsak vært tilfredsstillende i forhold til kravspesifikasjoner ved oppstart.

Sentrale ytelseskriterier for den delen av tjenesten som er knyttet til bygninger er:

- Ferdigstillelse av bygningen.
- Tilgang til bygningen (ikke stengt pga. HMS-begrensninger osv.).
- Vedlikehold
- Renhold

I følge 4Ps har kontraktene klart å være ytelsesorienterte også for velferdstjenestene. Kravene er knyttet til bl.a.:

- Individuelle behandlingsplaner.
- Hygienestandarder for ansatte og brukere.
- Mat
- Dekning av etniske og kulturelle behov hos brukerne.
- Tilrettelegging for besøkende.
- Ansattes kvalifikasjoner.
- Metode for oppfølging/overvåking av kontraktsvilkårene.

### *Finansiering*

Betalingsmekanismene varierer. De fleste har ordninger med ”prikkbelastninger”, hvor et visst antall prikker fører til redusert betaling. Svikt i de tjenester som er viktigst for å drive tilfredsstillende gis flere prikker enn svikt i mer perifere støttetjenester. Risikofordelingen varierer mellom ulike OPS. For dagsentre bærer OPS-selskapet gjerne risikoen for samlet kostnadsnivå, antall personer som bruker tjenesten og kvaliteten.

I enkelte prosjekter forbeholder det offentlige seg retten til å kjøpe plasser andre steder, dersom det er billigere/bedre. I omsorgshjem er det vanligere at det er det offentlige som bærer risikoen knyttet til antall brukere. OPS-selskapet gis gjerne frihet til å tilby tjenester til flere, og slik kunne øke sitt inntektsgrunnlag. I flere tilfeller betaler det offentlige en ekstra pris for å ha tilgang til flere plasser en

fast avtalt på kort varsel. Driftsrisiko ligger alltid hos OPS-selskapet. Erfaringene viser at det er nødvendig med klare ansvarlinjer og gode samarbeidsforhold mellom offentlig og privat part.

Ansvar for å tilfredsstille den til enhver tid gjeldende lovgivning innenfor helse og omsorg ligger hos OPS-selskapet. I mange avtaler er det imidlertid det offentlige som bærer den økonomiske risikoen ved lovendringer innenfor dette området, særlig dersom disse krever økte investeringer. Risikoen knyttet til generelle lovendringer som påvirker kostnadene er oftest delt. Bygninger og eiendomsmasse skal tilbakeføres til offentlig myndighet ved slutten av perioden, men det offentlige har ofte en opsjon på forlenget tjenestekjøp.

Gjennomføring av OPS-prosjekter innfor denne sektoren har bl.a. ført til at:

- Offentlig sektor kan dokumentere at det offentliges midler til tjenesteyting brukes på en effektiv måte.
- Lokalforvaltningen har utviklet brukerorienterte, langsiktige strategier for tjenesteytingen.
- Fokus er flyttet fra kapitaldrevne prosjekter til tjenesteytelsesprosjekter.

### **Avfallshåndtering**

Vi har kun funnet ett dokumentert OPS-prosjekt knyttet til utvikling av nytt avfallshåndteringsanlegg i England.<sup>29</sup> Det aktuelle distriktet har om lag 400 000 innbyggere og produserer om lag 240 000 tonn avfall årlig.

Prosjektet ble gjennomført på tre år, fra tidlig planlegging av OPS til kontraktsundertegnelse, og ytterligere fire år til nytt anlegg var ferdig etablert. Det var 17 prekvalifiserte interessenter ved anbudsutlysning og fem som leverte inn tilbud. Dette er et normalt frafall. Kravene i anbudet var ytelsesbaserte, bl.a. med krav om at 60% av avfallet ikke skal bli landfylling, uten at det ble spesifisert hvordan dette skulle oppnås. I anbudsdokumentet gav myndighetene uttrykk for sin foretrukne løsning, men inviterte til alternative løsninger. Flere av selskapene som la inn tilbud hadde utformet både alternative løsninger og løsninger basert på anbudsdokumentets beskrivelse.

Tilbudene ble vurdert ut fra:

- Miljømessige og andre overordnede mål.
- I hvilken grad de ivaretok hensynene i den foretrukne løsningen.
- Kvaliteten på servicen.
- Teknisk kompetanse.
- HMS
- Forholdet til eksisterende ordninger for avfallsinnsamling med mer.

Offentlig part bærer risikoen for økte utgifter knyttet til skattlegging av avfallsplasser og andre lover med betydning for investering. Risiko knyttet til dagens fylling er delt, mens all annen risiko bæres av OPS-selskapet. 23 % av anslått betaling er knyttet opp til mengden avfall. Ytterligere 20 % av anslått betaling er avhengig av at tjenestenes kvalitet er som avtalt. Ved alvorlige brudd kan offentlig part avslutte kontrakten. Etter 25 år tilfaller fylling og bygninger kommunene, som imidlertid har opsjon på 5 års forlengelse til samme pris.

### **Gatebelysning**

Det er et begrenset antall OPS-prosjekter som utelukkende er knyttet til gatebelysning. I en rekke andre har gatebelysning inngått som en del av OPS-prosjektet, for eksempel i forbindelse med veibygging.<sup>30</sup> De OPS som har vært gjennomført for gatebelysning har alle vært knyttet til

<sup>29</sup> se 4ps: [Kirklees Waste Case Study](#)

<sup>30</sup> Se publikasjoner fra 4ps:

[Credit Allocation - Additional Street Lighting Guidance](#)  
[Payment Mechanisms for Local Authority Transport Projects](#)

rehabilitering/nybygging og vært utløst av at dagens gatebelysning er utdatert, trenger omfattende rehabilitering og ikke motvirker kriminalitet og trafikkulykker så godt som mulig.

Gatebelysning er en tjeneste som er svært synlig for brukerne og dårlig drift vil fort vekke reaksjoner. Kravspesifikasjonene har i hovedsak vært knyttet til ytelse, dels ifm. etablering av belysningen (bl.a. hvor opplyst gaten skal være og estetiske krav til master), og dels til drift (bl.a. reparasjon og renhold).

Kommunene har ønsket at OPS-prosjekter raskt skal få ansvar for gatebelysning. Samtidig er gatebelysningen i en dårlig forfatning. Det er derfor utviklet kontrakter som stiller lavere krav til ytelse i begynnelsen av kontraktperioden, mens de strengeste kravene først får virkning etter 1-4 år. Kontraktene har gjennomsnittlig hatt en varighet på 20 år, med krav om at lyktestolper med mer klarte seg i minst 3-6 år etter kommunal overtakelse uten omfattende reparasjoner.

Normalt bærer kommunen risiko i forbindelse med endring av krav til belysning som følge av at veier oppgraderes eller liknende mens all risiko knyttet til drift er plassert hos OPS-selskapet. Det følger av det engelske regelverket at minimum 20 % av forventet betaling skal være avhengig av løpende driftsyttelse. I forkant av anbudsprosessen utvikler kommunene en referanseprismodell som viser hvilke kostnader det offentlige selv må bære i fremtiden dersom kommunene selv skal produsere tjenesten. Denne referanseprismodellen må utvikles gjennom anbudsprosessen for at den også skal få med prising av den risikoen som overføres. Det er en forutsetning for å inngå OPS-avtale at det gir en bedre tjeneste i forhold til pris enn hva det offentlige selv kan prestere. Kvaliteten av gatebelysningen har i første del av OPS-prosjektene vært tilfredsstillende.

Sentrale aktører innenfor gatebelysning er private firma som ellers leverer vedlikehold av gatebelysning og finansieringsinstitusjoner. Flesteparten av prosjektene er gjennomført av 'single purpose' selskaper.