

OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell

- En litteraturstudie

Inger Malene Roppestad Daltveit

Veileder

Hans Christian Garmann Johnsen

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2014

Handelshøyskolen ved UiA

Forord

Denne rapporten er avsluttende avhandling i en mastergrad i prosjektledelse og økonomisk styring ved Universitetet i Agder, rapporten tilsvarer 30studiepoeng.

Tittel på oppgaven er: Offentlig-Privat Samarbeid som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell. Selv om jeg har vært innom OPS i skolesammenheng og observert debatter i nyhetsbildet, så hadde jeg relativt lite forkunnskap sammenliknet med hva jeg trodde ☺ Jeg har brukt mye tid på å sette meg inn i gjennomføringsmodellene, ikke bare Offentlig Privat Samarbeid – men også de tradisjonelle modellene. Slik at jeg hadde et solid grunnlag før jeg gikk i gang med skrivingen. I etterkant er jeg glad for at jeg brukte såpass mye tid på dette, da det ble lettere å gripe an når jeg først kom så langt at jeg begynte å nøste opp i hvordan jeg skulle gå løs på problemstillingen. Oppgavens tittel i seg selv ble litt vel ”ullen”, jeg bestemte meg raskt for å ha underordnede forskningsspørsmål som kunne sette tema i relasjon til noe og hjelpe meg på veien frem mot en løsning på oppgaven. En utfordring på veien var at OPS er såpass nytt at mange prosjekter er kun i startgropen av drifts- og vedlikeholdsfasen, fokuset ble derfor lagt på modellen frem til denne fasen. Dette var likevel ikke unaturlig da et eventuelt grunnlag for innovasjon og innovasjon skapes her – ikke i prosjektets levetid.

Selve gjennomføringen av oppgaven innen fem måneder har vært utfordrende og jeg har flere ganger lurt på om det var mulig å komme i mål innen fristen, spesielt med jobb ved siden av og mann, to små barn og en hybelboer i magen som er ventet omtrent på samme tid som sensur. Likevel har det på et vis fungert.

At jeg er kommet i mål skyldes delvis en strukturert hverdag, men jeg hadde ikke klart det uten imponerende innsats ifra min mann som i perioder nesten alene har tatt ansvar for både barn og hjem - ved siden av full jobb. Jeg er utrolig takknemlig for alt du har gjort for at jeg skulle klare å holde alle ballene i luften, og komme i mål. Jeg er og takknemlig for våre to solstråler hjemme som ikke bare gir oss glede og latter hver dag, men som daglig minner meg på at det finnes viktigere ting i livet enn jobb, lesing og oppgaveskriving. De har gitt meg grunn til å gå ut av bobla, og pausene med fullt fokus på dem har gitt meg helt nødvendig avkobling. Jeg gleder meg til å ta litt fri og være mer sammen med dere alle tre ☺

Jeg er og takknemlig for venner og familie som har heiet på meg underveis, ikke bare under halvåret med oppgaveskriving – men gjennom hele masterløpet.

Inger Malene R. Daltveit

Sammendrag

Rapporten søker å gjøre rede for Offentlig Privat Samarbeid som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell. Dette gjør den ved å stille fire forskningsspørsmål:

1. Er offentlig privat samarbeid en mer innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell sammenliknet med tradisjonelle modeller?
2. Kan tidligere erfaringer ifra gjennomførte OPS-prosjekter i Norge fortelle noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?
3. Kan erfaringer ifra England, hvor metoden har vært benyttet lengre, fortelle noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?
4. Hvordan bør OPS brukes/utvikles videre for at den skal virke innovasjonsfremmende?

Nærmere undersøkelse av disse fire problemstillingene viser at det er momenter ved OPS-modellen som gjør den til et godt verktøy og virkemiddel for å fremme innovasjon, men at modellen i seg selv ikke er innovasjonsfremmende.

Sammenliknet med tradisjonelle gjennomføringsmodeller er OPS unik ved at den ser prosjektet i et livssyklusperspektiv, det private OPS-selskapet kommer også tidligere på banen og er med videre i drifts- og vedlikeholdsfasen av prosjektets levetid – i motsetning til de tradisjonelle modellene som kun skal levere et produkt. I tillegg har en OPS-entreprenør/leverandør en byggherre-funksjon i prosjektet som leverandører/entreprenører ikke har. Dette er momenter som kan fremme innovasjon, både ved at entreprenøren kan se nye løsninger som er mer hensiktsmessige i et livssyklusperspektiv og som kan bidra til å redusere drifts- og vedlikeholdskostnader og ved at entreprenør kommer inn tidligere og dermed har større mulighet til å påvirke hvordan bygget/anlegget/prosjektet skal se ut. Gjennom å være byggherre, ikke leverandør, har en privat part i et slikt samarbeid også større påvirkningskraft til å få frem disse løsningene.

For at modellen skal fremme innovasjon er det viktig at partene er klare på sine roller: det offentlige skal levere klare funksjonskrav, det private skal fokusere på hvordan dette skal løses på en best mulig måte. Dersom det offentlige legger for stramme rammer, reguleringer og retningslinjer for prosjektet, hemmer dette innovasjon.

Et annet viktig moment er at risiko må fordeles hensiktsmessig, hovedregelen er at den part som best kan kontrollere risiko bør være den part som bærer risiko. Dette kan både fremme og hemme innovasjon. Dersom den private part tar all risiko ved å introdusere nye løsninger, uten å kunne kontrollere en del faktorer, kan dette skremme til å velge trygge og utprøvde løsninger.

De norske erfaringene viser at OPS så langt har resultert i innovasjon, men da mer på gjennomføringsbiten enn på den tekniske biten ved det ferdige prosjektet – dette avhenger igjen av hvordan innovasjon defineres. Jo løsere definisjon – jo større grad av innovasjon. Meningene er likevel delt om hvor grad av innovasjon OPS medfører, eller hvor knyttet dette er til OPS-modellen. Enkelte mener at en ville fått samme grad av innovasjon ved bruk av tradisjonelle modeller eller at innovasjonsmomentene (for eksempel bruk av LED-belysning) kan overføres til de tradisjonelle modellene. En glemmer da at innovasjon ligger i det å finne løsningen, ikke i å kopiere og ta den i bruk.

Erfaringer opparbeidet i England viser at OPS-modellen er gått ifra å fremmes som en finansiell løsning, til å fremmes som en modell som gir ”mye for pengene”. En viktig del av denne merverdien som skapes gjennom OPS er de innovasjonsfremmende elementene som skaper nye, mer effektive og anvendelige løsninger. OPS har vært benyttet lenger og erfaringer viser at det private velger andre løsninger enn hva det offentlige ville gjort, og dette fungerer ofte bedre. Igjen er det poenget med å tenke helhetlig og i livssyklus som har brakt frem gode løsninger i prosjektene.

OPS som gjennomføringsmodell har så langt kun fanget interessen til noen av de få store entreprenørselskapene, dette kan skyldes av det har vært et snevert felt med kun ”bruksbygg”. For at OPS-modellen skal holde på sin aktualitet og fungere som en innovasjonsfremmende modell bør oppdragsgiver legge til rette for innovasjon i anbudsfasen, videre bør en vurdere å åpne for kommersielle løsninger som å skape nye sammensetninger av tilbud hvor det private kan fylle det offentlige behov og samtidig ha et kommersielt tilbud, for eksempel som ved Aquarama hvor kommunene eier badeanlegg og idrettsbane, mens det offentlige drifter dette på oppdrag ifra kommunen. Ved siden av dette har det private også bygget spa-anlegg og hotell som driftes av det private. Hotellet kan også leie idrettshallen av det offentlige ved store arrangement, Slik utfyller det offentlige og private hverandres behov. Det offentlige har fått et fire ganger så stort anlegg til samme pris som hva det betalte for det gamle, og forutsigbare

kostnader. Det private har fått mulighet til å bygge et anlegg på en tomt de ikke ville fått tak i om det ikke hadde vært for OPS-prosjektet.

Dersom en ønsker å utnytte de egenskapene ved OPS-modellen som gjør den til et mulig innovasjonsfremmende verktøy, er det viktig at det legges til rette for og oppfordres til innovasjon allerede i anbudsprosessen. Jo tidligere den private aktør får komme på bane med sin ekspertise og jo færre retningslinjer som er lagt, jo bedre er rommet for å utvikle nye innovative løsninger. Det nytter ikke å hente inn en privat aktør etter at det er lagt stramme retningslinjer og lite handlingsrom for deretter å forvente store innovative løsninger.

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
INNHOLDSFORTEGNELSE	7
KAPITTEL 1: INNLEDNING	9
1.1 BEGRUNNELSE FOR VALG AV OPPGAVE	9
1.2 AKTUALISERING	9
1.3 OPPGAVENS PROBLEMSTILLING	10
1.4 OPPGAVENS PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	10
1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING	11
KAPITTEL 2: BAKGRUNN	13
2.1 INNLEDNING	13
2.2 OFFENTLIG PRIVAT SAMARBEID – OPS	13
2.2.1 DEFINISJON	13
2.2.2 OPS SOM GJENNOMFØRINGSMODELL	15
2.2.3 HVILKE TYPER PROSJEKT PASSER OPS FOR?	19
2.3 NÆRMERE OM INNOVASJON	20
2.3.1 INNLEDENDE OM INNOVASJON	20
2.3.2 DEFINISJON	21
2.3.3 ULIKE TYPER INNOVASJON	22
2.3.4 INKREMENTELL OG RADIKAL INNOVASJON	23
KAPITTEL 3: METODE	24
3.1 PROBLEMSTILLING	25
3.2 VALG AV UNDERSØKELSESDSIGN	25
3.3 VALG AV METODISK TILNÆRMING, KVALITATIV ELLER KVANTITATIV	26
3.4 LITTERATURSTUDIE	26
3.5 VALG AV LITTERATUR	28
3.5.1 KRITERIER FOR VALG AV LITTERATUR:	28
3.6 ANALYSE AV INNSAMLET DATAMATERIALE	30
3.7 VALIDITET OG RELIABILITET	31
3.7.1 UNDERSØKELSENS INTERNE OG EKSTERNE VALIDITET	31
3.7.2 RELIABILITET	32
KAPITTEL 4: ER OFFENTLIG PRIVAT SAMARBEID EN MER INNOVASJONSFREMMENDE GJENNOMFØRINGSMODELL SAMMENLIKNET MED TRADISJONELLE MODELLER?	33
4.1 INNLEDNING	33
4.2 ANSKAFFELSESPROSESSEN	33
4.3 TRADISJONELLE GJENNOMFØRINGSMODELLER	37
4.3.1 DELT ELLER FRAGMENTERT LEVERANDØRORGANISASJON:	37
4.3.2 INTEGRERT LEVERANDØRORGANISASJON	40
4.3.3 INTEGRERT ORGANISASJON	41
4.4 TRADISJONELLE MODELLER SAMMENLIKNET MED OPS	41
4.4.1 INNLEDNING	41
4.4.2 OPS VS. TRADISJONELLE GJENNOMFØRINGSMODELLER	42

4.4.3	SAMMENDRAG	46
-------	------------	----

KAPITTEL 5: KAN TIDLIGERE ERFARINGER IFRA GJENNOMFØRTE OPS-PROSJEKTER I NORGE FORTELLE NOE OM OFFENTLIG PRIVAT SAMARBEID SOM INNOVASJONSFREMMENDE GJENNOMFØRINGSMODELL? **48**

4.5	INNLEDNING	48
4.6	ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	48
4.7	OVERSIKT OVER GJENNOMFØRTE OPS-PROSJEKTER I NORGE	49
4.8	PRESENTASJON AV ERFARINGER IFRA UTVALGTE PROSJEKTER	50
4.8.1	UTFORDRINGER VED Å EVALUERE OPS-PROSJEKTER	51
4.8.2	STATENS PILOTPROSJEKTER INNENFOR VEGSEKTOREN	51
4.8.3	OPS-PROSJEKTER I SKOLE-SEKTOREN:	59
•	PERSBRÅTEN VIDEREGÅENDE SKOLE OG HØYBRÅTEN GRUNNSKOLE	60
•	LYNGDAL UNGDOMSSKOLE	61
4.9	SAMMENDRAG	64

5. KAN ERFARINGER IFRA STORBRIANNIA, HVOR METODEN HAR VÆRT BENYTTET LENGRE, FORTELLE NOE OM OPS SOM INNOVASJONSFREMMENDE GJENNOMFØRINGSMODELL? **66**

5.1	INNLEDNING	66
5.2	OM PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIPS (OG PRIVATE FINANCE INITIATIV)	67
5.3	ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	69
5.4	ERFARINGER IFRA STORBRIANNIA	70
5.4.1	VEISEKTOREN	73
5.4.2	FENGSELSSEKTOREN	74
5.4.3	HELSESEKTOREN	75
5.4.4	SKOLESEKTOREN	76
5.5	IDENTIFISERTE OPS-SUKSESSFaktorER	77
5.6	SAMMENDRAG	78

6. HVORDAN BØR OPS BRUKES/UTVIKLES VIDERE FOR AT DEN SKAL VIRKE INNOVASJONSFREMMENDE? **80**

6.1	INNLEDNING	80
7.2	OPS OG INNOVASJONSPOLITIKK	80
7.3	ER OPS SVARET?	84
7.4	FUNN GJORT TIDLIGERE I OPPGAVEN	87
7.5	SAMMENDRAG	87

8 AVSLUTNING **89**

8.1	KONKLUSJON	89
8.2	BEGRENSNINGER	91
8.3	VIDERE FORSKNING	91
8.4	PRAKTISK BETYDNING	91

9 LITTERATURLISTE **92**

9.2	KILDER	92
------------	---------------	-----------

Kapittel 1:

Innledning

1.1 Begrunnelse for valg av oppgave

Oppgaveteksten: ”gjør rede for OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell” ble presentert som et forslag til tittel på masteroppgaven høsten 2013. Hadde ikke oppgaveteksten blitt foreslått så hadde jeg nok ikke kommet på den selv, men jeg syntes at både prosjektprosesser og prosjektledelse har vært blant de mest spennende fagene og denne problemstillingen var den jeg fant mest interessant av alle de foreslåtte. Det viktigste for meg var at det var et område jeg syntes var spennende og som jeg kunne tenke meg å fordype meg i, skal jeg først bruke nesten et halvt skoleår på å fordype meg i noe – så kan det godt være interessant! Jeg hadde litt kjennskap til gjennomføringsmodeller og OPS, mens innovasjon hadde jeg en formening om hva var. Jeg ble likevel veldig overrasket da jeg begynte å sette meg inn i det og så hvor stort akkurat dette feltet er.

1.2 Aktualisering

OPS er nevnt i media med jevne mellomrom, og ofte høster denne form for samarbeid både entusiasme og kritikk. På den positive siden blir sagt at OPS fører til at prosjekter blir fremstilt på kortere tid, til bedre kvalitet, gir rom for innovasjon og til en bedre pris. Kritikken innebærer stort sett at OPS er et dyrt alternativ, det er blitt sagt at å benytte OPS er det samme som å gi det private sugerør til statskassa. Tidligere finansminister Sigbjørn Johnsen har også uttalt at ingen handler på kreditt når en har penger på bok.¹ Videre er flere negative til at en ved å ta i bruk slike løsninger overlater det offentliges oppgaver til det private næringslivet og at en binder opp store summer i budsjettet for flere ti-år fremover. I denne oppgaven har jeg verken tatt stilling eller hensyn til denne debatten, denne rapporten dreier seg først og fremst om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell.

Sannheten er at dersom det er tilfellet at OPS fremmer innovasjon, at prosjekter blir ferdig til avtalt tid eller kortere og til avtalt kostnad – men med bedre og mer funksjonelle løsninger så er dette noe samfunnet har behov for. Lønnsveksten i Norge har vært bratt de siste årene, produktiviteten har ikke vokst i samme takt og har skapt et unaturlig stort skille som må strammes inn. Da de færreste er villige til å redusere lønnen sin, betyr det at produktiviteten

¹ <http://kommunal->

må økes for at gapet mellom de to målene skal reduseres. Kan OPS for eksempel være et bidrag til dette i bygg- og anleggsbransjen?

1.3 Oppgavens problemstilling

Oppgaven søker etter å gjøre rede for OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell. For å komme nærmere denne problemstillingen har jeg stilt fire forskningsspørsmål og delt opp oppgaven deretter. Forskningsspørsmålene er som følgende:

1. Er offentlig privat samarbeid en mer innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell sammenliknet med tradisjonelle modeller?
2. Kan tidligere erfaringer ifra gjennomførte OPS-prosjekter i Norge fortelle noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?
3. Kan erfaringer ifra England, hvor metoden har vært benyttet lengre, fortelle oss noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?
4. Hvordan bør OPS brukes/utvikles videre for at den skal virke innovasjonsfremmende?

1.4 Oppgavens problemstilling og avgrensning

Problemstillingen er vid, forskningsspørsmålene bidrar til å dele opp og gjøre oppgavens problemstilling mer håndterbar. Forskningsspørsmålene gir og en naturlig avgrensning, men er likevel ikke så spesifikke at jeg opplever at jeg har måtte utelate relevant informasjon knyttet til oppgavens spørsmål. Jeg har opplevd dem som gode verktøy til å nærme meg oppgavens tema.

Det finnes en rekke ulike typer OPS-samarbeid, jeg har valgt å samle dem under OPS-begrepet: ingen fremheves og ingen utelates. I presentasjonen av OPS har jeg likevel gjort et unntak og presentert to hovedformer; OPS med privat finansiering og OPS med offentlig finansiering. Dette for å fremheve hvor viktig det er, uavhengig av hvem som finansierer, at en fokuserer på å holde livssyklusperspektivet da dette er noe av det unike ved OPS.

Rapporten fokuserer kun på mulige innovasjonsmomenter eller insentiver til slike på sider ved OPS som kan knyttes til oppgavens tittel: OPS som innovasjonsfremmende

gjennomføringsmodell. All diskusjon og momenter i debatten nevnt ovenfor er holdt utenfor med mindre det er innovasjonsrelatert.

1.5 Oppgavens oppbygning

Kapittel 2: Bakgrunn

En nærmere presentasjon av OPS og innovasjon, de sentrale temaene i rapporten.

Kapittel 3:Metode

En presentasjon av metode benyttet i utforming av rapporten

Kapittel 4: Er offentlig privat samarbeid en mer innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell sammenliknet med tradisjonelle modeller?

Innføring i anskaffelsesprosessen, presentasjon av de tradisjonelle gjennomføringsmodellene, en sammenlikning av tradisjonelle gjennomføringsmodeller og offentlig privat samarbeid med fokus på innovasjonsfremmende elementer.

Kapittel 5: Kan tidligere erfaringer ifra gjennomførte OPS-prosjekter i Norge fortelle noe om offentlig privat samarbeid som innovasjonsfremmende gjennomføringsarbeid?

Kapittelet gir et historisk tilbakeblikk, oversikt over gjennomførte OPS-prosjekter i Norge og en presentasjon av erfaringer ifra utvalgte prosjekter.

Kapittel 6: Kan erfaringer ifra Storbritannia, hvor metoden har vært benyttet lengre, fortelle noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?

Kapittelet gir en innføring i den britiske den engelske OPS-modellen: Private Public Partnerships, et historisk tilbakeblikk, presentasjon erfaringer i fra Storbritannia og en oversikt over identifiserte OPS-suksessfaktorer.

Kapittel 7: Hvordan bør OPS brukes/utvikles videre for at den skal virke innovasjonsfremmende?

Kapittelet gir presentasjon av rapporten: ”OPS og innovasjonspolitik”, artikkelen: ”Er OPS svaret?” og av funn gjort tidligere i oppgaven som til sammen kan si noe om hvordan OPS bør brukes og videreutvikles.

Kapittel 8: Avslutning

Består av konklusjon, begrensninger ved rapporten, grunnlag for videre forskning, praktisk betydning av rapporten

Kapittel 9: Litteraturliste

Oversikt over kilder benyttet i rapporten

Kapittel 2:

Bakgrunn

2.1 Innledning

Rapportens hovedtema er Offentlig Privat Samarbeid og innovasjon. Forfatter vil her gi en nærmere presentasjon av gjennomføringsmodellen OPS og begrepet innovasjon og hvilken definisjon jeg legger til grunn. Teorien presentert her vil ligge til grunn under analyse og sammendrag tilknyttet forskningsspørsmålene.

2.2 Offentlig Privat Samarbeid – OPS

2.2.1 Definisjon

På oppdrag ifra Nærings- og handelsdepartementet definerer KPMG i sin rapport (2003) om kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid” OPS som: *”En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor”*

Videre beskrives modellen ved å presisere at det er stat eller kommune som har ansvaret for å definere hvilke tjenester brukerne skal motta og hvilken kvalitet tjenesten skal ha. Den private part har ansvaret for at tjenesten blir levert, i OPS-sammenheng betyr det at den private part bærer ansvaret for å finne den mest hensiktsmessige måten å produsere tjenesten på, reise kapital, gjennomføre utbyggingen og deretter vedlikeholde og drive fasiliteten. (KPMG 2003, s4) Denne beskrivelsen legger til grunn at det er den privates ansvar å finne til veie kapital til prosjektet, dette er ikke alltid tilfelle. Det finnes også OPS-modeller som legger til grunn at det er det offentlige som finansierer prosjektet.

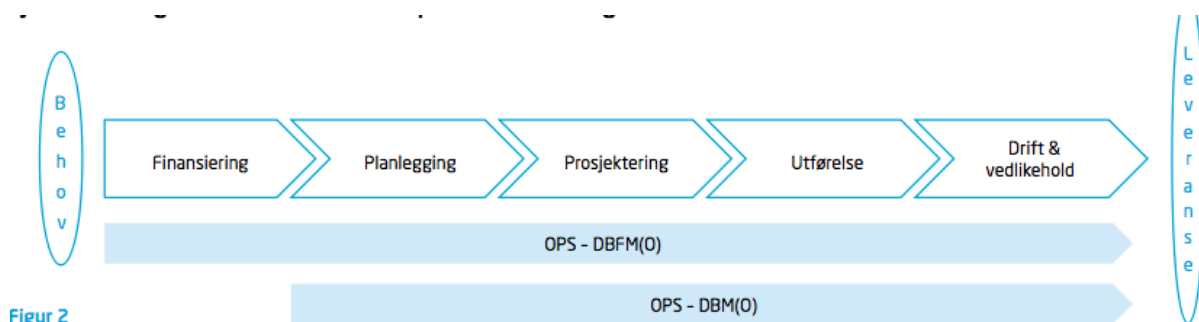
Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm (2008) betegner OPS som et paraplybegrep, som skal dekke en rekke kontrakts- og samarbeidsformer fra kontrakter der den private part gis et operativt ansvar for en tjeneste, konsensusmodeller, og ned til selskapsformer med privat og offentlig eierskap. Dette signaliserer at OPS er mer enn bare en enkelt modell, men det er likevel lite konkret.

I denne rapporten legger forfatter definisjonen presentert av NHO (2014) til grunn:

”Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er en gjennomføringsmodell som er basert på tidlig involvering av leverandørene. Basert på byggherrens behov vil et OPS-selskap i tillegg til å utføre prosjektering og bygging, ta ansvar for eierskap, drift og vedlikehold i en definert periode, samt eventuelt finansiering”

KPMG (2003, s.10) foretar i sin rapport en spesifisering av partene og relasjonene mellom dem, det tas utgangspunkt i dette:

- *”med offentlig mener vi et departement, direktorat eller en underliggende organisatorisk enhet. Det kan være et sykehus, et politidistrikt etc. På lokalt nivå vil det være kommuner og fylkeskommuner eller underliggende enheter.*
- *”med privat mener vi potensielle ikke-offentlige samarbeidspartnere for offentlig sektor. Det vil være virksomheter som er etablert for å tjene penger, men også frivillig sektor og de ideelle organisasjonene.”*
- *”med samarbeid mener vi et partnerskap hvor det offentlige og private deler risiko med den ambisjon å utføre en offentlig tjeneste best mulig. Samarbeidet bør være balansert og fremstå som attraktivt for begge parter. Partnerskap er muligens et mer dekkende ord enn samarbeid, da partnerskap i større grad understreker den gjensidige forpliktelsen og indikerer en tettere relasjon enn ordet samarbeid. Et forhold som er gjennomregulert kan vanskelig kalles for et samarbeid. En detaljspesifisert kontrakt med fokus på tekniske spesifikasjoner og krav til hvordan tjenesten skal produseres vil vi heller ikke kalle et OPS”*



Figur 2

Figuren (NHO 2014, s.5) viser dette særpreget ved OPS-modellen som spesifikt nevnes som en del av definisjonen: entreprenør kommer inn på et tidlig stadium og har en større rolle i og med at den følger prosjektet ut ifra et livssyklus-perspektiv.

2.2.2 OPS som gjennomføringsmodell



KPMG (2003) definerer OPS som en mellomform mellom tradisjonell offentlig anskaffelse og full privatisering². Nyere litteratur vil og til en viss grad bekrefte OPS som en hybridløsning mellom disse to variantene. Dette vektlegges likevel ikke, OPS blir hovedsakelig presentert som en alternativ gjennomføringsmodell ved et byggeprosjekt – på lik linje med de modellene vi betegner som tradisjonelle.

I et offentlig-privat samarbeid har det offentlige en ”bestiller-funksjon”. Som bestiller i prosjektet har det offentlige ansvaret for å utarbeide et oppdrag som dekker de behovene som skal tilfredstilles gjennom det forestående prosjektet, dette gjøres ved å sette opp funksjons- og kvalitetskrav. Den private parts oppgave er å dekke disse behovene ikke bare ved ferdigstilt prosjekt/bygg/produkt, men gjennom hele driftsfasen. Det offentlige kan og bør ved utarbeidelse av oppdraget sette krav til hvilken standard og behov som skal dekkes gjennom driftsfasen, dersom den private aktør ikke opprettholde denne standarden i leieperioden/driftsfasen, kan det offentlige kreve reduksjon i vederlagsbetaling. Differansen i oppgjørform er et av områdene hvor OPS skiller seg ifra tradisjonelle modeller:

”I en tradisjonell gjennomføringsmodell er betalingen et eksempel av et bygg knyttet til enhetspriser, mengder og innsatsfaktorer (detaljspesifisering av input). I en OPS-modell er betalingen avhengig av at bygningen eller anlegget gjennom hele kontraktsperioden imøtekommer de funksjoner og kvaliteter som er avtalt (funksjonsspesifisering av output). Betalingen for bygget/anlegget skjer ved brukerbetaling og/eller avtalt offentlig leiepris ”³

Et annet av de tydeligste særtrekkene ved OPS-modellen sammenliknet med de tradisjonelle modellen er at:

² modellen er hentet ifra KPMG 2003, s.11

³ OPS: mulighet eller trussel? 2011, s.10

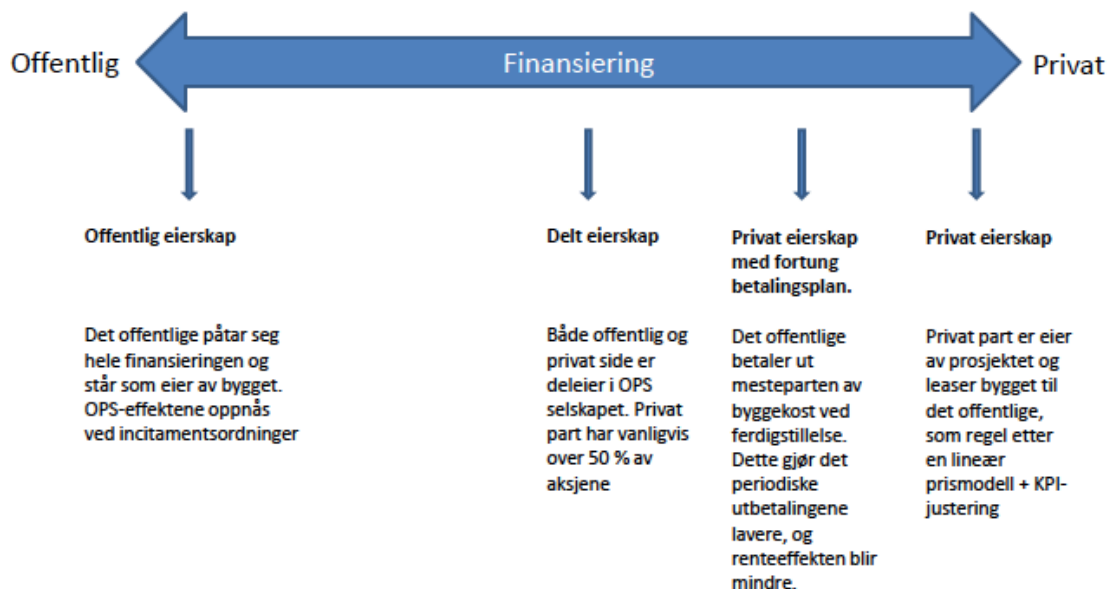
”I en tradisjonell gjennomføringsmodell etterspør den offentlige oppdragsgiveren selve objektet, en vei eller bygning. I en OPS-modell etterspørres den funksjonen som leverandøren skal oppfylle for innbyggerne over veiens eller bygningens livsløp”⁴

Ut ifra dette kan vi si at partene i en OPS-kontrakt skal forholde seg til hverandre som parter i en avtale over relativt lang tid, ofte 20-30år. Det sier seg selv at da er det viktig med en god relasjon partene i mellom. En tydelig og oversiktlig rollefordeling er derfor viktig, videre er det viktig med en avtale som begge parter er fornøyd med, og som er klar på hvilket ansvar de ulike partene har, samt hvordan dette skal kontrolleres og kvalitetssikres.

Ulike gjennomføringsmodeller innen Offentlig Privat Samarbeid

Det finnes en rekke ulike ”under-varianter” av OPS-modellen. OPS-litteraturen fordeler modellene litt forskjellig, både i antall og hva som vektlegges. De fleste modeller legger finansiering til grunn.

Det finnes flere måter å finansiere et OPS-prosjekt, modellen nedenfor viser et utvalg av løsninger (Kaldestad 2014, s.16)



Her foreslås fire ulike typer OPS-finansiering; offentlig eierskap, delt eierskap, privat eierskap med fortung betalingsplan og privat eierskap.

⁴ OPS : mulighet eller trussel? 2011, s10

Rasmussen og Strøm (2008, s21) trekker frem andre modeller basert på internasjonale erfaringer:

- BOT: Build, Operate, Transfer (bygge, drifte, overføre)
- BOO: Build, Operate, Own (bygge, drifte, eie)
- BOOT: Build, Own , Operate, Transfer (bygge, eie, drifte, overføre)
- DCMF: Design, Construct, Maintain, Finance (designe, prosjektere og bygge, vedlikehold, finansiere)
- BLT: Build, Lease, Transfer (bygge, leie ut/lease, overføre)

Forskjellen mellom kontrakts-modellene handler i store trekk om når den private parten trekkes inn, hvordan oppgaver og ansvar fordeles, og fordeling av risiko og finansiering og eierrettigheter underveis og ved kontrakts-utløp (Rasmussen og Strøm, s21)

Difi har lagt ut en oversikt over ulike OPS-modeller på sine sider⁵ og fremhever

- DBO/DBD: Design, Build, Operate (designe, bygge, drifte)
- DBFM (O)/DBFD: Design, Build, Finance, Maintain (Operate) (designe, bygge, finansiere, drifte)

Oversiktene presentert ovenfor viser at det finnes en rekke undermodeller av Offentlig-Privat Samarbeid, i denne rapporten skiller det kun mellom Offentlig Privat Samarbeid med offentlig finansiering og Offentlig Privat Samarbeid med privat finansiering. Forfatter har valgt denne avgrensningen da mange av modellene presentert er enten under-varianter av disse to, kombinasjon av disse to eller modeller som er lite brukt. Avgrensningen er heller ikke avgjørende for problemstillingen i rapporten.

Offentlig privat samarbeid med offentlig finansiering

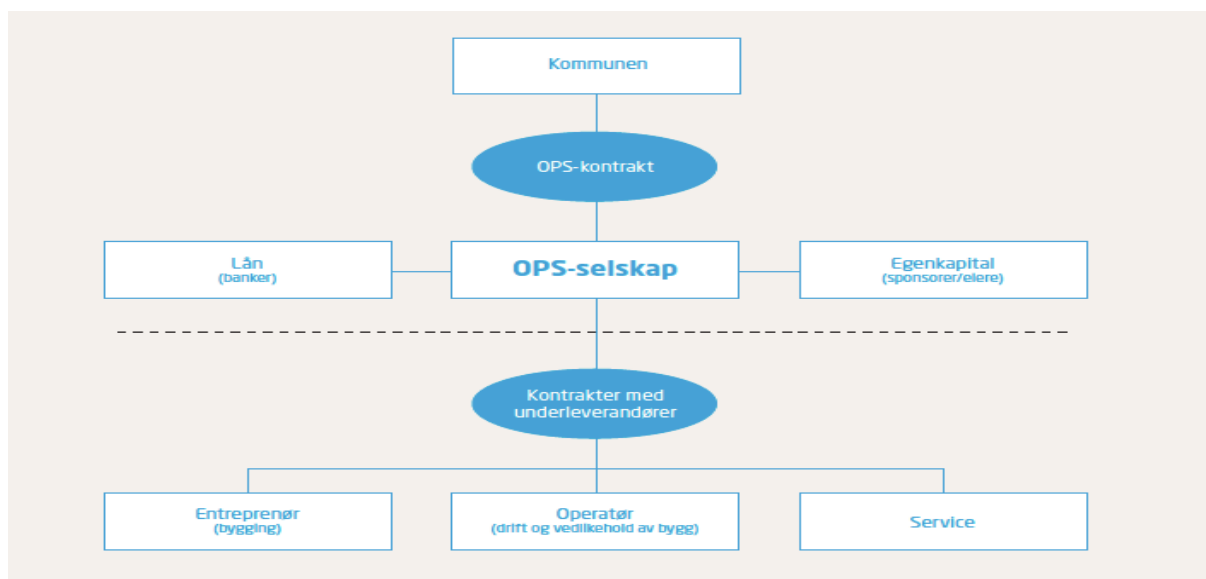
Flere av modellene nevnt ovenfor vil kunne falle under denne fanen: OPS-modell med offentlig eierskap, BOT (Build, Own, Transfer) og DBO (Design, Build, Own). Ut ifra disse definisjonene kan vi se at entreprenør kommer inn i bildet på litt forskjellige tidspunkt, den er for eksempel linket inn tidligere i en DBO-modell enn hva den er i en BOT-modell. Dette er likevel bare nyanser, og i praksis trenger ikke dette være tilfellet.

⁵ <http://www.anskaffelser.no/temaer/gjennomforingsmodeller/offentlig-privat-samarbeid-ops>

Med denne varianten vil en ha ekstra fokus på samarbeidet mellom oppdragsgiver og den private leverandøren i planleggingsfasen, i motsetning til en variant av OPS-modellen hvor en har privat finansiering hvor dette hovedsakelig er overlatt til leverandøren (NHO 2014, s5). Den private part har fortsatt ansvar for drift og vedlikehold, men da det private ikke har de samme økonomiske forpliktelsene og insentivene som følger med når prosjektet finansieres i forhold til å for eksempel ha et ønske om lavest mulig drift- og vedlikeholdskostnader så er det fortsatt viktig å holde fokus på å finne gode løsninger for å holde drifts- og vedlikeholdskostnader nede slik at dette momentet ikke forsvinner. Å se prosjektet i livssyklusperspektiv er noe av det som gjør OPS unikt.

I en slik modell med offentlig finansiering benyttes åpen bok, dette virkemiddelet gir kunden direkte innsyn i prosjektets økonomi⁶. Leverandørene konkurrer typisk på kompetanse, erfaring, samarbeidsegenskaper og pris (påslag) (NHO 2014, s5)

Offentlig Privat Samarbeid med privat finansiering



Oversikten (NHO 2014, s6) viser kontraktstrukturen i et offentlig privat samarbeid med privat finansiering. Her ser vi at OPS-selskapet må forholde seg til flere aktører og samarbeidspartnere, mens bestiller kun forholder seg til OPS-selskapet gjennom inngått kontrakt. Bortsett ifra finansieringsbiten og drifts- og vedlikeholdsansvaret, viser modellen at OPS har mange likhetstrekk med gjennomføringsmodellen totalentreprise.

⁶ <http://www.ncc.no/no/Konsepter/NCC-Partnering/Fordeler-med-NCC-Partnering/>

OPS-selskapet er, i likhet med en totalentreprenør, avhengig av disse forbindelsene for å komme i mål med prosjektet til avtalt tid og kvalitet. Forskjellen her er at OPS-selskapet også må forholde seg til flere parter grunnet finansieringen.

2.2.3 Hvilke typer prosjekt passer OPS for?

Et offentlig privat samarbeid passer ikke for alle typer prosjekter og alle offentlige oppgaver, før et slikt samarbeid vurderes bør en gjøre en nøye vurdering av prosjektet som skal gjennomføres, behovet nå og årene fremover, om det er et politisk grunnlag for å gjennomføre et slikt samarbeid, konkurransesituasjonen, gevinstpotensialet og lignende.

NHO (2014, s13) viser til at tidligere erfaringer viser at OPS som metode er mest aktuell i prosjekter som er ment å dekke den offentlige arbeidsgivers behov for infrastruktur, som for eksempel utbygging og drift av skoler, sykehjem, veier osv. Et offentlig privat samarbeid med lang bindingstid passer heller ikke på områder hvor teknologien utvikler seg raskt, og det er helt nødvendig å ”henge med i svingene”.

Rasmussen og Strøm (2008, s 60-61) legger til grunn noen suksesskriterier for utvelgelse: ”Gitt at det er fastslått at det er behov for investeringsprosjekter, og at forventet nytte forsvarer kostnadene, bør følgende betingelser være oppfylt før OPS modellen utredes:

- *risikofaktorene må være utredet og vurdert. Risikoen må kunne fordeles slik at den håndteres kostnadseffektivt av enten offentlig eller privat sektor. Risikooverføring må være reell og troverdig, med mest mulig åpenhet om risikopremien.*
- *Gevinstpotensialet må fordeles slik at begge parter motiveres for å arbeide mot suksess for det samlede prosjektet*
- *Innenfor infrastrukturprosjekter må utvikling, løsningsvalg, utforming, bygging, drift og vedlikehold ses i sammenheng, og involvere begge partene fra oppstart.*
- *Kontraktene og anbudsgrunnlaget må være mest mulig ytelsesbasert med muligheter for den private part til å velge løsning. Dersom teknologisk innovasjon og nyskapninger er et mål, må det settes av tilstrekkelig tid i anbuds- og tidligfasen. En risikodeling knyttet til løsningsvalg bør vurderes*

- *Konkurransen gir kostnadsbesparelser og innovasjon. Det må være flere tilbydere for å gi en effektiv konkurranse. Graden av konkurranse syntes å påvirke både prisen. Kvaliteten og den samlede innovasjonen i prosjektet. Kriteriene likebehandling, transparens og ikke-diskriminering er vesentlige.*
- *Partene må være innstilt på et samarbeid og sette av ressurser og kompetanse til samarbeid i alle prosjektfasene (kontakt, kontrakt og kontroll/oppfølging). Kontrakten må kunne revideres i prosjektperioden slik at det sikres insentiver til å arbeide for felles mål. Partenes rasjonalitet må avklares for å kunne skape en god helhet i prosjektet.”*

I egenhetsvurderingen NHO (2014, s.13) mener bør gjøres for prosjektet i forhold om det enkelte prosjekt passer som et OPS-prosjekt fremheves det også at det må være politisk grunnlag for beslutningen om OPS, det er og viktig å se på om dette kan foreligge før konkurransen kunngjøres. Videre er det viktig å stille seg spørsmålene: er det mulig å fremstille behovene det offentlige har som funksjonskrav og er det mulig å måle disse? Er det mulig å se bygging, drift og vedlikehold som en helhet? Og kan det offentliges behov for styring ivaretas i et OPS? NHO (2014) poengterer at en gunstig konklusjon i en egenhetsvurdering ikke automatisk gir en garanti for et godt prosjekt og resultat med OPS. ”Det er strukturen til OPS-modellen i hvert enkelt prosjekt som vil være avgjørende for om prosjektet vil være vellykket”⁷

2.3 Nærmere om innovasjon

2.3.1 Innledende om innovasjon

Innovasjon er helt nødvendig for at samfunnet skal utvikle seg videre. Spesielt i dag med den raske tekniske utviklingen som er, men også økt forskjell mellom vekst i lønn og produktivitet er et bevis på at en må ”henge med i timen”. I Norge henger produktiviteten etter lønnsveksten og det er derfor helt nødvendig å øke produktiviteten for at samfunnet ikke skal

⁷ NHO 2014, s.13

bakke etter. Også i forhold til konkurranse med andre land er dette viktige. Det er behov for nye metoder som øker effektivitet og produktivitet, det er behov for innovasjon!

For å øke verdiskapingen i norsk økonomi er det avgjørende at norske bedrifter klarer å omstille seg etter hvert som marked, teknologi og andre rammebetingelser endrer seg.⁸ Det samme må gjelde det offentlige, dersom det offentlige ”bakker” etter vil dette få konsekvenser for samfunnet.

2.3.2 Definisjon

Uttrykket innovasjon kommer fra det latinske ordet ”innovare” som betyr å fornye eller å lage noe nytt. Innovasjon kan defineres på en rekke ulike måter og det foreligger et utall av definisjoner fra enkeltland, akademiske miljøer, EU og OECD (st.meld. nr 7, s.13)

Den norske regjeringen legger ned følgende definisjon til grunn⁹

”en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier”

Videre presiserer den norske regjeringen (og Innovasjon Norge) at:

” En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon før den er kommet til praktisk anvendelse. Den må altså nå et marked med brukere eller kunder. Dette kan skje på flere måter - ved å lansere en ny vare eller en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, en anvendelse, ved markedstilpasninger eller gjennom nye organisasjonsformer som skaper økonomiske verdier.

OECD definerer innovasjon som¹⁰:

”En innovasjon er implementeringen av et nytt eller et betydelig forbedret produkt (vare eller tjeneste), eller en prosess, en ny salg og markedsførings måte, eller en ny

⁸ <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Naringspolitikk/Forskning-og-innovasjon/>

⁹ stortingsmeld. Nr7, s.13

¹⁰ <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Naringspolitikk/Forskning-og-innovasjon/>

organisasjons metode; i forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner.”

2.3.3 Ulike typer innovasjon

Det finnes ulike ”varianter” av OPS, fordelingen er litt ulik – enkelte forfattere har flere og andre færre varianter:

1. Produkt- og tjenesteinnovasjon

Innovasjon i form av at et nytt produkt blir til eller at en eksisterende vare blir produsert i ny kvalitet.¹¹ Det kan også være snakk om nye tjenester til markedet.¹²

2. Markedsinnovasjon

Nye markeder som åpnes for produkter eller tjenester.

3. Prosessinnovasjon

Ved prosessinnovasjon skjer det ikke en endring i sluttproduktet, endringen/transformasjonen ligger i prosessen eller metoden som tas i bruk for å produsere sluttproduktet. Denne kan endre seg betraktelig uten at sluttresultatet nødvendigvis endrer seg.¹³ Kan også være endringer i metoden produktet eller tjenesten distribueres på.¹⁴

4. Input-innovasjon

Søken etter ny kilde for råmaterial eller midlertidig input¹⁵

5. Organisatorisk/organisasjons- innovasjon

Nye og smartere måter å organisere arbeidsoppgaver på.

Organisasjonsinnovasjon har som mål å forstyrre det bestående og skape midlertidig konkurransefortrinn. Her endres spillereglene, det skapes et skifte i bransjen, konkurransesituasjonen restruktureres og det oppstår forvirring blant konkurrentene.¹⁶

¹¹ Definisjonen er hentet ifra Store norske leksikon: <http://snl.no/produktinnovasjon>

¹² Utvidet definisjon ifra regjeringen.no:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjon.html?id=526485>

¹³ Definisjonen er hentet ifra Store norske leksikon: <http://snl.no/prosessinnovasjon>

¹⁴ Utvidet definisjon ifra regjeringen.no:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjon.html?id=526485>

¹⁵ <http://www.magma.no/ulike-vekststrategier-for-et-merke-en-sammenligning-del-ii>

¹⁶ <http://www.magma.no/ulike-vekststrategier-for-et-merke-en-sammenligning-del-ii>

2.3.4 Inkrementell og radikal innovasjon

Det er går og et viktig skille i hvordan innovasjon oppstår, en skiller her mellom inkrementell/gradvis og radikal innovasjon. Inkrementell innovasjon er den type innovasjon som strekker seg over tid. En radikal innovasjon er enklere å oppdage da det her er snakk om å skape nye produkter eller tjenester, utvikle nye prosesser eller skape noe som ikke har funnet sted før. Likevel kan det være vanskelig å skille mellom de to typene innovasjon da Radikalt nye produkter kan inneholde elementer av tidligere produkter, og selv mindre endringer av et produkt kan få radikale konsekvenser (Stortingsmld. Nr.7).

Kapittel 3:

Metode

Bakgrunn for dette kapitlet er stort sett opparbeidet gjennom forelesninger i metodefagene Samfunnsvitenskapelig metode (ME100, år h-2008) og Research Methods (ME407, v-2013) ved UiA, begge forelest ved Otto Andersen.

Metodekunnskap er nødvendig for å kunne kritisk drøfte hvor stor grad resultatet av en undersøkelse skyldes metoden benyttet, så kalte undersøkelseeffekter. Metode gir retningslinjer for hvordan undersøkelser skal gjennomføres og kan bidra til hjelp med å stille kritiske spørsmål knyttet til valg som gjøres, og hvilke konsekvenser disse valgene har.

Enhver undersøkelse er basert på et spørsmål, i denne rapporten dreier spørsmålet seg om det er noen sammenheng mellom OPS og innovasjon. For å finne ut om det er en sammenheng mellom OPS og innovasjon er det utarbeidet fire underordnede spørsmål som setter OPS og relasjonen til innovasjon i sammenheng til noe annet. For å komme videre og svare på dette må det gjennomføres en empirisk undersøkelse, en undersøkelse som søker å avdekke hvordan forholdene faktisk er. En slik undersøkelse kan ha mange hensikter, men samlende for alle undersøkelser er hensikten: å fremskaffe kunnskap. Kunnskap kan være av to ulike typer: ny kunnskap og kunnskap som har som mål å utvikle og raffinere eksisterende kunnskap. Denne rapporten søker først og fremst etter kunnskap som allerede eksisterer (Jacobsen, 2005).

Rapporten søker kunnskap om relasjonen mellom OPS og innovasjon gjennom litteraturstudie av allerede publisert materialet, for så å sette det i sammenheng med hverandre. I følge Jacobsen (2005) har alle undersøkelser et felles grunnlag i å utvikle ny kunnskap, men hensikten med hva slags kunnskap det siktes mot kan variere. Tre hovedtyper presenteres:

- Beskrivelse: Innebærer at noen gjennom en undersøkelse ønsker å få mer innsikt i hvordan et fenomen ser ut, for eksempel et ønske om å beskrive hvordan et arbeidsmiljø i en organisasjon er.
- Forklaring: Målet er her å forklare hvorfor et fenomen oppsto eller hvorfor noe spesielt skjedde, for eksempel forklare hvorfor så mange mennesker slutter i en organisasjon
- Prediksjon: Den mest ambisiøse hensikten, rettet mot å forutsi hva som kommer til å skje en gang i fremtiden.

Hovedmålet for denne rapporten er å gi en beskrivelse av offentlig privat samarbeid som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell, dette gjøres gjennom å studere OPS i ulike sammenhenger for så å se om dette har bidratt til innovasjon.

3.1 Problemstilling

Det er problemstillingen som er utgangspunktet for den empiriske undersøkelsen og må derfor utformes deretter. Problemstillingen legger også grunnlaget for hvilket undersøkelsesdesign og hvilken metode som bør benyttes for å samle empiri. (Jacobsen 2005). Tema for oppgaven er OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell, problemstilling under arbeidet har vært: gjør rede for OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell. Dette er en beskrivende problemstilling, en slik problemstilling kjennetegnes ved et ønske om å få en oversikt over hvordan situasjonen er på et gitt tidspunkt, eller hvordan utviklingen har vært over tid.

3.2 Valg av undersøkelsesdesign

Et undersøkelsesdesign er en overordnet plan over metoder/prosedyrer for innsamling og analyse av data. Det skilles mellom tre typer design (Andersen 2008):

- eksplorativt design
Det primære siktemålet er å få ideer/innsikt/forståelse om det fenomen som skal studeres. Metodemessig er eksplorativt design i stor grad sammenfallende med intensiv design.
- deskriptivt design
her har forsker en grunnleggende forståelse av problemområdet. Siktemålet med deskriptivt design er å gi en mest mulig fullstendig beskrivelse av en eller flere egenskaper hos undersøkelsesenheter
- kausalt design
benyttes når problemstillingen søker å kartlegge årsak-virkningsammenhenger, dette forutsetter vanligvis at eksperimenter brukes som undersøkelsesopplegg.

Bakgrunnen for rapporten er å lære mer om OPS som gjennomføringsmodell og hvilke egenskaper ved modellen som gjør at den enten er innovasjonsfremmende eller kan virke innovasjonsfremmende. Relasjonen mellom OPS og innovasjon er det ikke er forsket mye på

akademisk, hver for seg finnes det mer forskning om fenomenene. Ut ifra forutsetningene velges et eksplorativt design.

3.3 Valg av metodisk tilnærming, kvalitativ eller kvantitativ

Valg av metodisk tilnærming er nært knyttet til valg av undersøkelsesdesign. Ved kvalitativ tilnærming benyttes gjerne et eksplorativt design (men et eksplorativt design kan gjerne også være kvantitativt), mens ved deskriptivt og kausalt benyttes gjerne (dog ikke alltid) en kvantitativ tilnærming (Andersen 2008).

Grovt kan en skille mellom de to metodene ved å si at kvalitativ tilnærming går på ord, kvantitativ tilnærming er relatert til tall.

Kvalitativ metode er mest hensiktsmessig (Andersen, 2008):

- når det er liten innsikt/forståelse av det fenomen som skal studeres (eksplorativ)
- ved teori- og hypoteseutvikling
- når generalisering tillegges mindre vekt
- når ønsket info er vanskelig tilgjengelig

Kvantitativ metode er mest hensiktsmessig (Andersen, 2008):

- når det er god innsikt/forståelse av det fenomen som skal studeres (deskriptiv, kausal)
- ved testing av teori og hypoteser
- når generalisering tillegges vekt
- når ønsket info er relativt enkelt tilgjengelig

På bakgrunn av problemstilling, mål for oppgaven og valgt undersøkelsesdesign, velges kvalitativ metode og herunder et litteraturstudie som er et av alternativene for kvalitativ metode.

3.4 Litteraturstudie

Denne form for metode betegnes også som dokumentundersøkelse og kildegranskning.

Formålet med metoden er å få en oversikt og en innsikt i hva som er publisert av i tidsskrifter og bøker. I tillegg til dette inngår sekundærdata, dette er data som er samlet inn for et annet formål enn den aktuelle undersøkelsen. Sekundærdata har sine fordeler ved at det er tilgjengelig, enkelt og tidsbesparende, dette er også en viktig kilde når primærdata ikke er tilgjengelig.

Ifølge Andersen (2008) er det tre situasjoner hvor det kildegranskning egner seg spesielt godt:

1. Når det er umulig å samle inn primærdata
Det vil i mange sammenhenger være vanskelig eller umulig å få tak i informasjon direkte ifra kilden, det kan skyldes at kildene ikke lenger eksisterer eller at de ikke er tilgjengelige eller befinner seg i en posisjon hvor de er vanskelig å få tak i. Eksempler på slike personer kan være personer i høye myndighetsstillinger enten nasjonale eller internasjonalt. Det finnes og tilfeller hvor personen er underlagt taushetsplikt og derfor ikke kan gi videre informasjon videre til en tredjeperson.
2. Når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse
Forskjellen mellom et gjennomført intervju og en nedtegnet kilde er at mennesker er mye mindre spontane ved bruk av de skrevne ord, de er mer reflekterte og gjennomtenkte. Dette kan slå både positivt og negativt ut.
3. Når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort
Dokumenter, og da spesielt referater, er ofte svært objektive. Her kommer det ordrett frem hva som er sagt i debatter og hvilke beslutninger som er tatt.

I denne sammenheng skyldes valg av metode en kombinasjon av alle tre. I kapitlene knyttet til erfaringer i Norge og England kunne også for eksempel dybdeintervju med flere involverte i prosjektet vært et alternativ. Skulle det vært tilfellet burde det vært minst en representant ifra hver side av avtalen samt evt. prosjektleder for prosjektet. En slik løsning ville medføre at forfatter undersøkte færre prosjekter av praktiske og tidsmessige årsaker. Disse personene er også mennesker som har høye stillinger og hektiske dager, det kan derfor være vanskelig å få tak i disse. Potensielle intervjuobjekter i de engelske prosjektene faller ut av praktiske årsaker. Et annet moment er at de skrevne evalueringene er gjennomtenkte, og analysene er gjennomførte.

Et bedre alternativ enn valgt litteratur-/dokumentundersøkelse, ville vært en litteratur-/dokumentundersøkelse fulgt opp av dybdeintervjuer eller studie av utvalgte case. Dette ble valgt bort av årsaker nevnt ovenfor.

Bruk av litteraturstudiet har medført noen utfordringer:

- OPS er et relativt ferskt tema i Norge og omfanget av OPS-litteratur er derav begrenset.

- Et OPS-prosjekt har flere faser, da de fleste prosjektene er såpass ”unge” er det lite dokumentasjon og evaluering av fasen etter at prosjektet er ferdigstilt. I forbindelse med rapportens tema har ikke dette vært veldig begrensende, men det er klart at dokumentert erfaring hadde styrket bildet.
- av all litteratur som er skrevet så er det lite som fokuserer på oppgavens tema, litteraturen forfatter har studert og tatt utgangspunkt i er stort sett skrevet med en annen hensikt enn den forfatter søker. Videre er en del av materialet utpreget ”positivt” eller negativt” til OPS-modellen, dette er et ladet tema med mange sterke meninger. Det har derfor blitt fortatt en nøye vurdering av hvor troverdig materialet er. Også noe av det som må anses for å være lite nøytralt er tatt med, men da er det tatt med materialet fra begge ytterkanter. Dette er kun benyttet for å vise diskusjonen som er rundt for eksempel teknisk innovasjon i vegprosjektene.

3.5 Valg av litteratur

Utvalget er tilfeldig og er stort sett gjort gjennom søk i BIBSYS, Google og Google Scholar. Videre har det flere ganger hendt at en tekst har ledet forfatter til en annen tekst og videre, såkalt ”snøball-metoden”.

3.5.1 Kriterier for valg av litteratur:

Det viste seg at det er begrenset litteratur koblet direkte til oppgavens problemstilling, forfatter har derfor valgt artikler som har hatt som mål å gi informasjon om OPS som gjennomføringsmodell og erfaringer tilknyttet denne modellen, for så å trekke ut de delene som går på oppgavens tema.

Mye litteratur ble silt ut underveis da det ikke var relevant eller kunne knyttes opp mot oppgavens tema og er ikke sitert i rapporten, men det ga likevel mer innsikt i OPS-modellen som gjennomføringsmodell. Hvilke utfordringer som er knyttet til den, og hvilke styrker modellen har. I enkelte av artiklene ble det og funnet henvisninger til andre kilder, som kunne være aktuelle for oppgavens tema. Litteratur som er benyttet er andrehåndsinformasjon, institusjonelle kilder og offentlig tilgjengelig.

I søk etter litteratur inneholdt alle søk ”OPS” eller ”PPP”. I søk etter erfaringer inneholdt søkeordene en kombinasjon av ”OPS” eller ”PPP” + ”innovasjon” eller ”innovation” + aktuell sektor eller ”tittel” på prosjektet.

Ved hvert forskningsspørsmål er det søkt etter og funnet flere kilder. Da dette er sekundærdata hvor det allerede er foretatt en utsiling, målet har vært at de ulike kildene skal utfylle hverandre der det er mangler og også øke validiteten.

Ekskluderingskriterier:

Søket ble gjennomført i flere runder, i den første runden var det få ekskluderingskriterier – kun artikler som ikke så ut til å være relevante for rapporten ble ekskludert. Hovedformålet var bedre innsikt i rapportens tema, og uten innsikt er det vanskelig å lage bestemte kriterier for ekskludering.

I den neste runden (og påfølgende) ble følgende eksklusjonskriterier brukt for å avgrense søket:

- artikler som ikke omhandlet OPS
- artikler som ikke inneholdt minst to av søkeordene når to eller flere ble benyttet
- artikler som ikke var fullstendig tilgjengelig
- leserinnlegg med en politisk agenda

I BIBSYS ble også tidsskrift og bøker som ikke var tilgjengelig for fjernlån ekskludert. Grunnet lite litteratur som gikk direkte på rapportens tema ble lista for eksklusjonskriterier satt lavere enn hva tilfellet ville vært dersom det hadde vært mer ”passende” litteratur tilgjengelig.

Inkluderingskriterier:

Alle kilder som kunne anses å være relevante for oppgaven ble lastet ned, deretter ble en utsiling foretatt. Denne utsilingen skiller de potensielle kildene ifra de inkluderte kildene. Da det var få kilder som gikk direkte på temaet, ble følgende inkluderingskriterier satt:

- kilden må være relevant for oppgavens tema: OPS og innovasjon
- kilden må være en av de 7 mest relevante innenfor den kategorien den er plassert i.

Følger av ekskluderings- og inkluderingskriterier:

Kravene for å komme innenfor disse kriteriene er relativt lave, slik at det er relativt mye som er kommet gjennom denne runden – men ikke videre etter ytterligere sortering. Det kan likevel ikke garanteres at aktuell litteratur er falt utenfor, men forfatter mener at det var nødvendig å sette grensene et sted for å redusere mengde litteratur og sørge for at innsamlet litteratur var aktuell.

3.6 Analyse av innsamlet datamateriale

Innhenting av materialet til et litteraturstudium gir enorme mengder data som skal sorteres, studeres, kategoriseres og siles ut. Målet for prosessen var å finne artikler, evalueringer og rapporter som til sammen ville skape et mest mulig helhetlig bilde som kunne gi bedre innsikt i rapportens tema.

Proessen med innhenting av data bestod av flere deler og bar i perioder preg av ”å lage veien mens en går på den”.

- forfatter hadde lite forkunnskaper om rapportens tema og innsamling av data begynte derfor med å samle inn informasjon om oppgavens tema for å ”lese seg opp”, dette ble bearbeidet og førte til utarbeidelse av de fire forskningsspørsmålene
- etter at de fire forskningsspørsmålene var utarbeidet ble allerede innsamlet materialet sortert etter tema. Det ble og samlet inn data på nytt, fokuset denne gangen var å dekke de fire områdene som var valgt ut. Denne gangen ble det naturlig å studere og kategorisere underveis i prosessen med å hente inn data. Data som kom gjennom utsilingen etter å ha blitt studert og kategorisert ble plassert i mapper med tema eller skrevet ut og sortert etter tema. Målet med innsamlingen var nok kilder til å gi et oversiktlig og helhetlig bilde.
- Grunnet den store mengden informasjon og kompleksiteten, ble det nødvendig å skrive sammendrag av alle artikler. Dette ga både bedre oversikt og innsikt. Disse sammendragene la grunnlaget for utarbeidelsen av den delen av oppgaven som tar for seg de fire forskningsspørsmålene.
- Etter å ha lest gjennom, skrevet referat og prøvd å sette sammen brikkene i puslespillet fant det sted en ytterligere utsiling, samt at det åpnet seg opp tomrom hvor det manglet brikker. Dette ga grunnlag for å hente inn ytterligere informasjon, letingen denne gangen var mer målrettet.

3.7 Validitet og reliabilitet

For at innhentet empiri skal kunne sies å ha gyldighet og relevans, må to kriterier være oppfylt (Andersen 2008):

1. Empirien må valid
2. Empirien må være reliabel

”Validitet kan oversettes med gyldighet, mens reliabilitet gjenspeiler pålitelighet. Det er mange måter å tilnærme seg diskusjonen om validitet. I læreboka skilles det mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet går på i hvilken grad de innsamlede data og analyser som er utført, er riktige. Her fokuseres det for eksempel på om vi har gjennomført ”gyldige” målinger av begreper, om vi har valgt respondenter som er representative for vår målgruppe etc. Ekstern validitet går på i hvilken grad vi kan generalisere et funn for en undersøkelse. Er våre resultater gyldige også i andre sammenhenger?”¹⁷

3.7.1 Undersøkelsens interne og eksterne validitet

Validitet handler om gyldigheten ved funn gjort i undersøkelsen, og deles ofte opp i intern og ekstern validitet:

- Intern validitet = i hvilken grad kan man tilordne effekten som ble observert til eksperimentvariabelen, og ikke til andre (utenforliggende) faktorer (Andersen 2008)
- Ekstern validitet = i hvilken grad observert effekt kan forventes å finne sted i en annen situasjon (Andersen 2008)

Spørsmålet er: Måler vi det vi ønsker å måle?

Det er her benyttet kvalitativ metode og litteraturstudium, all litteratur benyttet er sekundærlitteratur som er utarbeidet for en annen hensikt enn den denne rapport har. Innsamlet data kan og ha blitt bearbeidet for å tilpasses den sammenheng den er utarbeidet i. Utgangspunktet for rapportens validitet er derfor svak, for å styrke validiteten er det samlet inn flere kilder under hvert tema slik at disse sammen gir et mer helhetlig bilde enn hva kun en artikkel ville gjort.

¹⁷ Jacobsen 2005

3.7.2 Reliabilitet

Reliabilitet stiller krav til undersøkelsene pålitelighet og troverdighet; ville vi (eller noen andre) få de samme resultatene om vi gjentok undersøkelsen? Og kan undersøkelsen ha påvirket resultatet?

Det er her gjennomført et litteraturstudium, ved et slikt studium er det viktig at det kommer frem hvor data og informasjon er hentet ifra. Dette gir et grunnlag for andre til å finne tilbake til den samme informasjonen og slik styrkes reliabilitet.

Ville vi fått det samme resultatet om vi gjentok undersøkelsen? Nøytral innsamlet data er prioritert og forfatter har forsøkt å holde seg nøytral under drøftelse, men forfatter har også et ”oppdrag” om å beskrive OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell og dette kan skinne gjennom analyser foretatt av forfatter.

Kapittel 4:

Er offentlig privat samarbeid en mer innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell sammenliknet med tradisjonelle modeller?

4.1 Innledning

Ved spørsmål om fordelene ved OPS er det flere som fremhever at denne modellen er en mer innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell sammenliknet med de tradisjonelle. Forfatter vil her gi en presentasjon av de tradisjonelle gjennomføringsmodellene, for så å se på hvilke elementer ved det offentlig-private samarbeidet som kan virke innovasjonsfremmende sammenliknet med de tradisjonelle modellene som gjerne tas i bruk ved offentlige anskaffelser.

Før de konkrete modellene presenteres, gis det en kort innføring i anskaffelsesprosessen. Dette er prosessen ifra en offentlig oppdragsgiver bestemmer seg for et prosjekt og frem til valg av entreprisform og leverandør/samarbeidspartnere/underleverandører. Anskaffelsesprosessen er en del av de overordnede prinsippene for organisering av et prosjekt og derfor et viktig element i en gjennomføringsmodell. Dette er felles for alle gjennomføringsmodeller, fra de enkleste til de kompliserte og omfattende kontraktene. Hvor mye tid og ressurser som legges ned i hvert ledd av prosessen avhenger av prosjektets egenart. Hvordan en går frem i anskaffelsesprosessen er av betydning da det er ulikt for de ulike modellene, samt at et potensielt behov for innovasjonsfremmende elementer i denne prosessen.

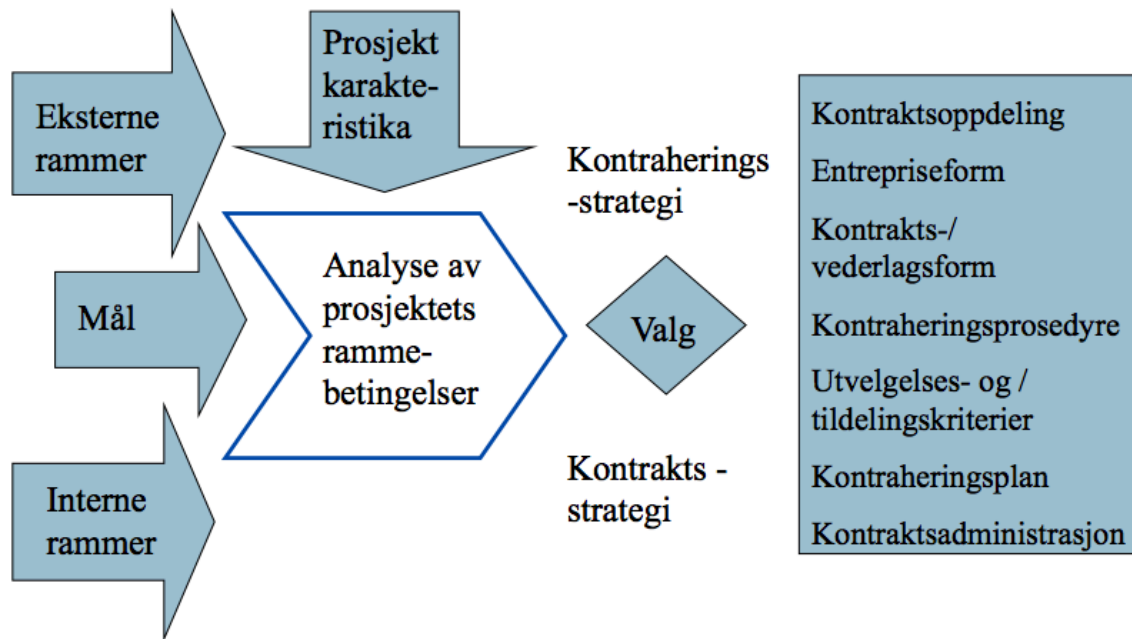
4.2 Anskaffelsesprosessen

Denne delen er utarbeidet etter kunnskap, forelesningsnotater og egne notater ifra faget ORG 438: Prosjektledelse, ved UiA, våren 2013.

Anskaffelsesstrategi

Anskaffelsesstrategi defineres som den plan som angir oppdragsgivers mål med anskaffelsen og virkemidlene han vil bruke for å nå målene, modellen¹⁸ under viser hva som er viktig å ta hensyn til i denne delen av prosessen:

¹⁸ Forelesning Meland 2013



Veien frem til oppstart av prosjekt består av en rekke hensyn og vurderinger som må tas, byggherre/prosjekteier må også ta en rekke valg. Prosessen kan spenne seg ifra å være relativt enkel til å være både omfattende og tidkrevende avhengig av en reke faktorer som byggherre/prosjekteiers tidligere erfaring, størrelse og kompleksitet på prosjektet, om det er et helt nytt prosjekt eller om det er et av en rekke like prosjekter.

Nedenfor følger en oversikt over en rekke eksempler som kan spille inn i denne prosessen og dermed er en del av de hensyn, vurderinger og valg som må tas:

Interne rammebetingelser som kan spille inn er oppdragsgivers behov, ambisjoner og kapasitet til å lede prosjektet, risiko og ansvarfordeling, behov for brukermedvirkning/påvirkningsønsker, behov for entreprenørmedvirkning, kompleksitet, hovedtidsplan, kostnadsramme, oppdragsgivers prioriteringer (kostnad, tid, kvalitet,..) og spesifikasjonsnivå

Eksterne rammebetingelser som kan være av betydning er markedsmessige forhold, leverandørforhold/-preferanser, geografiske betingelser, lover og forskrifter, evt. konsesjoner, reguleringsbestemmelser.

Karakteristika ved prosjektet kan være størrelse, usikkerhet, hvor unikt det er, frekvens eller for eksempel delbarhet

I en slik vurdering må også mål tas med, her gjelder både delmål og hovedmål for prosjektet. Det er viktig at det her prioriteres, noen mål er viktigere enn andre. Prosjektmaal kan for eksempel forankres i

- funksjonelle løsninger (kvalitet)
- omfang
- lav investering
- sikkerhet mot kostnadsoverskridelse
- totaløkonomi
- lavest mulige FDVU-kostnader (forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling)
- minimalisert økonomisk risiko
- sikre løpende påvirkning (brukerpåvirkning)
- låst ferdigdato
- raskest mulig gjennomføring
- leverandørforhold: lokale leveranser

Disse fire områdene; interne rammebetingelser, eksterne rammebetingelser, karakteristikk ved prosjektet og mål danner grunnlaget for analyse av prosjektets rammebetingelser og for videre valg i prosessen

Ved videre valg av for eksempel entreprisform ser en ikke kun til analysen av prosjektets rammebetingelser, men også kontraheringsstrategi og kontrakts-strategi har betydning:

Kontraheringsstrategi består av ulike måter en kan forbedre og inngå kontrakter på for å nå prioriterte mål. Sentralt i denne prosessen står:

- målprioritering
- prosedyrevalg
- utvelgelses/kvalifiseringskriterier
- tildelingskriterier og vektning av disse

Tildelingsprinsipp			
Anskaffelses prosedyre	Kvalitet/ kapabilitet	Økonomisk mest gunstig	Laveste pris
Åpen anbudskonk.			
Begrenset anbudskonk.			
Plan- og designkonk.			
Forhandlinger			
Konkurrans- prega dialog			

Eksempel på kontraheringsstrategier (Meland 2013)

Kontrakts-strategi

Er retningslinjer for inndeling og definisjon av arbeidsomfang, kontraktsinnhold, valg av kontraktstype, opplegg for kontraktsadministrasjon. Transaksjonenes unikhhet og frekvens påvirker valg av institusjonell form og styringsform (kontrakts-strategi: oppfølging)

Kompensasjonsformat og entrepriseform

Kompensasjonsformat (den økonomiske oppgjørsformen mellom kontraktspartene) og entrepriseform utgjør til sammen kontraktstype. I denne sammenheng er det snakk om kontrakt mellom byggherre (oppdragsgiver), entreprenør(er) (dem som utfører oppdraget) og prosjekterende (designere) for utførelse av prosjektering, bygging, koordinering underveis i prosjektet (mellom prosjektering og bygging), FDVUS (forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling, servicefunksjoner) og evt. finansiering. Valg av entrepriseform bestemmer hvilke momenter som behandles i kontrakten, avtale om finansiering finner for eksempel kun sted i avtaler hvor entrepriseformen er integrert organisasjon.

Entrepriseform

Vi sier at det finnes tre hovedveier for gjennomføringsmodeller

1. fragmentert/delt organisasjon
2. integrert organisasjon
3. integrert prosjektorganisasjon

Nedenfor vises en oversikt bestående av de tre ”hovedveiene” og modeller underlagt disse:

Modellar	Delt leverandørorganisasjon NS8405/8406				Integrert leverandør- organisasjon	Integrert organisasjon		
	CM	BH-styrte delentre- priser	Hoved- entre- prise	General entre- prise		Total entreprise	(OPS) BOT	(OPS) BOOT
KONTRAKT:					NS 3431/8407			
Kun eigen spesialitet	X	X	X	X	X	X	X	X
Avgrensa arbeidspakke		X	X	X	X	X	X	X
Koordinerende ansvar			X	X	X	X	X	X
All bygging				X	X	X	X	X
Prosjektering					X	X	X	X
Drift						X	X	(X)
Finansiering							X	(X)
Brukermedv./ programmering								X

4.3 Tradisjonelle gjennomføringsmodeller

Når vi snakker om de tradisjonelle gjennomføringsmodellene så snakker vi om modellene som ligger under fragmentert leverandørorganisasjon og integrert leverandørorganisasjon.

Tradisjonelt er det ulike varianter av disse som tas i bruk når det offentlige bygger.

Ut ifra modellene ovenfor kan vi se at modellene underlagt fragmentert/delt

leverandørorganisasjon har til felles er at ansvaret for prosjektering, produksjon og drift ligger fordelt hos andre leverandører – derav betegnelsen delt/fragmentert leverandørorganisasjon.

En integrert leverandørorganisasjon eller totalentreprenør har ansvar for hele prosessen frem til bygget/anlegget står ferdig, ved en slik entreprise så forholder byggherre/prosjekteier seg kun til totalentreprenør mens totalentreprenøren holder kontakt med alle side- og underentreprenør.

4.3.1 Delt eller fragmentert leverandørorganisasjon:

Byggherren.no, Meland (2013) og Rolstadås (2005) trekker frem følgende i sin presentasjon av fragmenterte leverandørorganisasjoner: Generelt kan en si at disse modellene kjennetegnes ved at byggherre eller prosjekteier er i en ren oppdragsgiverposisjon. Byggherre har direkte kontakt med prosjekterende og med en eller flere entreprenører som er ansvarlig for hele eller deler av produksjonen, byggherre er den som er ansvarlig for koordineringen mellom de(n) prosjekterende og entreprenør(er).

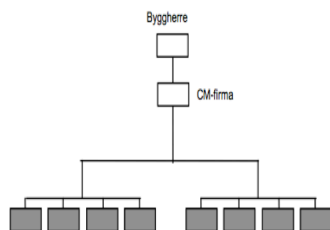
Prosjekteringsarbeidene kontraheres i en egen delprosess i tidlig prosjektfase. Dette sikrer byggherren full styring og kontroll på prosjekteringen med maksimal mulighet for egen og brukers påvirkning på løsninger. Entrepriser (entreprenørene) kontraheres lenger ut i prosessen. Prosjekteringsarbeidene gjennomføres uten deltakelse fra entreprenør(er) som kontraheres etter at det meste av prosjekteringen av de arbeider den enkelte entreprenør skal utføre er slutført (byggherren.no)

Disse typene gjennomføringsmodeller gir prosjekteier full kontroll på prosjektering, dette gir igjen maksimal mulighet for egen og brukers påvirkning på løsninger uten at dette medfører kostnader utover normale markedspriser. Ekstern og intern usikkerhet kan også reduseres for kontrakt med entreprenør(er) inngås, på den andre siden så kommer entreprenørkompetansen sent inn i prosjektet. Modellene gir også en stor grad av fleksibilitet: i den ene enden har vi de sterkt inndelte entreprisene, som gir god mulighet for utnyttelse av markedet og dermed

reduksjon av investeringskostnader. I den andre enden har vi generalentrepriser (alt i en entreprise) hvor stor del av risikoen overføres til entreprenør, men da med tilhørende høyere investeringskostnader som følge av påslag for underentreprenører og risiko. Prosjekteier har direkte kontrakt og kontakt med sideentreprenører, som igjen gir dem god kontroll – men i store byggeprosjekter kan det bli mange sideentreprenører som kan være vanskelig å forholde seg til både i forhold til å opprettholde oversikt og kontroll, og det kan medføre at de administrative øker betraktelig for prosjekteier som selv skal koordinere alle disse

Delt leverandørorganisasjon omfatter de tradisjonelle entrepriseformene

1. Construction Management (CM)



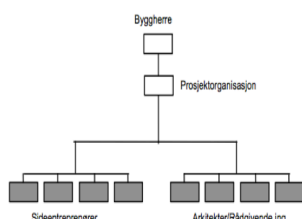
Ifølge byggherren.no kjennetegnes CM ved at det er en sterk oppdeling i entrepriser, slik modellen viser.

Denne oppdelingen benyttes for å konkurransetsette hver leveranse maksimalt. Construction Management har store likhetstrekk med

byggherrestyrte sideentrepriser, den skiller seg

likevel ut ved at den ikke har egen administrasjon; ved bruk av denne modellen leies det inn et CM-firma som administrerer på vegne av og for byggherren i byggesaken. Hvordan ansvar og risiko er fordelt til CM-firmaet varierer. Da det er relativt få firmaer som tilbyr denne modellen bidrar dette til at konkurransen er begrenset hva angår CM-firmaets egen leveranse. CM-firmaets ansvar, risiko og vederlagsform påvirker byggherrens påvirkningsmulighet

2. Byggherrestyrt sideentrepriser



Modellen kjennetegnes ved stor oppdeling i entrepriser. Oppdelingen er avhengig av prosjektets art og størrelse.

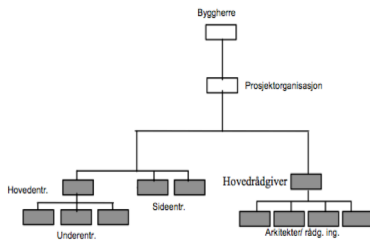
Entrepriseformen har følgende fordeler for byggherren: konkurranse på alle leveranser,

installasjoner og montasjer, flere små firmaer som kan

konkurrere om oppdrag og byggearbeidene kan starte før prosjekteringen er fullført.

På den andre side finnes ulempene: byggherren har alt ansvaret for koordineringen og det er mange kontraktsparter å forholde seg til, som igjen krever betydelig egen administrativ kapasitet. Ved feil og mangler vil det være vanskelig å plassere ansvaret (byggherren.no).

3. Hovedentreprise

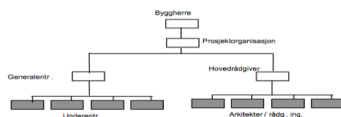


Byggherren inngår kontrakt med et begrenset antall entreprenører, slik det kommer frem i modellen.

Dette gir byggherren få kontraktsparter å forholde seg til, begrenset økonomisk ansvar og risiko – men det medfører også redusert innsyn i utførelsesfasen, liten påvirkning på valg av underentreprenører,

redusert konkurranse da det er færre firma som kan konkurrere om slike oppdrag. Det er også risikofyllt å starte bygging før prosjektering er slutført. Entreprisen krever også en ikke ubetydelig egen administrativ kapasitet (byggherren.no)

4. Generalentreprise



Byggherren inngår her kun kontrakt med en entreprenør som har det samlede

produksjonsansvaret og koordinerer alt arbeid på

byggeplass, dette gjør at byggherren kun har en kontraktspart å forholde seg til på byggeplassen, det økonomisk ansvaret og fordelt risiko er også begrenset for

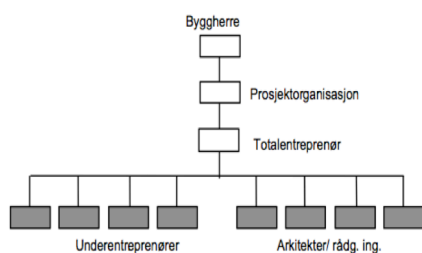
byggherren da dette flyttes over på valgt entreprenør (byggherren.no). Byggherren beholder fortsatt brukbar påvirkningsmulighet: utforming (gjennom prosjektering).

Modellen gir også god styring av arbeider og kostnader, men da i entreprenørregi som igjen innebærer mindre kostnadsrisiko for prosjekteier sammenliknet med hva som er tilfelle i delentrepriser (Meland 2013).

På den andre siden finnes ulempene: redusert innsyn i utførelsesfasen, liten påvirkning på valg av underentreprenør, det kan og føre til at lokale entreprenører utelukkes.

Konkurransen reduseres da det er få firma som kan konkurrere om slike oppdrag, entreprenørkompetansen kommer sent inn i bildet, risikofyllt å starte bygging før prosjekteringen er slutført. Skulle generalentreprenør gå konkurs, vil dette få store konsekvenser. (byggherre.no; Meland 2013)

4.3.2 Integrert leverandørorganisasjon



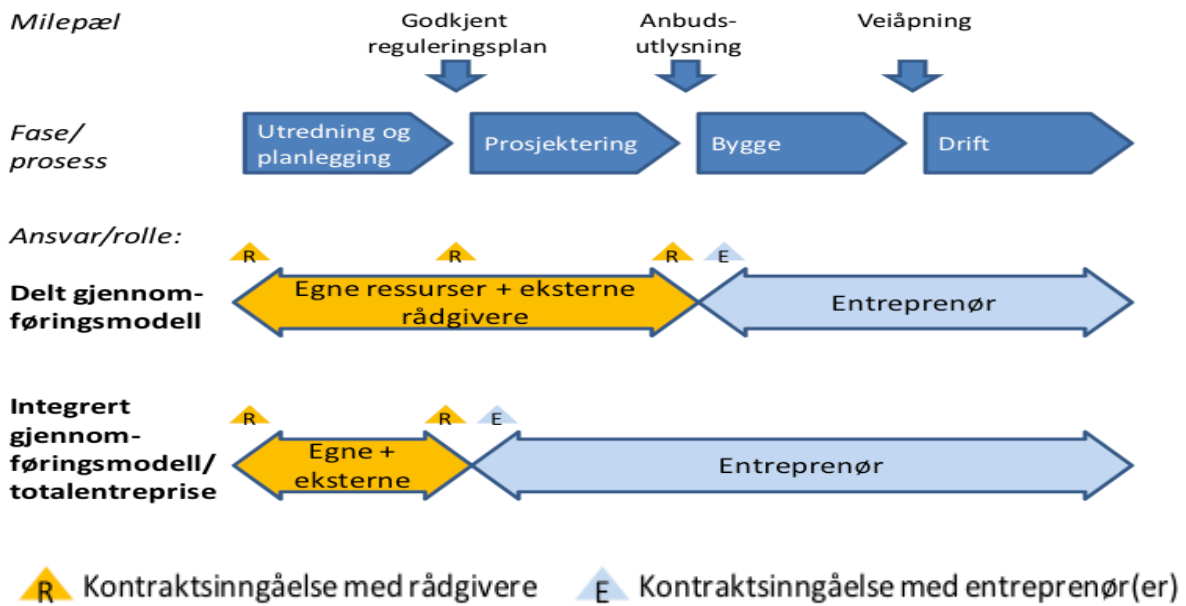
Integrert leverandørorganisasjon eller totalentreprise er en gjennomføringsmodell hvor en part, en totalentreprenør, har ansvaret for ”alt” og integrerer leveransene slik at prosjekteier slipper å forholde seg til mer enn en kontrakt.

Totalentreprenøren har ansvaret for å integrere (koordinere og få til å samspille) aktørene i leverandørorganisasjonen, og er ansvarlig for både prosjektering og utførelse. Grunnet det utvidede ansvarsområde sammenliknet med fragmenterte/delte entrepriser, er det vanlig at entreprenør også kommer inn på et tidligere stadium i prosessen sammenliknet med hva som er tilfellet i de foregående modellene – men det er ikke alltid tilfellet. I en slik modell brukes det gjerne to varianter:

- en generalentreprise med tilhørende prosjekteringsansvar, det vil si en samlet leveranse av hele prosjektet.
- delte totalentrepriser, hvor to eller flere sidestilte totalentreprenører leverer sine deler av et prosjekt, blir også hyppig brukt.

Fordi ansvaret for prosjektering og bygging er samlet hos totalentreprenør gir dette både forenklet byggeadministrasjon, mindre risiko (da denne er overført til totalentreprenør) og større sikkerhet med tanke på kostnader som påløpet prosjekter samt tidsaspektet. Dette kan ses på som fordeler ved modellen, men de samme fordelene medfører også ulemper: Fordi alt ansvaret er overført til en totalentreprenør gir dette byggherre mindre mulighet for påvirkning av utførelse og kvalitet (kontrakt og kontakt), dette kan igjen føre til at byggherre/prosjekteier å bli passiv i forhold til entreprenør. Skulle totalentreprenør gå konkurs vil dette få store konsekvenser for byggherre/prosjekteier (byggherre.no; Meland 2013; Rolstadås (2005)

Meland (2013) presenterer forskjellen mellom delt/fragmenter og integrert gjennomføringsmodell slik:



4.3.3 Integriert organisasjon

Den siste hovedgreinen innen gjennomføringsmodeller er integrerte organisasjoner. I denne sammenheng er integrerte organisasjoner ulike former for integrert samarbeid mellom oppdragsgiver (byggherren) og leverandørene (rådgivere og entreprenører). En slik organisasjon kan variere både i innhold, juridiske forpliktelser, i tid og rom samt fordeling av ansvar og risiko. Det er disse modellene vi samler under ”paraply-begrepet” OPS

4.4 Tradisjonelle modeller sammenliknet med OPS

4.4.1 Innledning

Forkjemperne for OPS-modellen hevder klart og tydelig at en av styrkene ved denne modellen er at den er innovasjonsfremmende, ved bruk av en slik modell får vi nye løsninger. De som er mindre positive til OPS hevder på sin side at dette ikke er dokumentert, det finnes ingen OPS-prosjekt som har resultert i de store innovative løsningene. Og i de tilfellene hvor det kan spores innovasjon, så er dette overførbart til tradisjonelle modeller.

Hva er tilfellet? Er OPS innovasjonsfremmende? Eller er det bare ønske-tenkning ifra de som ønsker å se OPS brukt mer, og dermed kanskje ser helt andre resultater enn de som foreligger der?

4.4.2 OPS vs. Tradisjonelle gjennomføringsmodeller

Entreprenørene i de ulike gjennomføringsmodellene har tilsvarende ulike roller - mens en entreprenør i en fragmentert eller integrert leverandørorganisasjon er leverandør til det offentlige som fungerer som både bestiller og byggherre, vil en entreprenør i et OPS-prosjekt fungerer som både leverandør og byggherre og forholder seg til det offentlige som bestiller/oppdragsgiver. Her er viktig å bemerke at en entreprenør i en tradisjonell gjennomføringsmodell og en entreprenør i et OPS-prosjekt ikke leverer det samme:

”I en tradisjonell gjennomføringsmodell etterspør den offentlige oppdragsgiveren selve objektet, en vei eller bygning. I en OPS-modell etterspørres den funksjonen som leverandøren skal oppfylle for innbyggerne over veiens eller bygningens livsløp”¹⁹

Det er viktig at partene i en OPS-avtale er klar over sine roller, dersom det offentlige legger for mange retningslinjer, reguleringer og føringer for hvordan oppdraget skal løses, kan dette hemme hvordan OPS-selskapet løser oppgaven.

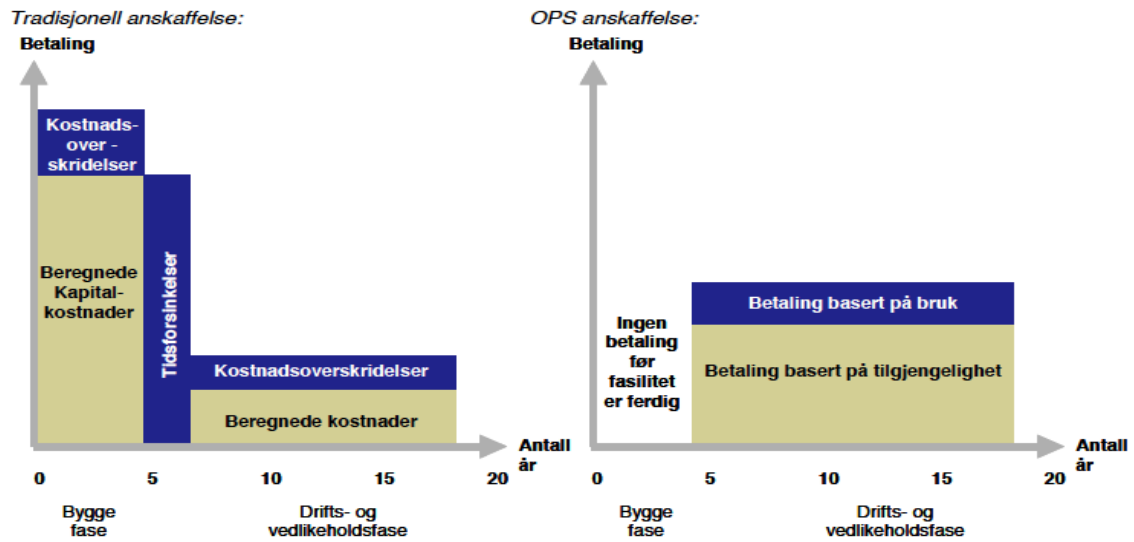
Da OPS-selskapet står som byggherre overføres også ofte risiko til selskapet, i en tradisjonell modell er det normalt den offentlige oppdragsgiver som bærer risiko. Ved vurdering av hvilken part som bør sitte med risiko, bør den plasseres hos den part som mest effektivt kan håndtere den. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å plassere prosjekteringsrisiko, byggerisiko, leveransrisiko og driftsrisiko hos prosjektleverandøren, mens den offentlige oppdragsgiveren beholder politisk risiko (vedtak om investering og finansiering av årlige vederlag), planleggingsrisiko (grunnerverv, arkeologi), og i noen tilfeller finansiell risiko (om renten er fast eller flytende). Slik overføres den risiko som leverandøren i større grad kan påvirke enn det offentlige, mens det offentlige beholder risiko knyttet til faktorer som en leverandør ikke kan påvirke. Det gjelder å finne en balanse i fordelingen av risiko, det finnes eksempler på at OPS har feilet som følge av fordi for mye av risikoen har vært overført til

¹⁹ OPS : mulighet eller trussel 2011, s.10

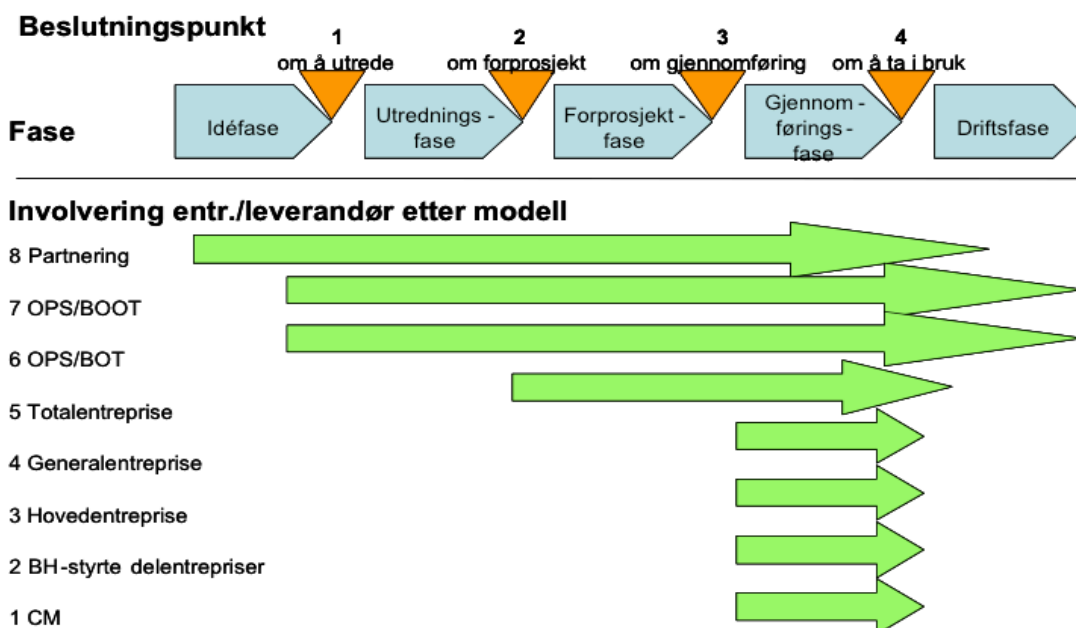
leverandøren. Dette blir urimelig dyrt da en part som ikke kan styre risikoelementet vil prise dette høyere sammenliknet med en part som kan det (NHO 2014).

Problemstillingen tilknyttet overføring av risiko er også aktuell når det gjelder innovasjonsfremmende elementer ved gjennomføringsmodellene. Overføring av risiko kan virke både innovasjonsfremmende og innovasjonshemmende. Dersom leverandør opplever at for mye risiko overføres og mer enn hva leverandøren kan kontrollere, kan dette gi insentiver til å velge trygge og velutprøvde løsninger uten fare. Om leverandør for overført risikoelementer den selv kan kontrollere, kan dette gi insentiver til å finne nye løsninger som kan fungere bedre enn de som brukes i dag.

Modellen (KPMG 2003, s. 12) under viser forskjellen mellom betaling for et prosjekt utført etter tradisjonell metode og et prosjekt utført etter OPS med privat finansiering. I modellen til venstre, med tradisjonell anskaffelse, betaler offentlig oppdragsgiver for investering, drift og vedlikehold i separate kontrakter, og tar risiko for kostnadsoverskridelser og for sen levering både i byggefasen og ide etterfølgende driftsfasene. Modellen til høyre viser et prosjekt med bruk av OPS, her betaler den offentlige oppdragsgiver når tjenestene leveres, mens leverandøren finansierer. Leverandørens inntekter er avhengig kvaliteten på tjenesten da vederlaget reduseres hvis bygget/anlegget ikke er ferdig til avtalt tid, driftsstandarden er dårligere enn avtalt, eller hvis deler av bygget/anlegget er utilgjengelig. Alle kostnadsoverskridelser ved drift og vedlikehold tar leverandøren vanligvis risikoen for (NHO 2014, s 7) Også dette momentet kan gi insentiver til å finne effektive løsninger som sikrer at prosjektet kommer i mål til avtalt tid og holder avtalt kvalitet over prosjektets løpetid til lavest mulig pris.



I forrige del-kapittel (4.3) ble anbudsprosessen det offentlige benytter når det setter ut et prosjekt på anbud, hvilke momenter som er viktig i prosessen og hvilke deltakere som er delaktige i de ulike delene av denne prosessen presentert. Hvor delaktige og når de ulike gjennomføringsmodellene kommer inn i denne prosessen er noe av det som er med på å skille de ulike modellene ifra hverandre:



Oversikten²⁰ viser at OPS-modellene (modell 6, 7 og 8) skiller seg ifra de andre modellene ved at entreprenør/leverandør kommer inn på et mye tidligere tidspunkt i beslutningsprosessen, dette gjør at den private part av kontrakten i mye større grad har mulighet til å påvirke prosjektet sammenliknet med hva en entreprenør eller leverandør i en tradisjonell matrise har. Dette gjør også at en ved en slik løsning får entreprenørekspertisen inn på et tidligere tidspunkt enn hva som er tilfellet i tradisjonelle modeller, dette kan gi andre løsninger da en entreprenør ser prosjektet med andre øyne. Og fordi OPS er inne på et tidligere stadiet, gir dette større sannsynlighet for å få gjennom disse løsningene. I en tradisjonell modell vil vanligvis entreprenøren komme inn senere når rammene, retningslinjene og reguleringer for prosjektet allerede er lagt og har liten mulighet til å påvirke prosjektet eller foreslå nye løsninger. Det er heller ikke sikkert at entreprenøren har et ønske om det da målet gjerne er å levere et ferdig prosjekt, ved levering er entreprenør ferdig. For en OPS-partner er ikke tilfellet det samme. Slik modellen viser så er en entreprenør/leverandør innenfor disse modellene med prosjektet videre, ved prosjektets ferdigstilling begynner neste fase av avtalen/kontrakten: drifts- og vedlikeholdsfasen.

I drifts- og vedlikeholdsfasen er det OPS-selskapets ansvar å sørge for at anlegget/bygget til enhver tid opprettholder den standard partene er blitt enige om i kontrakten - leverandøren/entreprenøren har hva bransjen betegner som et livssyklusperspektiv Dette kan fremheves som en insentiv til innovasjon da leverandør/entreprenør vil for eksempel være

²⁰ hentet ifra forelesningsnotater til Meland (2013)

interessert i nye løsninger som kan fungere bedre i drifts- og vedlikeholds-perspektiv. Slike løsninger kan kanskje koste mer i byggefasen, men tjenes inn igjen i løpet av drifts- og vedlikeholdsfasen i form av lavere kostnader. I et OPS-prosjekt med privat finansiering vil dette være i OPS-selskapets beste egeninteresse å redusere kostnadene for prosjektet i levetiden. For en ”tradisjonell entreprenør” vil det ikke være et alternativ å velge dyrere løsninger dersom han ikke får betalt for dette, incentivet for å finne slike løsninger er heller ikke tilstede. En entreprenør i en av de andre matrisene underlagt de tradisjonelle gjennomføringsmodellene vil derfor ikke ha noe incentiv til å være opptatt av dette livssyklusperspektivet, og vil følgelig ikke ha en interesse av å finne nye løsninger som for eksempel kan redusere drifts- og/eller vedlikeholdskostnadene. Det understrekes at livssyklusperspektivet ikke fremmer innovasjon i seg selv, men at det altså kan anses å gi incentiver til nye løsninger som kan anses som innovasjon.

4.4.3 Sammendrag

En sammenlikning av Offentlig Privat Samarbeid og tradisjonelle gjennomføringsmodeller gir ikke et bekræftende positivt svar til innledende problemstilling; OPS kan ikke sies å være en mer innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell sammenliknet med tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Dette skyldes at OPS i seg selv ikke fremmer innovasjon, men kan være et utmerket virkemiddel for å fremme innovasjon. Sammenliknet med tradisjonelle modeller er det flere momenter ved OPS som taler for at den vil fungere bedre som et innovasjonsfremmende virkemiddel.

Her er det spesielt momentene som er nevnt ovenfor som taler for dette:

- Leverandøren i et OPS ser prosjektet i et livssyklusperspektiv, et liknende perspektiv finnes ikke i de tradisjonelle modellene. Dette perspektivet kan gi incentiver til å finne nye løsninger for å for eksempel redusere drifts- og vedlikeholdskostnader i prosjektets levetid.
- Leverandøren i et OPS kommer inn i prosjektet tidligere og med entreprenør-ekspertise tidligere enn hva som er tilfellet for de tradisjonelle modellene, som kommer inn på et senere tidspunkt hvor mange av løsningene kan være valgt og ”låst”. Fordi OPS-leverandøren har et livssyklusperspektiv og dermed ha et ønske om nye løsninger, vil den ha mulighet til å få gjennom disse nettopp fordi de kommer inn på et tidligere tidspunkt.

- I en OPS-modell er OPS-selskapet både leverandør og byggherre, det offentlige er bestiller og har ansvar for hvilke funksjoner prosjektet skal ha og hvilke behov det skal dekke, det er opp til den private partneren i avtalen hvordan disse utfordringene skal løses. Fordi det private selskapet ikke er låst til en ferdig løsning, gir dette insentiver til å finne egne løsninger. For at dette virkelig skal fungere så er det viktig at partene kjenner sine roller og sitt ansvar, og holder seg til det.

Kapittel 5:

Kan tidligere erfaringer ifra gjennomførte OPS-prosjekter i Norge fortelle noe om offentlig privat samarbeid som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?

4.5 Innledning

Begrepet Offentlig Privat Samarbeid, forkortet OPS, er et forsøk på å oversette PPP-modellen (Public-Private-Partnership) fra Storbritannia.²¹ OPS-begrepet ble til i løpet av prosessen med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan 2002-2011 og kom i forbindelse med oppfølging av et pålegg fra Stortinget om at regjeringen skulle utrede og legge frem ”en vurdering av mulige prøveprosjekt for privat finansiering, bygging og drift av veiprosjekter” (B.innst.S.nr.I TL.01, 1998-1999; Rasmussen og Strøm 2008, s.23)). I sammenheng med denne omfattende prosessen ble besluttet at tre av vegprosjektene i planen skulle gjennomføres som prøveprosjekt etter en modell for Offentlig Privat Samarbeid²². Siden da er disse og en rekke andre OPS-prosjekter gjennomført, kan erfaringene disse har gitt si noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell? Har prosjektene skapt innovasjon? Og dersom det er funnet innovasjon i prosjektene, skyldes dette at de er bygd som OPS-prosjekt eller er dette helt uavhengig av valgt gjennomføringsmodell?

Fordi modellen er såpass ny i Norge vil erfaring og evaluering stort sett kun relatere seg til prosjektet frem til ferdigstillelse, da prosjektene så vidt er i gang med drifts- og vedlikeholdsperioden av avtalen og det finnes derfor få erfaringer og evalueringer av denne fasen av prosjektet. Liten grad av innovasjon oppstår i prosjektets levetid, slik at dette vil ikke slå negativt ut i forhold til rapportens mål om å beskrive OPS som en innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell – men det finnes få tilbakemeldinger på hvordan evt. nye løsninger har fungert, og dette ville gitt et mer helhetlig bilde.

4.6 Et historisk tilbakeblikk

Begrepet er forholdsvis nytt i Norge, men samarbeidsformen er ikke like fersk.

Samarbeidstanken og ideen om at utbygger både bygger og drifter anlegget/bygget som er helt sentral ved OPS har funnet sted i Norge lenger enn selve begrepet har eksistert. Selv om

²¹ http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/bakgrunnen_for_det_norske_ops_begrepet.pdf

²² www.ops-portalen.net

begrepet ble brukt for første gang i Samferdselsdepartementet i 1999, eksisterer det flere eldre prosjekter. Justisdepartementet har i mange år benyttet en modell der private aktører har bygget, eid og leid ut politistasjoner rundt om i landet. I Tønsberg kommune ble det i 1992 bygget et bibliotek med privat utvikler og eier. Eidsvågtunnelen og Puddefjordtunnelen ved Bergen bygget etter denne modellen allerede på 1950-tallet (Gjønnes, 2003, 106-107). Rasmussen og Strøm påpeker i sin rapport (2008) at statens organisering og bruk av spillemidler fra Norsk Tipping for å realisere idretts- og nærmiljøanlegg også er ett eksempel på et offentlig-privat samarbeid med lange tradisjoner. Her inngår både offentlig og privat finansiering, langsiktige kontrakter og en risikooverføring til den private parten (Rasmussen og Strøm 2008, s.3). Også utbyggingen av barnehagesektoren i Norge fremheves som et annet eksempel på langsiktig samarbeid mellom privat og offentlig sektor i Norge (Rasmussen og Strøm 2008, s.13). ut ifra dette kan en konkludere med at erfaringene ifra denne type samarbeid er flere enn hva som fremheves i norsk OPS-litteratur.

Siden begrepet første gang ble publisert er det flere prosjekter som er blitt gjennomført ved bruk av OPS-formen, ikke bare innen vegsektoren, men også helse, skole, høyere utdanning, brannvesen og badeanlegg har tatt i bruk denne type gjennomføringsmodell.

4.7 Oversikt over gjennomførte OPS-prosjekter i Norge

En times søk på Google resulterte i ei lengre liste (denne lista er på ingen måte fullstendig og uttømmende, kun et eksempel på at det er gjennomført flere OPS-prosjekter, eller prosjekter vi i dag ville betegnet som OPS-prosjekter, innenfor ulike sektorer) med prosjekter innenfor ulike arbeidsfelt og sektorer: veistrekninger, skoler og høyskoler, kontor og lagerlokaler, brannstasjoner, badeanlegg, politihus, tinghus, bibliotek, sykehjem, omsorgssentre, bo- og aktivitetssentre, parkeringshus, helikopterlandingsplass og kystvaktfartøy:

	Vei strekning	Skole anlegg	Helse sektor	Kontor og lager	Brann stasjon	Bade anlegg	Politi hus	Ting hus	Parkerings hus	Kystv aktfart øy	Biblio tek	Landingspl. helikopter
E39 Klett - Bårdshaug	x											
E39 Lyngdal - Flekkefjord	x											
E18 Grimstad - Kristiansand	x											
Persbråten vgs		x										
Høybråten skole		x										
Lyngdal ungd.sk.		x										

Synehjem og bo- og akt.sentr. på Jessheim			x									
PDMT				x								
Arendal brannstasjon					x							
Aquarama Kristiansand						x						
Bogstad skole		x										
Ullern skole		x										
Søreide skole		x										
Røa skole		x										
Poitihus i Trondheim						x						
Eidsvoll tinghus							x					
Horten Tinghus								x				
Ski/Follo Tinghus									x			
Follo politistasjon						x						
Moss politistasjon/tinghus						x	x					
Gystadmyr bo-og akt.senter			x									
Bråset bo- og omsorgssenter			x									
Midtåsenhjemmet			x									
Bo og beh.senter Drammen			x									
Parkeringshus, helse Stavanger									x			
Parkeringshus, Ullevål universitets-sykehus										x		
Landingsplass for helikopter Ullevål univ.sykehus												x
KV Ålesund											x	
KV Tromsø											x	
Brannstasjon Larvik					x							
Bibliotek Tønsberg												x
Hønefoss tinghus									x			
Florø politihus						x						
Gjøvik Tinghus										x		

4.8 Presentasjon av erfaringer ifra utvalgte prosjekter

All erfaring det henvises til her er hentet ifra publiserte omtaler, artikler og evalueringer av gjennomførte OPS-prosjekter. Hvor mye hvert enkelt prosjekt er omtalt er veldig individuelt, det avhenger av hvor mye ”støy” det har vært rundt prosjektet, grad av måloppnåelse både i forhold til det å ferdigstille innen angitt frist og i henhold til de kostnader som er budsjettert, grad av nyskaping, størrelse og kompleksitet, alder på prosjektet (det er finnes mer litteratur på de prosjektene som er litt eldre sammenliknet med dem som ble ferdigstilt i 2013) og interesse rundt prosjektet. Enkelte prosjekter finnes det knapt en fotnote på, mens andre er evaluert både ”opp og ned” og det er skrevet lengre rapporter.

Forfatter vil hovedsakelig presentere erfaringer tilknyttet prosjekter i vegsektoren og innenfor skolebygg. Veiprojektene er interessante fordi dette er statens pilotprosjekt, samt at det er flere tilsynelatende like prosjekter slik at det kan være mulig å spore for eksempel utvikling. Disse prosjektene er det også knyttet en del litteratur opp til, noe som er en naturlig forutsetning for å kunne utføre et litteraturbasert studie av prosjektet.

Prosjektene i skolesektoren, og da spesielt Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole som er bygd etter avtale med samme offentlig og privat part i kontrakten, er også bygd tett slik at prosjekt nr. 2 har mulighet til å bygge på erfaringer ifra prosjekt nr.1. Også dette området er det tilknyttet en del litteratur.

4.8.1 utfordringer ved å evaluere OPS-prosjekter

En utfordring ved evaluering av OPS-prosjekter er at de er såpass nye. Det unike ved modellen sammenliknet med de andre modellene er livssyklusperspektivet og det at den private part også har drifts- og vedlikeholdsansvar. Fordi prosjektene er bygd på 2000-tallet og fordi drift- og vedlikeholdskontraktene strekker seg over relativt lange tidsrom, gjerne 20-40år, så finnes det få eller ingen evalueringer av denne fasen av samarbeid mellom de to partene. Evaluering og erfaring vil derfor hovedsakelig knytte seg opp mot selve gjennomføringen av anskaffelsesprosessen og byggefasen frem til ferdig levert anlegg/produkt/bygg.

En annen utfordring er det faktum at tilbakemeldingene i etterkant velger å vektlegge forskjellige momenter ved prosessen slik at det er vanskelig å sammenlikne prosessene direkte. Erfaringene presentert her vil derfor være noe mangelfulle slik, men samtidig viser dette at prosjektene og erfaringene ifra prosjektene er forskjellige. Prosjektene er ulike både i forhold til krav det skal møte, kriterier som skal oppfylles og hvordan sluttresultatet skal forvaltes.

4.8.2 Statens pilotprosjekter innenfor vegsektoren

I Norge har det vært mest fokus rettet mot OPS i vegsektoren²³. De tre prosjektene E39 Klett – Bårdshaug, E39 Lyngdal – Flekkefjord og E18 Grimstad – Kristiansand er blitt frontet som pilotprosjekter for utprøving av OPS-modellen. I 2007, før siste nevnte veistrekning sto ferdig

²³ <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-179/3/>

i 2009, fikk Transportøkonomisk institutt og Dovre International i oppdrag av samferdselsdepartementet å evaluere disse tre prosjektene, resultatet er hva som siden vil bli betegnet som tøy-rapporten. Rapporten vurderer åtte ulike forhold: rasjonell prosjektgjennomføring og kortere byggetid, optimalisering av livssyklus-kostnader, innovasjon, risiko og risikooverføring, privat vs. offentlig finansiering, lokalsamfunnets syn, aktørenes syn på anskaffelsesprosessen og alternative modeller.

Karakteristikk ved prosjektet:

”Offentlig-privat samarbeid (OPS) ved gjennomføring av vegprosjektet kjennetegnes ved at et privat selskap eller konsortium får i oppdrag av det offentlige å bygge, drive og vedlikeholde en veg gjennom en lengre periode, gjerne 20-30år. Etter perioden leveres anlegget tilbake til det offentlige.

Det som skiller OPS-prosjekter fra vanlige kontrakter som offentlige myndigheter har med private entreprenører, er at med OPS har det private konsortiet eller OPS-selskapet ansvaret for helheten i infrastrukturprosjektet, både detaljplanlegging, bygging, drift og vedlikehold for hele prosjektperioden. Dette inkluderer å stille risikokapital og å skaffe finansieringen”²⁴

”Modellen som er valgt for de norske prøveprosjektene, har mange likhetstrekk med de oppleggene som etter hvert har blitt vanlig i Europa, men skiller seg ut på enkelte punkter. Her følger en kortfattet beskrivelse av særtrekk ved den norske prøveprosjektmodellen:

- 1. Prosjektet planlegges på overordnet nivå av Statens vegvesen. Reguleringsplaner og grunnverv iverksettes.*
- 2. Det inviteres til prekvalifisering*
- 3. De konsortiene (maksimum fire) som er funnet å være kvalifiserte, innbys til å inngi tilbud. Tilbudene evalueres, og innledende forhandlinger gjennomføres.*
- 4. Blant de fire tilbudene velges det ut to konsortier, som inviteres til forhandlinger om oppdraget og inviteres til å gi et endelig tilbud.*
- 5. Av disse velges ett vinnende konsortium (OPS-selskap) som tildeles kontrakten.*

²⁴ TØI-rapporten, s1

6. Det er vanlig at OPS-selskapet kun har til formål å bygge og drive dette prosjektet.
7. Kontrakten beskriver OPS-selskapets rettigheter og plikter i forbindelse med prosjektets gjennomføring og likeså Statens vegvesens rettigheter og plikter.
8. Kontrakten beskrives også OPS-selskapets bruk av entreprenører. En stor del av ansvaret er overført de utførende entreprenørene i egne kontrakter.
9. OPS-selskapet skal bygge det beskrevne prosjektet og drive og vedlikeholde det i 25år.
10. Finansieringsplanen for prosjektet skal godkjennes, herunder alle lån med långiver, avdragstid og rentebetingelser. I finansieringsplanen inngår også en modell for inntekts- og kostnadstall for hvert år i kontraktsperioden. Krav til forsikringer er også en del av tilbudet.
11. Betalingsmodellen omfatter:
 - a. Betaling for tilgjengelighet
 - b. Betaling for driftsstandard
 - c. Betaling for trafikkmengde utover forutsatt prognose
 - d. Betaling for trafiksikkerhet utover sammenliknbare vegstrekninger
 Disse er nærmere beskrevet i kontraktsvedlegg, og satsene er også en del av tilbudene fra konsortiene.²⁵

Nøkkelinformasjon om OPS-prøveprosjektene²⁶

	E39 Klett - Bårdshaug	E39 Lyngdal - Flekkefjord	E18 Kristiansand - Grimstad
Fremdrift			
Kontraksdato	07.04.2003	29.04.2004	23.06.2006
Dato veiåpning	30.06.2005	30.08.2006	31.08.2009 (planlagt)
Gjennomføringstid	27 mnd	28 mnd	38 mnd (planlagt)
Driftsperiode	25 år	25 år	25 år
Anleggsinfo			
Veglengde utbygging - hovedvegstrekning	21,9 km	17,5 km	38,3 km
Veglengde drift - hovedvegstrekning	26,9 km	38,0 km	36,0 km
Antall felt	To felt. Strekninger med tre.	To felt. Strekninger med tre.	Fire felt
Organisering			
OPS selskap	Orkdalsvegen AS	Allfarveg AS	Agder OPS vegselskap
Eierforhold OPS selskap (Kilde: Internett)	Skanska BOT 50 % Laing Roads 50 %	Veidekke ASA 50 % Sundt AS 50 %	Bilfinger Berger BOT 50 % Sundt AS 35 % Pihl & Søn AS 15 %
Långivere	Private banker NIB	Private banker EIB NIB	Private banker EIB NIB
Totalentreprenør	Skanska Norge	Veidekke entreprenør AS 40 % Kruse Smith AS 30 % Brødrende Reme AS 30 %	Joint venture mellom Bilfinger Berger og Pihl & Søn AS
Driftsoperatør	Skanska Norge	Kolo Veidekke AS	NCC Roads
Betalingsprofil	Nedtrappende profil i tre trinn	Jevn betalingsprofil	Jevn betalingsprofil

²⁵ TØI-rapport s3

²⁶ TØI-rapport s3

Innovasjon i veiprosjektet:

”TØIs definisjon av innovasjon: Innovasjon er bruk av utradisjonelle tekniske, gjennomføringsmessige, organisatoriske, kontraktsmessige eller finansielle løsninger”



Figuren gir en forenklet fremstilling av observert innovasjon i prøveprosjektene. Røde lys angir lav grad av innovasjon, mens grønt lys indikerer mer omfattende innovasjon

Teknisk innovasjon:

Modellen ovenfor viser at det er funnet lav grad av teknisk innovasjon i prosjektene, dette har rapporten kommet frem til etter å ha gjennomført intervjuer med deltagere i prosjektet har TØI-rapporten kommet frem til at det er liten grad av teknisk innovasjon i prosjektet. Det er gjort forsøk med en ny type asfalt, energieffektiviserende tiltak og nye vifteløsninger, men dette anses ikke som de store innovasjonsmomentene (Tøi-rapport, s15)

Rapporten konkluderer med at

”en hypotese om at OPS vil oppmuntre til omfattende teknisk innovasjon er i liten grad blitt bekreftet i evalueringen. Dette kan komme av at Vegdirektoratet standarder er lagt til grunn for løsningsbeskrivelsene, at OPS- selskapet og totalentreprenøren tar all risiko knyttet til forsøk med nye løsninger og at prosjektets størrelse og lange garantitid gjør det risikabelt å eksperimentere”²⁷

²⁷ TØI-rapport, s17

Rapporten foreslår videre at dersom en ønsker at OPS skal være arena for teknisk innovasjon, så bør det tenkes annerledes om godkjenningsprosessen for endringsforslag fra entreprenørene (TØI 2007, s17).

Aktørene i prosjektet trekker frem at forslag til innovasjon bør gjøres i tilbudsfasen, men at det i denne fasen er lite tid. Noen av OPS-selskapene opplever også at standarden som legges til grunn i kontraktene er en begrensende faktor i forhold til å tenke nytt og utradisjonelt - de samme standardene til Vegvesenet trekkes av andre frem som den beste praksisen i mange tilfeller da den er basert på mange år med veibygging. Det faktum at all risiko ligger på leverandør trekkes og frem som en begrensende faktor (TØI 2007, s15)

NHO på sin side fremhever tekniske tiltak på E39 Lyngdal-Flekkefjord som en innovativ løsning og et eksempel på at OPS gir incentiver/FREMMER? til innovasjon. Rapporten skriver at²⁸

”OPS-selskapet Allfarveg valgte å legge et lysere tilslag i asfalten. Hensikten var å redusere energiutgiftene i driftsfasen (strøm utgjør anslagsvis 30 prosent av kostnadene i driftsfasen), og finne mer miljøvennlige løsninger. En lys asfalt reflekterer lyset slik at funksjonskravet på belysning og refleksjon ble ivaretatt, og løsningene var energibesparende. Det lyse tilslaget var dyrere enn ordinære tilslag, men løsningen viste seg likevel lønnsom fordi man kunne se investeringen i et helhetlig perspektiv – i livssyklusperspektivet”

Et annet eksempel på teknisk innovasjon som trekkes frem ifra vegprosjektene er installeringen av LED-belysning i Brekktunnelen, en av totalt syv tunneller på strekningen E39 Klett-Bårdshaug. Dette er den første full-LED tunnelen i Norge, årsaken til nytt valg av belysning er at den private entreprenøren Skanska vil spare strøm i driftsperioden. Energibesparingen er 40 % sammenlignet med tradisjonell belysning, som i Brekktunnelen gir en besparelse på cirka 200 000 kW/t i året. LED-teknologien kjennetegnes ved høy effektivitet, den har lang levetid og den tenner øyeblikkelig. Reflektorteknologien i lysene gjør også at man kan ha lengre avstand mellom armaturene og at det gir like mye lys overalt. Skanska har som mål om å bytte det eksisterende lysarmatur i de seks andre tunnelene på

²⁸ NHO 2014, s8

strekningen med LED. I tillegg til å være energibesparende, trenger LED-belysning vesentlig mindre vedlikehold (Teknisk Ukeblad 13sept 2004).

Manifest (notat nr.1, 2013), utgitt av senter for samfunnsanalyse, henviser til en artikkel publisert i Teknisk Ukeblad 13.juni 2013:

Det er dyrt å installere LED-lamper, men Skanska mener det vil lønne seg på grunn av at de bruker mindre energi og har lengre levetid enn vanlig veibelysning. Men en nyrapport fra Norconsult viser at LED-lampene har kortere levetid enn man har trodd - når levetiden bare er litt bedre enn de konvensjonelle lampene, hjelper det lite om de skulle bruke mindre energi, sier Pål Johannes Larsen i Norconsult til Teknisk Ukeblad.

Skulle LED-belysning i tunneler likevel vise seg å fungere godt, er det ikke noen grunn til at ikke Statens vegvesen også kan ta i bruk denne teknologien innenfor en vanlig entreprisemodell. LED-belysning er uansett bare en liten detalj i store offentlige byggeprosjekter. Langt viktigere enn disse detaljene er muligheten til innovasjon og dynamisk tilpasning det offentlige gir fra seg ved å inngå OPSkontrakter.

Da tiltaket ble presentert i 2004 ble LED-belysningen presentert som innovasjon og et bevis på at OPS ga nye løsninger, og selv om fakta kan ha endret seg de ti siste årene slik at løsningen ikke lenger fremstår som like god som den gjorde da den ble gjennomført så endrer ikke det på det faktum at valg av ny belysning som ut ifra datidens synspunkt skulle gi ”mer for pengene” faktisk må anses for å være innovasjon. At Statens Vegvesen kan ta i bruk den samme teknologien innenfor tradisjonelle entreprisemodeller er sant, dette er noe av det som fremheves som noe av styrken ved OPS: at det private og det offentlige kan lære av hverandre. Spørsmålet er om en ville kommet på og prøvd ut denne løsningen dersom en brukte en tradisjonell entreprisemodell?

Gjennomføringsmessige løsninger:

Som modellen innledningsvis viser, rapporten mener å ha funnet betydelig innovasjon på dette området, følgende trekkes frem:

”Totalentreprenørens frihet til å planlegge, styre og kontrollere anleggsgjennomføringen trekkes frem som en betydelig innovasjon i forhold til tradisjonell gjennomføring.”

”Totalentreprenøren har også ansvaret for prosjekteringen og samarbeider tett med prosjekterende gjennom hele prosjektet. Dette muliggjør større innslag av parallell prosjektering og bygging, hvilket ikke er vanlig ved tradisjonell gjennomføring”

”..OPS-selskapene benyttet muligheten til å foreslå endringer i reguleringen som fører til søknad om omregulering. De godkjente endringene er kun mindre justeringer av opprinnelig plan, men representerer bedre og mer rasjonelle løsninger.”

Utvalget bak rapporten har funnet flere momenter som anses som innovative, flere av disse ser ut til å gå på det unike ved OPS-modellen: Entreprenøren er byggherre, kommer tidlig inn i prosjektet og kan gjøre endringer (her søkes de om da Vegvesenet allerede har lagt mange føringer på prosjektet).

Organisatoriske løsninger:

Her fremheves hele OPS-modellen som en ny organisatorisk løsning. Det er funnet flere utradisjonelle løsninger, også dersom en ser bort ifra de elementene som er direkte knyttet til OPS-organiseringen (TØI 2007, s15):

”Driftspersonell har vært involvert både i tilbuds- og anleggsfasen i alle OPS-prosjektene. Dette er uvanlig i tradisjonell gjennomføring, selv om det gjøres i enkelte prosjekter. Involvering av driftspersonell har gitt større fokus på å legge til rette for drift og vedlikehold, selv om det har hatt begrensende påvirkning på løsningene.

I alle prosjektene har långivers tekniske representanter fulgt opp prosjektene tett på kostnader og fremdrift. Dette er en ny erfaring for entreprenørene og kan gi økt fokus på kostnads- og fremdriftsstyring samt risikostyring.

Statens vegvesens byggherre-rolle har fått en mer overordnet funksjon, med ansvar for oppfølging, kontroll og rapportering av hvorvidt tekniske løsninger er i henhold til kontrakt. Videre har de hatt ansvar for å håndheve kontraktsregimet med trekkpoeng

*for manglende kontraktmessige ytelser i anleggs- og driftsperioden, og har hatt en sentral rolle i godkjenning av veganlegget.*²⁹

Kontraktmessige løsninger:

OPS-kontraktene fremheves i seg selv som en innovasjon. En oppsummering TØI-rapporten (2007) har gjort av OPS-selskapenes avtaler presenterer følgende utradisjonelle avtaler i veisammenheng:

- Forsikringsavtaler, blant annet for kvikkleirerisiko
- Låneavtaler for finansiering
- Totalentrepriser med overføring av utbyggingsrisiko fra OPS-selskap til totalentreprenør. Dette har også blitt forsøkt gjort tidligere i regi av Statens vegvesen.
- Funksjonsbasert drifts- og vedlikeholdskontrakter med 25års varighet. Vegdirektoratet konkurransesutsetter drift og vedlikehold i dag, men kun for 5 år av gangen.
- Grensesnittavtaler mellom utbyggingsansvarlige og drifts- og vedlikeholdsansvarlige. Disse regulerer blant annet risikoen knyttet til utbetalingstrekk på grunn av redusert tilgjengelighet eller dårlig standard.

Kommersielle/finansielle løsninger:

Prosjektene er finansiert gjennom private lå, dette er uvanlig selv om TØI-rapporten forteller at også Statens vegvesen har hatt muligheten til å la private forskuttere veganlegg.

Det er inngått SWAP-avtaler i tillegg til låneavtaler som sikrer OPS-selskapene faste rentekostnader over kontraktens varighet på 25 år. SWAP-avtaler forklares som: avtaler hvor to aktører bytter rentebetalinger etter på forhånd spesifiserte regler. Eksempelvis kan en aktør som har tatt opp et lån til flytende rente (altså en rente som varierer i takt med endringer i markedrenten) bytte sine renteforpliktelser med en annen aktør som har tatt opp et lån til fast rente³⁰

Denne type avtaler er vanlig i internasjonal sammenheng, mens det i norsk sammenheng er uvanlig. Det er altså ikke en ny avtaletype, men en internasjonal avtaletype tatt i bruk i norsk sammenheng.

²⁹ TØI-rapport: s16

³⁰ Store norske leksikon: <http://snl.no/swap>

Det tredje prosjektet E18 Grimstad-Kristiansand har også kredittforsikret all seniorgjeld, som kan gi lavere finansieringskostnader for dette prosjektet sammenliknet med de to første (TØI 2007, s16)

Prøveprosjektene har også åpnet for at private kan investere økonomisk i vegprosjektene, utenfor entreprenørbransjen er det kun Sundt fra Norge og Laing ifra Storbritannia som har plassert egenkapital i prosjektet (per 2007 da rapporten ble skrevet)

Evalueringen gjennomført av pilotprosjektene i vegsektoren viser at prosjektene har medført innovasjon, spesielt når det kommer til teknisk innovasjon er det uenighet om i hvor stor grad det kan bekreftes at OPS fremmer innovasjon. Norsk Transportøkonomisk Institutt som har fått oppdraget med å evaluere prosjektene mener at graden av teknisk innovasjon er liten, og at dette kan skyldes at vegnormalene ga lite rom for omfattende endringer ifra kjente løsninger. Det poengteres og at det er ikke nødvendigvis at de store tekniske innovasjonene kommer i vegprosjekter. Andre aktører mener at valg av lysere asfalt og tunnel med LED-belysning er bevis på nettopp det at OPS fremmer teknisk innovasjon. Dette er det momentet det ser ut til å ha vært mest blest om, lite kommer det frem at en her har prøvd ut en modell som har gitt omfattende innovasjon på kontrakts- og gjennomføringsstadiet, at som følge av denne løsningen har en fått vei er med god kvalitet bygget på bare 2,5 år sammenliknet med hva som ville tatt 5år med tradisjonell modell.

Erfaringene med OPS i vegsektoren viser at OPS-modellen passer godt til slike prosjekter innen infrastruktur.

4.8.3 OPS-prosjekter i skole-sektoren:

Det er gjennomført flere OPS-prosjekter innenfor skolesektoren i Norge, Persbråten videregående skole, Høybråten grunnskole og Lyngdal Ungdomsskole er blant disse. Persbråten og Høybråten er valgt i denne sammenheng da disse har vært de mest profilerte OPS-prosjektene innenfor skolesektoren, Lyngdal Ungdomsskole er valgt ut fordi det er her er benyttet hva som betegnes som Lyngdalsmodellen som brukes som grunnlag for nye skoleprosjekter blant annet i ny videregående skole i Skien³¹ og ny ungdomsskole på Rygge³².

³¹ <http://www.ta.no/nyheter/grenland/article7193541.ece>

- **Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole**

Karakteristikk av prosjektene:

Prosjektene beskrives sammen da inngått avtale gjelder begge skolene, avtalen om bygg av de to skolene er mellom Undervisningsbygg Oslo KF og SG Finans AS og består av to leiekontrakter samlet i en avtale. Persbråten videregående skole ble bygd om og midlertidige lokaler ble tatt i bruk, skolen sto ferdig i juli 2007 og undersøkelser viser at begge parter er fornøyd med løsningene som er valgt – men at det er noen småting som kunne vært gjort annerledes og som derfor gjør at en ikke er så fornøyd som det en kunne ha vært om disse tingene var på plass (Sintef 2009, s.34)

Høybråten grunnskole er et litt annerledes prosjekt da midlertidige lokaler ikke ble tatt i bruk under ombygging og påbygg på det gamle skolebygget som også ble restaurert. Restaurering og utbygging ble avsluttet juli 2008 og også her er begge parter fornøyd, men det er enkelte ting som kunne vært gjort annerledes. Rektor påpeker blant annet at det er noen ulemper ved arkitektens valg av farger, men at de ”kan leve med det” (SINTEF 2009, s.34)

Evaluering av prosjektene

Sintef Byggforsk har på oppdrag ifra Undervisningsbygg Oslo KF foretatt en evaluering av disse to prosjektene og fasen ifra bestemmelse om gjennomføring til byggene sto ferdig, drifts- og vedlikeholdsfasen i samarbeidet er ikke vurdert grunnet den korte tiden byggene har vært i drift . Innovasjon i prosjektet er ikke evaluert som eget punkt i rapporten, men ut ifra evalueringene kommer det likevel frem at noen nye løsninger er valgt samtidig som det kommer frem momenter som kan ha begrenset entreprenørs mulighet for å legge til rette for nye løsninger.

Kontraktene med bygg av skolene er de første av sitt slag i Oslo kommune, og det ble derfor lagt ned betydelig arbeid i opplegget for konkurransen, utvikling av kontraktene, prekvalifikasjon, evaluering av tilbudene og valg av privat aktør Prosjektene ble ifra det offentlige side fulgt opp forskjellig. I det første prosjektet var leietaker/det offentlige opptatt

32

http://www.rygge.kommune.no/Global/Felles_dokumenter/Prosjekt%20Nye%20Rygg e%20Ungdomsskole/Anbudsrunde%20informasjon/Saksframlegg%20m%20protokoll %20prosessplan.pdf

<http://www.moss-avis.no/ekholt-skoleavis/ny-ungdomsskole-i-rygge-1.8145287>

av detaljer, mens det i det andre prosjektet var det mer opptatt av de overordnede problemstillingene(Sintef 2009, s.7). Ut ifra dette kan vi lese at det har skjedd en utvikling, og Sintef-rapporten er klar på at det er den siste varianten av oppfølging det bør bygges videre på.

Undersøkelser som er gjort blant partene og som presenteres gjennom rapporten tyder på at den offentlige parten har hatt sterke ønsker og føringer for prosjektene, begge sider har kommentert at kravspesifikasjonene som lå til grunn for tilbudene ble for detaljerte og styrende. Det var og stor usikkerhet knyttet til hvor mye en kunne frigjøre seg ifra disse, selv om det ble oppmuntret til nettopp dette (Sintef 2009, s.25)

Det har også vært en blanding og uklarhet i forhold til rollefordeling i prosjekteringsfasen, dette har skapt utfordringer. Det har også vært noe uenighet om enkelte av de valgte løsningene var de beste(Sintef 2009, s30).

Disse punktene kan i seg selv virke begrensende for innovasjon da det er lite handlingsrom til egne løsninger, men det kommer også frem at utbygger har valgt et teknisk avansert anlegg med ventilasjon, varmpumper og låse-systemer. Utfordringen er har vært at dette har vært så avansert at det krever kompetanse utover hva en vaktmester behersker, dette er likevel blitt løst ved at utbygger har hentet inn den nødvendige kompetansen (Sintef 2009, s37)

Under delen med vurderinger og forslag står det under vurdering i felles perspektiv at en er begeistret over utformingen og innholdet i de to skoleanleggene, og at det er et godt grunnlag for å utvikle livsløp/OPS-modellen videre.

Under evaluering av hva den private delen av kontrakten kan forbedre blir det fremhevet at

”selv om BA-næringen bygger anlegg som skal ha lang levetid, kan det skje suboptimalisering i forhold til tid, funksjonelle og driftstekniske løsninger. I livsløp/OPS-kontrakter skal alle disse hensynene ses i sammenheng inkl. ansvaret for finansieringen og kostnaden for driften og vedlikeholdet for anlegget – ikke minst renhold. Drifting og vedlikehold må derfor få et sterkere fokus hos de private”³³

- **Lyngdal Ungdomsskole**

³³ Sintef 2008: s9

Karakteristikk

Lyngdal ungdomsskole sto ferdig forsommeren 2013. Prosjektet besto av en ny ungdomsskole som skulle romme 360 elever, samt en ny flerbrukshall med håndballstørrelse (NHO 2014, s15). Skolen sto ferdig før tidsfrist og under avtalt målsum.³⁴

Skolen er bygd etter hva som blir betegnet som ”Lyngdalsmodellen” som er utviklet ved Universitetet i Agder og presentert som en ny kontraherings- og gjennomføringsmodell³⁵, en variant av OPS og kjennetegnes ved at det er lagt tung vekt på brukermedvirkning. Dette har medført andre løsninger enn hva som kunne vært tilfellet om en tradisjonell modell var tatt i bruk.

Om Lyngdalsmodellen

Rune Berentsen forklarer Lyngdalsmodellen i et foredrag i NHO³⁶ i mars 2014, ifølge Berentsen er fokuset i Lyngdalsmodellen:

- felles mål
- helhet i prosjektering, bygging og bruk, med minimering av livsløpskostnadene pr elevplass
- kvalitet og funksjonalitet i løsningene
- gjennomføringsprosess med et minimum av endringer i byggetiden
- incitamentsordninger som stimulerer til en effektiv og målrettet prosess
- innovasjon i konsept og gjennomføring. Bestiller fokuserer på hva som skal leveres – utbygger fokuserer på hvordan det skal leveres. Dette gir begge parter mulighet til å fokusere på det de er gode på
- samarbeidsparter – ikke motparter
- risikohåndtering fra starten. Den som er best egnet til å håndtere og påvirke utfallet av identifisert risiko påtas ansvaret
- gjennomtenkt utforming for optimal forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygget

³⁴ Berntsen, slide 14

³⁵ Meland, mars foil 7

³⁶ <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlig-sektor-og-naringslivet/lyngdalmodellen---rune-berntsen.pdf>

Lyngdalsmodellen benytter konkurransepreget dialog som anskaffelses-prosedyre. Her fører oppdragsgiver dialog med leverandører om alternative løsninger i en eller flere runder, før det gis konkurrerende tilbud. Denne prosessen er spesielt tilrettelagt for OPS-kontrakter og gir en større fleksibilitet sammenliknet med andre anskaffelsesmetoder. Gjennom å gå i dialog såpass tidlig får en også tidlig involvering av sentrale aktører, som gir tilgang til rett kompetanse til enhver tid. Også brukerne involveres tidlig i prosessen.

Konseptideer er en del av konkurransen, fokuset er på kompetanse og oppgaveforståelse hvor tilbyderne konkurrerer om løsninger i dialog med bestiller, ikke bare pris (Berntsen 2014; Meland 2014)

Hovedtanken i Lyngdalsmodellen er at alle skal dra i samme retning mot et felles mål. I tradisjonelle modeller tenker man ofte motparter i stedet for samarbeidsparter, grunnet forskjellige interesser³⁷

I NHOs rapport (2014) om OPS som verktøy, er innovative løsninger presentert som en av mulighetene ved å benytte OPS. Her presenteres blant annet Lyngdal Ungdomsskole, følgende blir fremhevet³⁸:

”Det var i prosjektet et sterkt fokus på livssyklus kostnader per elevplass. I samspill mellom bruker, kommunen, de prosjekterende og entreprenørene ble det utredet og installert et varmeanlegg som benytter grunnvannet som varmekilde. Investeringene økte, men de årlige driftskostnadene ble betydelig redusert. I et livssyklusperspektiv var tilleggsinvesteringen ubetinget lønnsomt.

I et levetidsperspektiv er det imidlertid skolevirksomheten som generer de største kostnadene. Effektiv logistikk og arealeffektive løsninger ble derfor et hovedfokus i Lyngdals prosjektet. Dette er løst gjennom intensiv brukerinvolvering i hele prosessen – fra behov og kravdefinering til komplett detaljprosjektering.”

Gjennomføring av Lyngdalsprosjektet har flere innovative momenter, ikke bare ved det endelige tekniske løsningene ved bygget – men ved hele prosessen. Bruk av ny kontraheringsmodell sikrer tidlig involvering og reelle påvirkningsmuligheter for brukerne og

³⁷ Rune Berntsen, foil 6

³⁸ NHO 2014, s8

eier i hele utformingsperioden, men Meland (2014) påpeker og at det er noen sentrale utfordringer for oppdragsgiver:

- antall konkurrenter kan bli mindre enn ved tradisjonell modell – i alle fall i en overgangsfase (som for andre samarbeidsmodeller)
- oppdragsgiver binder seg sterkt til en part, men er dog en aktiv medaktør i beslutningene
- foreløpig mindre kjent konkurranseform blant aktørene i markedet
- krever god bestillingskompetanse hos oppdragsgiver
- krever stor grad av åpenhet og tillit mellom tilbydere og oppdragsgiver allerede i dialogfasen

4.9 Sammendrag

Erfaringene ifra de presenterte OPS-prosjektene innenfor veg- og skolesektor i Norge er ikke representativt for verken alle OPS-prosjekter gjennomført verken samlet eller selv innenfor disse sektorene.

Forfatter mener likevel at erfaringen er relevant da det viser at OPS kan føre til innovative løsninger dersom det legges til rette for det. De innovative løsningene funnet i de presenterte løsningene kan andre lære av, og der det er mangel på innovative løsninger og årsak er stadfestet kan andre prosjekter ta lærdom av.

Ved alle de presenterte prosjektene er det skapt innovasjon, i hvilken grad avhenger av øyet som ser. Det noen vil definere som liten grad av definisjon vil andre bruke som eksempler på innovasjon. Det er på selve avtale- og gjennomføringsdelen vi finner den største graden av innovasjon; det er utviklet nye typer kontrakter og avtaler, nye metoder for å gjennomføre prosjekter og finansielle løsninger. Mange av disse momentene kommer som følge av at det her er tatt i bruk en ny type modell som legger til rette for at prosjektet skal gjennomføres på en annen måte enn hva det tradisjonelt gjøres. De erfaringer og den kunnskap som nå er opparbeidet kan andre hente ut nytte av - ikke bare fremtidige OPS-parter, men også de prosjekter som gjennomføres etter de vanlige entreprisene kan dra nytte av hvordan for eksempel den private part tenker helhetlig livssyklus. Slik det fungerer i dag kan en entreprenør, satt på spissen, levere til hvilken kvalitet en ønsker og det offentlige må ta kostnadene av følgene.

Skyldes de innovative momentene ved prosjektene at de er bygd som OPS-prosjekter eller er det helt uavhengig av valgt gjennomføringsmodell? Når det gjelder innovasjon på områder som utvikling av nye avtaler og kontrakter, ny måte å gjennomføre prosjektet på og nye løsninger som følge av at den private entreprenøren også har ansvar etter at prosjektet er ferdigstilt, så skyldes det at det her er tatt i bruk en ny modell hvor standardkontrakter for tradisjonelle modeller ikke kan tas i bruk. Et av momentene som fremheves når det gjelder selve gjennomføringsbiten med bygging er at totalentreprenøren nå hadde ansvar for hele prosessen og dermed kunne planlegge og bygge deretter. Det medfører at en for eksempel ikke trenger å begynne på en ende av veien for så å bygge seg videre, en kan ut ifra ledig kapasitet og maskiner begynne flere steder samtidig eller en kan for eksempel holde på med prosjektering og bygging samtidig. Dette er ikke vanlig ved bruk av de tradisjonelle modellene.

Også funn av teknisk innovasjon ser ut til å skyldes at det er OPS-prosjekter, men det er klart at enkelte av disse løsningene kunne ha kommet i tradisjonelle entrepriser også. Bruk av lysere asfalt og LED-belysning i vegprosjekt skyldes at entreprenøren ser prosjektet forbi ferdigstillelse, da entreprenør fortsatt har ansvar for drift og vedlikehold etter ferdigstillelse ga dette insentiver til å finne nye løsninger som kan redusere strømforbruket i driftsperioden. I alle de tre OPS-prosjektene innenfor skolesektoren er det lagt inn ny type varmeanlegg. Dette slo litt galt ut i Oslo da det ble for avansert for vaktmester, men dette lot seg raskt ordne. I Lyngdal har brukerne fra tidlig av vært involvert i prosessen, dette har gitt gode løsninger praktisk for skoledriften blant annet gjennom arealeffektive løsninger. Erfaringen viser at det private velger andre løsninger enn det offentlige.

Det kan se ut til at potensialet for innovasjon var større enn hva som ble resultatet, dette ser ut til å skyldes for mange krav og rolleblanding ifra det offentliges side. Det offentliges ansvar er å utarbeide funksjonsbeskrivelse hvor det stilles krav til ytelsens funksjon, det er opp til det private OPS-selskapet å bestemme hvordan denne skal levere dette (selvsagt under de lovpålagte krav som gjelder). I vegprosjektene ser det ut til at veivesenet har lagt for mange føringer, samtidig er løsningene veivesenet benytter utprøvd over flere år slik at det er ikke sikkert at det er så mye å hente her. I det første skoleprosjektet i Oslo var det en del rolleforvirring, dersom det offentlige legger seg opp i hvordan OPS-selskapet skal løse utfordringen hemmer dette innovasjon. En god funksjonsbeskrivelse ifra det offentlige gir rom for fleksibilitet og innovasjon, grunnlaget for innovasjon legges tidlig i prosessen.

5. Kan erfaringer ifra Storbritannia, hvor metoden har vært benyttet lengre, fortelle noe om OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell?

5.1 Innledning

I 1992 introduserte den konservative Major-regjeringen i Storbritannia begrepet Private Finance Initiative (PFI) som senere har dannet grunnlaget for OPS-satsingen i flere land. PFI er en variant av Public Private Partnership (som OPS er oversatt direkte ifra) som inkluderer en betydelig finansiering fra den private parten. Initiativet til denne form for samarbeid kom som følge av mangel på offentlige midler til nødvendige infrastrukturinvesteringer og et ønske om å trekke på private finansieringer for å løse kollektive behov. (KPMG 2003, Rasmussen 2008?)

I 1994 ble det besluttet at alle statlige investeringsprosjekter skal vurderes om de bør gjennomføres som et OPS-prosjekt. Bare når det ikke er hensiktsmessig vurderes direkte statlig finansiering. Bruken av OPS økte i omfang etter at Blair-regjeringen kom til makten i 1997 (KPMG 2003). Utviklingen i Storbritannia viser en vekst fra modellen ble introdusert i 1992, med en stabilisering på mellom 10-14% av de samlede offentlige investeringene de siste årene (Rasmussen og Strøm 2008)

Storbritannia må betraktes som en pioner og foregangsnaasjon når det kommer til arbeid med OPS. Landet var tidlig ut med å prøve ut modellen og erfaringene ifra England har senere lagt grunnlaget for OPS-satsingen i Europa. Dette er kanskje den nasjonen som har arbeidet mest systematisk med utvikling, testing og evaluering av OPS. De fleste samarbeidsprosjektene mellom det private og offentlige er (i likhet med hva tilfellet er i mange andre land) knyttet til infrastrukturprosjekter; nybygging eller rehabilitering av infrastruktur, med tilhørende drift av selve infrastrukturen. Innenfor enkelte sektorer er det gjort forsøk, og dertil høstet erfaringer, med OPS der den private parten i tillegg til å utvikle, bygge og drifte infrastrukturen også har ansvaret for primærtjenesten (verdiskapningen) som skal foregå i selve bygget, for eksempel et fengsel. Ideen bak denne type avtaler er at når ansvaret for å utforme, bygge, vedlikeholde og drifte et fengsel, legges på samme hånd, stimuleres det til innovative løsninger for å optimalisere hele verdikjeden. Eksempler ifra

OPS-fengsler viser at det benyttes for eksempel vanlig ansatte til å overvåke kameraene³⁹, en trenger ikke være utdannet fengselsvakt for å skjøte denne jobben (NHD-rapport 2008)

Da de britiske erfaringene med modellen strekker seg lenger tilbake enn hva tilsvarende norske erfaringer gjør, det er også utført langt flere OPS-prosjekter i Storbritannia enn i Norge - kan dette si noe om OPS som innovasjonsfremmende modell?

5.2 Om Private Public Partnerships (og Private Finance Initiativ)

Det er stor interesse for slike partnerskap og de får i dag stor oppmerksomhet, ikke bare i England og Europa, i 2008 var det inngått over 1000 OPS-avtaler i Europa⁴⁰ – men også globalt er det stor interesser for denne form for samarbeid(Hodge og Greve, 2007). Flere land har prøvd ut modellen i ulik grad, men det ser ikke ut til at de er enige om hva modellen egentlig er.

De lærde strides om hva PPP egentlig er og hvordan det defineres.

”Some see it as a new governance tool that will replace the traditional method of contracting for public services though competitive tendering. Others see PPPs as a new expression in the language of public management, one intended to include older, established procedures of involvement of private organizations in the delivery of public services. Yet others view PPPs as a new way to handle infrastructure projects, such as building tunnels and renewing harbors. Then there are also a number of people who seem to use the term ”contracting” and ”public-private partnership almost interchangeably”⁴¹

³⁹ Hodge og Greve 2007, s. 545

⁴⁰ Over 1000 OPS-avtaler inngått i Europa (2008, http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource_id=2956

⁴¹ Hogde og Greve (2007), s. 545

De ulike landene ser ut til å ha ulike definisjoner, Philippe Burger og Ian Hawkesworth presenterer oversikten under med eksempler på ”lokale” varianter av PPP:

Box 1. Different country definitions of public-private partnerships

Korea defines a public-private partnership project as a project to build and operate infrastructure such as road, port, railway, school and environmental facilities – which have traditionally been constructed and run by government funding – with private capital, thus tapping the creativity and efficiency of the private sector.

South Africa defines a public-private partnership as a commercial transaction between a government institution and a private partner in which the private party either performs an institutional function on behalf of the government institution for a specified or indefinite period, or acquires the use of state property for its own commercial purposes for a specified or indefinite period. The private party receives a benefit for performing the function or by utilising state property, either by way of compensation from a revenue fund, charges or fees collected by the private party from users or customers of a service provided to them, or a combination of such compensation and such charges or fees.

The **United Kingdom** defines a public-private partnership as “...arrangements typified by joint working between the public and private sectors. In their broadest sense they can cover all types of collaboration across the private-public sector interface involving collaborative working together and risk sharing to deliver policies, services and infrastructure” (HM Treasury, 2008). The most common type of PPP in the United Kingdom is the private finance initiative (PFI). A PFI is an arrangement whereby the public sector contracts to purchase services, usually derived from an investment in assets, from the private sector on a long-term basis (often between 15 to 30 years). This includes concessions and franchises, where a private sector partner takes on the responsibility for providing a public service including maintaining, enhancing or constructing the necessary infrastructure.

The **State of Victoria (Australia)** defines a public-private partnership as relating to the provision of infrastructure and any related ancillary service which involve private investment or financing, with a present value of payments for a service to be made by the government (and/or by consumers) of more than AUD 10 million during the period of a partnership that do not relate to the general procurement of services.

Betegnelsene PPP og PFI (Private Finance Initiativ) enten om hverandre eller PFI som en modell av PPP. I denne sammenheng så vil PFI blir behandlet som en PPP-modell. Da en klar fasit-definisjon alle kan enes om ikke finnes, kan det være mer nyttig å se på hva slags karakteristikker som tillegges en slik modell – Bain (2009, s.2) oppsummerer hva det er forventet at et PPP-prosjekt skal være og inneholde slik:

- *a long-term contract between the public and private sectors;*
- *The delivery of an infrastructure asset(s) – such as a road or group of schools – and the provision of related services (such as operations and maintenance) over the term of the contract;*
- *A material transfer of project and financial risk from the public to the private sector;*
- *A payment mechanism through which the public sector compensates the private sector based on the flow of services from the asset; not for the asset itself, or where users are charged directly for using the asset (such as toll roads or water bills);*
- *The use of private, at-risk capital;*
- *Ownership of the asset reverting to the public sector at the end of the contract*

Et gjennomført prosjekt er et prosjekt som med suksess er kommet gjennom bygningsfasen og er gått over i driftsfasen i prosjektets livsfase.

Det er og viktig å skille mellom partnerskap og samarbeid. I tradisjonelle modeller er det et samarbeid mellom det offentlige og det private ved at den private sektor gjør en jobb og leverer for eksempel et anlegg eller et bygg til det offentlige. Public-Private Partnerships er som navnet tilsier et partnerskap hvor den private part inngår et partnerskap med det offentlige, og fortsetter dette samarbeidet også etter at prosjektet er ferdigstilt. Partnerskapet er regulert gjennom en eller flere kontrakter og strekker seg over en lengre periode, gjerne 20-40år.

5.3 Et historisk tilbakeblikk

Hodge og Greve (2007) viser i sin artikkel Public-Private Partnerships: An International Performance Review til at historien forteller at det alltid har vært en viss grad av samarbeid mellom den private og offentlige sektoren:

”The stories of private contracting in the public sphere are numerous: Mathew the private tax collector from the bible; the private cleaning of public street lamps in 18th-century England; the private railways of the 19th century; or the fact that 82 percent of the 197 vessels in Sir Francis Drake’s fleet, which successfully conquered the Spanish Armada in 1588, were private contractors to the Admiralty. In recent history, the commercial company Falck (at one stage a part of the global company Group 4 Securior) has partnered with the Danish public sector for nearly 100 years. We might view many of these arrangements as early cooperative forms of partnership. Throughout this time, arguments about efficiency, service quality, and accountability in the two sectors have been well rehearsed. These days, public-private partnerships have become a central tenet of ”third-way” governments.”

Internasjonalt refereres det ikke så langt tilbake ifht. bruk av partnerskapsmodellen i offentlige infrastrukturprosjekt, her Canal de Briare prosjektet i Frankrike fra 1638 ofte trekkes frem som et eksempel på et av de første OPS-prosjektene (NHD 2008).

Selv om det i mange år har eksistert en viss grad av samarbeid mellom det private og det offentlige, kan ikke varianten som oppstod i England på tidlig 90-taller likestilles med disse. Samarbeidet mellom det private og offentlige ble da satt inn faste former og avtaler, og en

fikk en ny helhetlig variant som tok for seg alt ifra prosjektering til bygg, til drift og vedlikehold.

5.4 Erfaringer ifra Storbritannia

Pollit (Hodge og Greve 2007, s. 212) har gjennom publikasjonen ”Learning from UK Private Finance Initiative experience” sett nærmere på og evaluert de britiske erfaringene med offentlig privat samarbeid. Forfatteren konkluderer her med at den britiske samarbeidsformen PFI og de erfaringer som er opparbeidet her er av stor verdi for andre land som søker etter å involvere privat sektor i større grad i offentlig-private samarbeid. Dette begrunnes med at den kunnskap og erfaring Storbritannia har opparbeidet seg med denne type samarbeid viser at det kan være en god løsning på det offentliges behov for å forbedre sin levering av offentlige tjenester. I en oppsummering av hva andre land kan lære av PFI-initiativet i Storbritannia fremheves gjennomføringsmodellen og det mer forpliktende partnerskapet mellom offentlig og privat sektor som en positiv utvikling for offentlig forvaltning, det fremheves og at PPP/PFI har medført betydelig innovasjon:

”It seems difficult to avoid a positive overall assessment. The UK PFI seems to have been generally successful relative to what might have happened under conventional public procurement. Projects are delivered on time and to budget a significantly higher percentage of the time. Construction risks are generally transferred successfully and there is considerable design innovation. Where the private sector also manages the asset subsequently, the scope for greater benefits is increased (for example in roads and prisons). There is also the added benefit of allowing better management of departmental budgets and scheduling of expenditure.”⁴²

Evaluering av OPS utført av EIB

EIB⁴³ har gjort en evaluering av OPS-prosjekter i Storbritannia, men også andre land er tatt med i rapporten. EIB har vært med og finansiert OPS-prosjekter i 19land, hovedsakelig i Europa. Prosjekter i Storbritannia, Spania og i noe mindre grad representerer over halvparten av bankens mappe/portfolio. I følge bankens egen evaluering er ikke dette overraskende da

⁴² Hodge og Greve 2007, s.212

⁴³ EIB = European Investment Bank

det er de samme landene som har vært ”enthusiastic early-adopters of the PPP style of public sector procurement”. I rapportens oppsummering av hva utenforstående (ikke en relasjon til banken eller dens vurderinger av prosjekter) kilder tilknyttet OPS-prosjektene har lært om PPP fremheves det blant annet at valg av prosjekt er en av nøklene til suksess, en må velge de prosjektene som passer best til PPP-modellen. PPP fungerer ikke på alle områder og i alle sektorer, gjennomføringsmodellen er best tilpasset prosjekter i sektorer hvor utviklingen skjer gradvis, ikke sektorer med rask teknisk utvikling som for eksempel IT. Det er og slik at noen prosjekter er for store og/eller for komplekse til at de kan gjennomføres med suksess som et PPP.

Banken mener at PPP kan fremme innovasjon både på design-biten og ved å ta i bruk nye materialer og ny teknologi, men da under visse omstendigheter. Gjennomføringsmodellen kan og bidra til å øke effektivitet og fremgang i prosjektet. Dersom det skal ligge til rette for både økt innovasjon og effektivitet i prosjektet, må det være en genuin overføring av risiko. Også det faktum at modellen ”tvinger” aktørene til å se prosjektet over lang tid gir et mer gjennomtenkt prosjekt og kan bidra til innovasjon.

Evaluering av OPS utført av HM Treasury Taskforce

I et vedlegg til en rapport om Offentlig Privat Samarbeid levert av KPMG (2003) på oppdrag ifra Norges Handelsdepartement henvises det til en evaluering utført i England av HM Treasury Taskforce: ”*Value for money drivers in PFI*”, en analyse som tar for seg 250 PPP-prosjekter som er gjennomført i England. Denne analysen viser at OPS har bidratt til økt ”value for money”, studien viste at i snitt hadde PPP gitt 17% mer for pengene enn hva som var tilfellet ved bruk av den vanlige offentlige modellen. Denne forbedringen skyldes flere forhold, blant annet nevnes det:

- riktig risikofordeling; den bærer risikoen som best influerer på den
- prosjektering/spesifisering etter produksjonen behov; ikke de prosjekterende
- Langsiktighet i kontraktsforholdet; ikke byggestart få dager etter anbudsinnlevering; felles ansvar for prosjektet fra utviklingsfasen til langt inn i driftsfasen
- Innovasjon hos deltagerne; invitasjon til kreativt samarbeid gir resultater

Studien oppsummerer fordelene ved OPS i disse prosjektene slik:

- 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

Som vist ovenfor viste studiet at modellen bidro til økt verdi av investeringen sammenliknet med hva som var tilfellet ved de vanlige modellene, innovasjon i prosjektene ble vurdert som særdeles viktig for å etablere "value for money" i prosjektet. Gjennom tilbakemeldinger ifra begge partene (det offentlige og det private) var det en enighet om at det var svært viktig at funksjonskravene i prosjektene ble designet på en slik måte at det private PPP-selskapet hadde mulighet for å utvikle optimale løsninger, løsninger som muligens ikke lot seg spesifisere i forkant av kontraktinngåelse. Dette indikerte at kontraktene måtte være ytelses orienterte i stedet for å detaljregulerte (KPMG 2003)

Studiet viste og at erfaringer tilsa at det var mye som kunne vært gjort bedre i de første prosjektene, men at PPP likevel var et fremskritt i forhold til de tradisjonelle anskaffelsene som bar preg av dårlige design spesifikasjoner, dårlig ledelse av prosjektene og kostnadsoverskridelser. Studiene viste at PPP-prosjektene 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
- myndighetene bør ikke over-spesifisere i kravs-spesifikasjon – dette er hemmende på innovasjonen i prosjektet.

For å fremme og sikre videre effektivisering og innovasjon, er gevinstdeling et forslag som studiet mener vil *"øke legitimiteten til OPS både i det politiske miljø, men også ved at skattebetalerne får nytte av for eksempel ny teknologi som gjør tjenesteleveransene mindre kostbare"*

Studiet viser et resultat basert på 250 prosjekter innenfor ulike sektorer, samlet under ett. Det kommer ikke frem i KPMGs videre-rapportering om erfaringen er lik eller om den er differensiert de ulike sektorene imellom. Rapporten vil derfor gi en kort presentasjon av

utvalgte erfaringer innenfor de sektorene hvor samarbeidsformen ser ut til å ha blitt prøvd ut mest.

5.4.1 Veisektoren

I august 1994 ble det første OPS-prosjekt i veisektor lansert hvor oppdraget var bygging og drift av deler av en motorvei og et veinett for lastebiler, oppdraget ble betegnet som BDFO: design, build, finance and operate (vedlegg KPMG 2003; www.highways.gov.uk):

Direktoratets mål for prosjektet 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 ivarettatt

Siden dette prosjektet ble gjennomført for første gang, har flere prosjekter fulgt etter. Våren 2014 befinner det seg 11 veistrekninger på listen over DBFO-prosjekter på hjemmesidene til det engelske vegdirektoratet⁴⁴. I 2002 evaluerte det engelske vegdirektoratet åtte av disse, alle er utviklet, prosjektert, finansiert, bygget og driftet med en avtalt leieperiode til offentlig sektor på 30år, etter dette tilbakeføres veiene til det offentlige. Det ble lagt inn krav til vedlikehold og OPS-selskapet måtte etablere et kvalitetssikringssystem som viste hvordan veien skulle holdes vedlike. For å kontrollere dette og gi insentiver utarbeidet myndighetene

⁴⁴ <http://www.highways.gov.uk/our-road-network/managing-our-roads/operating-our-network/how-we-manage-our-roads/private-finance-initiatives-design-build-finance-and-operate-dbfo/>

et sett med retningslinjer som ga dem rett til å holde tilbake penger, tilsvarende ble det lagt opp til bonusutbetalinger for tiltak som ga bedre trafiksikkerhet. Myndighetene forbeholder seg og retten til å endre de tekniske eller kommersielle vilkårene under avtaleperioden (innenfor visse grenser) da bindingstiden er såpass lang.

Få benyttet muligheten til å utvikle prosjektene utover minimumsstandard fastlagt av vegvesenet i anbudsrunden, evalueringer viser at kvalitet og løsning bør veie tyngre enn pris. Evalueringen påpeker at DBFO-kontraktene slik de er utformet her i stor grad låser entreprenørene til de normer myndighetene normalt bruker i prosjektering, bygging og vedlikehold. Avvik ifra disse normene krever godkjenning, dette medførte igjen risiko for avslag før nye ideer ble kjent. I vurderingen ifra National Audit Office heter det at anbudsinnbydelsen begrenset mulighetene for innovative endringer i basisdesign. I intervjuer med anbudsgiverne ble det videre hevdet at veimyndighetene i praksis ikke vektla innovative løsninger, med unntak av finansieringsløsninger (vedlegg, KPMG 2003)

5.4.2 Fængselssektoren

Det er bygget en rekke OPS-fængsler i Storbritannia. Disse varierer i størrelse, sikkerhetsnivå og om det er kvinne-, ungdomsfængsel eller ordinære anstalter. Ved etablering av OPS-fængsler regner engelske fængselsmyndigheter med at estimert besparelsen er 10% i forhold til bygging av et tilsvarende offentlig finansiert fængsel, hvor den største besparelsen ligger i reduserte driftskostnader sammenliknet med offentlig drevne fængsler. Dette skyldes at ved etablering av et OPS-fængsel har ledelsen mulighet til å bygge opp en effektiv organisasjon og utvikle interne effektive prosesser som sikrer nødvendig kvalitet. Fordi de private eierne ser prosjektet i et livssyklusperspektiv, kan entreprenøren/leverandøren velge kostnadsbesparende bygge-løsninger som for eksempel effektiv arealutnyttelse, materialvalg, teknologivalg og energikilder. Dette fremmer igjen nye løsninger og andre løsninger, OPS-fængsler bruker blant annet mer riktig kompetanse i de ulike delene av fængslene, en trenger for eksempel ikke være fængselsutdannet for å følge med på en sikkerhetsskjerm. OPS-fængslene har også vært innovative ved å utvikle effektive og totale servicekonsepter hvor målet er vest mulig reintegrering av fangene til samfunnet. Utdanningsprogram for fangene, prosjekter for reintegrering av unge straffede, programmer for rehabilitering av rusmisbrukere og fangetransport er typiske eksempler på slike konsepter. Servicekonseptene utviklet i OPS-fængslene 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 (Rasmussen og Strøm 2008,)

Michael Pollit⁴⁵ utdypet de innovative løsningene ved OPS-fengslene videre:

”Innovation has been substantial as well as varied, from the types of contracts private-sector bidders have offered to the physical assets that have been installed. The NAO⁴⁶ noted the innovation in design and operation of prisons in the winning bidders’ plans for the new Fazakerley and Bridgend prisons. There have also been financial innovations with development of extended maturity bank loans for PFI projects and uninsured PFI bond issues. With respect to the operational performance of PFI prisons the NAO noted that there is much to be gained by the sharing of experiences between the public and private service. PFI prisons seemed to be better monitored and prisoners surveyed were happier in them. This observation strongly suggests the benefit of the PFI in external learning to conventional publicly owned and managed facilities even when PFI schemes are in a minority”

Det er likevel ikke slik at alle privatbygde fengsler i Storbritannia er en suksess, en gjennomgang av OPS-fengslene viser at de befinner seg på begge ender av skalaen: de beste PFI-fengslene også var de aller beste sammenliknet med en kontrollgruppe. På den andre siden viste det seg at de verste PFI-fengslene også var blant de aller verste i Storbritannia (Rasmussen og Strøm 2008)

5.4.3 Helsesektoren

England er det landet som har brukt OPS mest innen helseområdet. Erfaringer i fra OPS innen sykehussektoren (vedlegg KPMG 2003)

Mellom 1997 og slutten av 2010 ble det 102 PPP-kontrakter innenfor helsesektoren signert i England, i den samme perioden ble det også signert 45 PPP-kontrakter i Nord-Irland, Skottland og Wales. Tilsvarende antall kontrakter med offentlig finansiering i samme periode

⁴⁵ Learning from UK Private Finance Initiativ, s.212

⁴⁶ NOA=National Audit Office report

var 35⁴⁷ Dette viser at OPS har vært den foretrukne gjennomføringsmodellen ved prosjekter innen helsesektoren. Britiske myndigheter hevder selv at Storbritannia er anerkjent og verdensledende når det kommer til PPP-prosjekter innen helsesektoren, *"harnessing the best in public and private sector skills and innovation to provide outstanding healthcare facilities"*⁴⁸

Kontrakter som kombinerer prosjektering, bygging og drift vurderes som hensiktsmessig for å sikre innovasjon og forbedring (vedlegg KPMG 2003).

5.4.4 Skolesektoren

OPS er blitt brukt innenfor skolesektoren siden 1997, Bain (2009) mener at denne sektoren ser ut til å være godt tilpasset PPP. Det er gjort gode erfaringer med solid konstruksjon kombinert med innovasjon, og klar og tydelig synergi mellom design/build er blitt reportert. Det er likevel enkelte områder hvor det fortsatt er noen utfordringer i forhold til fordeling av ansvar tilknyttet PPP-skoler, dette er fortsatt under utvikling. Eksempler på slike felt er ansvaret for vandalisme, barna under måltidene, inntekt ifra en tredjepart (for eksempel leieinntekter ved utleie av skolebygget).

I hovedtrekk er tilbakemeldingene at PPP-prosjekter innenfor skolesektoren er vellykkede, at rektorer og lærere har vært involvert ser ut til å ha vært en nøkkelfaktor til dette.

Deltakere i prosjektet viser til at det er bevis på at PPP har fremmet innovasjon (i form av ideer til prosjektet/prosjektideer, design og konstruksjon av skoler). For at det skal gis rom for innovasjon og sikre riktig risikofordeling i slike prosjekter kan det være hensiktsmessig å åpne for at tilbyderne i sitt tilbud kan komme med forslag til:

- tjenesteforbedringer
- understrekning av områder hvor ytelseskravet faktisk ikke kan oppfylles
- risikofordeling
- videre klargjøring av ytelseskrav

⁴⁷ Tallene er hentet ifra:

<http://bankwatch.org/public-private-partnerships/case-studies/uk-hospital-ppps>

⁴⁸https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PPP_28.11.13.pdf

Det er fortsatt mye å lære, Bain oppfordrer derfor det offentlige til å lære underveis som PPP-prosjektene utvikles og gjøre de nødvendige justeringene for at det skal fungere enda bedre.

5.5 Identifiserte OPS-suksessfaktorer

I en rapport til NHD om OPS og innovasjonspolitikkk levert i 2008 henvises det til en bredt nedsatt kommisjon som skulle vurdere åtte års erfaring med OPS i England (IPPR, 2001).

Denne rapporten identifiserte følgende momenter som ville påvirke besparelse og kvalitetsforbedringspotensialet for det enkelte prosjekt:

- i hvilken grad er det mulig å overskue risikofaktorene i prosjektet? Og vil det være mulig å fordele risikoen på en slik måte at den kan håndteres kostnadseffektivt av enten offentlig eller privat sektor?
- I hvor stor grad vil det være mulig å se bygging, drift og vedlikehold u en helhet
- I hvilken grad åpner kontraktene opp for innovasjon og nyskapning? Desto mer det fokuseres på tekniske parametere, desto mindre rom blir det for innovasjon og kreativitet
- Konkurransen gir kostnadsbesparelse og innovasjon. Det må være flere tilbydere for å gi en effektiv konkurranse. Graden av konkurranse synes å påvirke både prisen, kvaliteten og den samlede innovasjonen i prosjektet.
- Begge parter må være innstilt på å inngå et reelt partnerskap. Et partnerskap dreier seg om å gi og ta og forstå den andre parts rasjonalitet for så å kunne skape en god helhet i prosjektet.

Kommisjonen konkluderte med at der en eller flere av disse forutsetningene ikke var tilstede eller ikke er gjort godt nok, ble kvalitets- og besparelspotensialet mindre. Utformingen av anbudsdocumentene og hvordan tjenesten som skal levers er spesifisert, viser seg å ha stor betydning for hvorvidt en OPS-kontrakt høster innovasjonsgevinster (Rasmussen og Strøm 2008, 42-43)

Rapporten om OPS og innovasjonspolitikkk konkluderer med at et PFI-prosjektets suksess ser ut til å avhenge av fire faktorer:

1. evnen til å klart definere den private sektors rolle i prosjekter hvor ”public policy” er essensielt. Spesielt i tilfeller hvor forsvars- eller samfunnssikkerhet er viktig. OPS-bygde fengsler og forsvarsprosjekter må ta hensyn slike momenter.
2. En mekanisme som bidrar til å spre kunnskap og erfaring tilknyttet innkjøp i den offentlige sektor må være til stede.
3. Den finansielle delen av PFI-kontrakten må være klar på hvilken part som er ansvarlig for hva, slik at en i fremtiden ikke får konflikter eller tilfeller hvor en part belastes veldig skjevt for utbetalinger.
4. Det er viktig å skille det finansielle ifra ”design-build-operate”-fasen av prosjektet

5.6 Sammendrag

Der er nå ca. 20 år siden det første PPP/OPS-prosjektet ble lansert i Storbritannias erfaringer med denne samarbeidsformen er derfor lengre enn de norske. Storbritannia har også i større grad benyttet denne samarbeidsformen og utviklet den videre. Fra å være en samarbeidsform som oppstod som følge av en kombinasjon av et behov for utbygging av infrastruktur og lite fristilte midler til dette, fremheves modellen i dag som en samarbeidsform som gir mye for pengene, en del av dette er nye og bedre løsninger som skapes. PPP er likevel ikke noe vidundermiddel og passer ikke for alle prosjekter, erfaring opparbeidet i Storbritannia viser at modellen egner seg først og fremst for prosjekter innenfor infrastruktur.

Erfaringene ifra Storbritannia viser at for at OPS skal være vellykket krever dette kunnskap om kontraktinngåelse, begge parter må lykkes med dette. Erfaringene i forhold til tilrettelegging for innovasjon ser ut til å bekrefte de norske erfaringen; det må åpnes for innovasjon allerede i anbudsplassen. Dersom oppdragsgiver ikke kjenner sin posisjon og legger for mange føringer på prosjektet, i stedet for å kun presenterer behovene som det ønsker oppfylt.

Fordi de eldste prosjektene ble bygget for 20år siden har en her kommet lenger i drifts- og vedlikeholdsfasen enn hva som er tilfellet med de norske erfaringene. Langt ifra alle OPS-prosjektene har vært vellykket, spesielt henvises det til at det var stort forbedringspotensialet i de første gjennomførte prosjektene – men erfaring viser også at etter hvert som flere OPS-prosjekt gjennomføres, og kunnskap og erfaring opparbeides øker dette suksessraten.

Presenterte evalueringer gir et bilde av en modell som utnytter styrkene de ulike partene sitter på, at det private velger andre løsninger enn hva som ville vært tilfellet dersom det offentlige sto for byggingen og at disse løsningene fungerer godt.

6. Hvordan bør OPS brukes/utvikles videre for at den skal virke innovasjonsfremmende?

6.1 Innledning

OPS er en relativt ny gjennomføringsmodell i Norge, dette i seg selv kan føre til innovasjon da det legger til rette for og krever nye former for samarbeid, kontrakter og gjennomføring. Tilbakemeldingene ifra evalueringen av statens pilotprosjekt er at OPS har medført betydelig innovasjon på områder for gjennomføring og avtaler ++ , men det er lite teknisk innovasjon å spore. Andre evalueringskilder hevder derimot at disse prosjektene viser at OPS medfører innovasjon, også teknisk.

Etter at pilotprosjektene ble gjennomført, har flere prosjekter under OPS-paraplyen blitt gjennomført. Flere har hentet kunnskap og erfaringer ifra tidligere gjennomførte prosjekter. Etter hvert som flere prosjekter blir gjennomført og flere innarbeider seg både kunnskap og rutine knyttet til forhandlinger, inngåelse av kontrakt og gjennomføring av prosjektet som OPS, reduseres det innovative momentet på dette området. Hvordan bør OPS brukes eller utvikles videre for at gjennomførings modellen fortsatt skal fremme innovasjon?

Dette kapittelet tar utgangspunkt i publisert materialet som tar for seg tema; en rapport levert til Næringsdepartementet og en artikkel publisert i Fædrelandsvennen. Mot slutten av kapittelet hentes også funn ifra denne oppgaven som kan si noe om hvordan OPS bør brukes som modell.

7.2 OPS og innovasjonspolitik

Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm i firmaet Vista Analyse AS leverte i mars 2008 en rapport på oppdrag ifra Nærings- og handelsdepartementet. Rapporten hadde tittelen; Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik – utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS – et utgangspunkt for utforming av innovasjonsvirkemidler?

Målsetting ved rapporten:

"målsettingen med å vurdere denne type samarbeidsavtaler har vært å øke kunnskapen om mulighetsrommet for bruk av OPS som innovasjonsvirkemiddel"

Sammendrag av aktuelle hovedpunkter i rapporten:

OPS og innovasjonskrav

Forfatterne presenterer OPS som en konkurranse- og kontraktsform med et dokumentert gevinstpotensial under forutsetning av at den brukes på egnede prosjekter og fremfor alt, risikofordelingen gjøres riktig. Dette er avgjørende.

Innovasjon ikke er en selvfølge ved valg av denne modellen, men den har egenskaper som kan virke innovasjonsfremmende: Ytelsesbaserte kontrakter der den private parten bærer en stor del av risikoen kan virke innovasjonsfremmende ved at det skjer en større ansvarliggjøring av leverandøren som kan føre til organisatoriske innovasjoner.

Forfatterne fremhever at det ligger spesielt gevinster knyttet til å se utforming, bygging, drift og vedlikehold i sammenheng. Rapporten presiserer at dersom innovasjon er et viktig formål i en OPS-kontrakt må det tilrettelegges for dette i anbudet og kontrakten, men et generelt krav til innovasjon i offentlige anbud anbefales ikke da dette kan komplisere innkjøpsordningen og komme i konflikt med kravene om likebehandling, transparens og ikke-diskriminering (Rasmussen og Strøm 2008, s.5)

Innovasjon – forskning og utvikling

”Et av argumentene som brukes for OPS er at det er en konkurransemodell som stimulerer innovasjon og nyskaping, og dermed gir bedre produkter eller tjenester. Et fokus på ytelsesbaserte krav framfor tekniske parametere skal stimulere til teknisk innovasjon og kreativitet”

Rasmussen og Strøm påpeker at det teknisk innovasjon er i liten grad realisert i de norske eksemplene, heller ikke i de internasjonale erfaringene kan dette spores i noe særlig grad. De mener videre at mye av forklaringen bak innovasjon, eller mangel på innovasjon, kan ligge i de kontraktuelle forholdene, samt hvor tidlig i prosessen den private aktøren trekkes inn. Overføring av risiko og ansvar til den private parten, kombinert med betaling etter ytelses- og kvalitetskrav i driftsperioden, gir insentiver i

retning av kvalitet og utprøvde teknologier. Jo senere den private parten trekkes inn, jo mindre innflytelse i prosjektet tidligfase. Tidligfasen legger viktige rammebetingelser for hvor mye innovasjon som er mulig senere. Offentlige prosjekter har som regel lange prosesser, inkludert ferdige reguleringsvedtak før prosjektet utlyses. Dersom teknisk innovasjon og utvikling er et mål i et spesifikt prosjekt, må dette tas hensyn til i prosjektutlysningen, tidspunktet for når den private parten trekkes inn i prosjektet, og ikke minst i fordelingen av risiko og betalingen for risiko ved å teste ut nye teknologier. Dette kan komme i konflikt med et mål om lavest mulig risiko og kostnader i forhold til kvaliteten i enkeltprosjektet. (Rasmussen og Strøm 2008, s32)

Organisatoriske innovasjoner

Det er funnet organisatoriske, gjennomføringsmessige og til dels kontraktmessige innovasjoner i flere norske OPS-prosjekt. Rapporten fremhever at denne formen for innovasjoner står for en stor del av forklaringsfaktorene bak kortere prosjektgjennomføring og en tidligere realisering av et infrastrukturprosjekt organisert gjennom en OPS-kontrakt.

Organisatoriske innovasjoner synes også å ha bedre betingelser jo tidligere den private parten trekkes inn i planleggingen. (Rasmussen og Strøm 2008, s.32-33) Denne form for innovasjon fremheves som potensielt svært vesentlig og viktig for å forbedre produktivitet og redusere antall byggefeil i en byggeprosess. Byggefeil alene stipuleres til 12-15 milliarder i året (st.prp.1 2007-2008) (Rasmussen og Strøm 2008, s.43), det er derfor snakk om betydelige summer og en utfordring som må tas hånd om.

Offentlige innkjøp som virkemodell for innovasjon og utvikling

Rapporten foreslår at det settes som en betingelse ved offentlige innkjøp fra myndighetenes side at leverandørene utvikler ny teknologi eller utvikler nye produkter. Dette vil medføre at den offentlige innkjøper legger vekt på ikke bare pris, leveringssikkerhet og leveringstid ved valg av leverandør i en anbudsrunde, innkjøper vil også legge vekt på om innkjøpet fører til utvikling av ny teknologi, ny logistikk eller nye produkter - om innkjøpet fører til innovasjon og utvikling (Rasmussen og Strøm 2008)

Suksesskriterier for utvelgelse

Om kvalitetsforbedring og innovasjon skal være en viktig del av formålet ved valg av OPS bør nyttesiden, og i særdeleshet de målområdene hvor det forventes (eller ønskes) kvalitetsutvikling eller innovasjon gis spesiell oppmerksomhet i utformingen av anbudsgrunnlaget, i kontraktsforhandlingene og i oppfølgingen i etterkant.

Erfaringene ifra tidligere gjennomførte infrastrukturprosjekter tyder på at den private parten bør velges og trekkes inn på et tidlig tidspunkt i planprosessen for å utløse innovasjoner. Dette blir gjerne omtalt som tidlig partnering-kontrakter og kan benyttes uten at det inngås OPS-kontrakter som inkluderer privat finansiering.

I Danmark er tidlig partnering-kontrakter blitt regelen ved offentlige bygg, blant annet for å bidra til innovasjon og bedre prosesser i forbindelser med utformingen og fremføringen av et bygg.

Også i Norge er det gjort forsøk på gjennomføring av noe liknende, Statsbygg høstet positive erfaringer med forsøk fra tidlig partnering. Kvalitetsregimet for store offentlige investeringer (over 500millioner) ser ut til å være et formelt hinder for denne modellen på større prosjekt. (Rasmussen og Strøm 2008, s59-60)

OPS – et eget innovasjonsvirkemiddel?

Erfaringene fra OPS-litteraturen viser at innovasjon ikke nødvendigvis er en naturlig følge av en OPS-kontrakt.

Et fokus på kvalitet og ytelsesbaserte tjenester kan stimulerer vel så mye til å satse på kjente og velprøvde løsninger. Her er kontraktsutformingen og risikofordelingen ved testing av nye løsninger vesentlig for hvorvidt disse nye løsninger realiseres.

Erfaringer tilsier at innovasjoner utløses i første rekke i prosjekter hvor den private leverandør/entreprenør får ansvaret for en større del av verdikjeden enn det som er vanlig i tradisjonelle anbudskonkurranser. Ansvaret for utforming, løsningsvalg, utbygging, drift og vedlikehold plassert på samme hånd gir insentiver til å utvikle løsninger som optimaliserer en større del av verdikjeden. Skal denne type innovasjoner utløses må den private parten trekkes inn i tidlig i planleggingsfasen, før endelig utforming og løsninger er valgt. Videre er det av betydning at det settes av nok tid i anbuds- og oppstartsfasen til utviklingsarbeid. Erfaringene på det motsatte, ifra OPS-

vegprosjektene i Norge, viser at knappe tidsrammer og etablerte standardkrav gav lite rom for teknologiske innovasjoner.

Det finnes eksempler i internasjonal litteratur fra prosjekter der et OPS-selskap foruten å ha ansvar for bygningsrelaterte sider, også gis ansvaret for verdiskapningen, eller tjenesteproduksjonen en fasilitet skal brukes til. Dette skal gi insentiver til å optimalisere de bygningsspesifikke løsningene til produksjonen. Spesielt innenfor helsebygg (sykehus) og fengsler hevdes det at den bygningsmessige utformingen og teknologiske løsningsvalg har stor betydning for produktiviteten som skal foregå inne i bygget. Erfaringene fra en slik type OPS gir ingen entydig svar på om denne type kontrakter, er et egnet virkemiddel for å utvikle bedre løsninger som ser utvikling og drift av bygg og teknologi i sammenheng med primærproduksjonen fasiliteten skal brukes til. Dette forklares med at kontraktene kan bli for omfattende og komplekse slik at konkurransen blir for dårlig, og leveransene blir for lite transparente.

Dersom en målsetning er at et prosjekt skal være innovativt eller ta i bruk nye teknologier må dette tas hensyn til i anbudsgrunnlaget og insentivstrukturen som legges i kontrakten. Mekanismer som følger av risikodeling og belønningssystemer er her vesentlig. Litteraturen er forholdsvis begrenset med henhold til konkrete studier som vurderer kvalitets- og innovasjonseffekter i forhold til kostnadseffekter. (Rasmussen og Strøm 2008, s60-61)

Kan lærdommen fra OPS-litteraturen bidra til bedre utforming av offentlige medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter?

I stedet for å knytte innovasjonskrav til innkjøpsordningen, kan det være vel så hensiktsmessig for en offentlig etat å legge konkrete innovasjons- og utviklingsprosjekt på anbud. OPS-kontrakter basert på ytelseskrav, risiko- og gevinstfordeling, og partnerskap kan være egnet samarbeidsform i denne type prosjekter. (Rasmussen og Strøm 2008, s61)

7.3 Er OPS svaret?

27. november 2013 ble det publisert et innlegg i Fædrelandsvennen skrevet av Jill Akselsen, regiondirektør i Faveo Prosjektledelse AS

Innlegget har tittelen: Er OPS svaret? Inngressen lyder som følgende:

”OPS er ikke kun en finansiell modell for raskere utbygging. Modellen kan være et smart verktøy for å oppnå effektivisering og mer fokus på levetidskostnader, drift og vedlikehold”

Artikkelen henviser til diskusjonen⁴⁹ som har vært rundt OPS, om hva OPS er og ikke er. Forfatteren mener at denne diskusjonen ikke er fruktbar. OPS er mer enn en finansiell modell for raskere utbygging, den kan også føre til kortere og mer effektiv utbygging, mer bestandige og varige løsninger, bedre kvalitet – men OPS i seg selv gir ikke innovasjon. I utgangspunktet bør det holde å si OPS er hva det er, et offentlig privat samarbeid. Forfatteren har studert tidligere gjennomførte OPS-prosjekter og viser til at erfaring viser at det er vanskelig å få øye på nyskapning:

”I veiprojekter har OPS-modellen gitt kortere byggetid, men i byggeprosjekter er det ikke like klart. Det er for tidlig å slå fast om prosjektene har gitt de ønskede effekter på kvalitet og levetidskostnader. Byggeprosjektene har stort sett dreid seg om formålsbygg hvor OPS har vært vurdert som et alternativ til andre gjennomføringsmodeller. Mulighetene for innovasjon og nytenkning har vært begrenset for selve resultatet, mens det har vært et større spillerom for nytenkning i gjennomføringen. Konkurransen i OPS-prosjektene har vært begrenset, noe som svekker innovasjonskraften.”

Årsaken til at konkurransen har vært begrenset skyldes at et OPS-prosjekt stiller store krav til leverandøren, dette begrenser antall deltakere. Akselsen stiller også spørsmål om hvorfor det ikke er større interesse rundt prosjektene, kun en håndfull store entreprenører har vist interesse. Forfatteren mener at en tenkelig årsak, i tillegg til spørsmålet om finansiering, kan være at et enkeltstående formålsbygg ikke er kommersielt interessant nok for andre private aktører.

”vi mener at den største innovasjonseffekten av offentlig-privat samarbeid vil oppstå i prosjekter hvor den private parten kan legge til noe mer enn bygget som skal ivareta den offentlige interessen. En grunnskole med flerbruksmuligheter bygges i sammenheng med et treningsstudio som benytter gymsalen etter skoletid. En barnehage bygges av en menighet som bruker aktivitetsrommet som menighetssal på søndager. Omsorgsleiligheter hvor den ikke-offentlige tilbyr servicetjenester som fotpleie og reisebyrå. Enda bredere: et nytt kulturhus med bibliotek og kino planlegges i et område hvor kommunen vil skape aktivitet. Kommunen utlyser en konkurranse hvor private gir tilbud på å bygge kulturhuset, og på kjøp av kommunale arealer hvor de forplikter seg til å bygge leiligheter. For den private åpner dette for langsiktig investering ut over selve kulturhuset, og for effektivisering av byggeprosessen. Kulturhuset vil også tilføre området en merverdi i form av økt attraktivitet som i seg selv er interessant for en privat aktør”

”Aquarama i Kristiansand er et eksempel på et OPS-prosjekt hvor slike ”add-oms” har gjort prosjektet mer kommersielt interessant for private aktører.”

I Aquarama-prosjektet eier Kristiansand kommune badeanlegget, men den private part har driftsansvaret. Kommunen eier også idrettsanlegget som brukes av skolene på dagtid og idrettsaktiviteter på kvelder og i helgene. Prosjektet har også treningsanlegg, spa-anlegg og hotell som eies av det private. Hotellet kan leie idrettshallen ved større arrangementer.. Kommunen kjøper tjenester i badeanlegget til svømmeopplæring, vannidrett og helseformål. Det er en gjennomgående kommersiell tenkning som gjør at Akselsen mener at dette OPS-prosjektet er spesielt interessant:

”skal OPS-modellens fordeler virkelig kunne realiseres, må det legges til rette for et bredere offentlig-privat samarbeid enn bare selve byggeprosjektet. Begrenses OPS til dette, vil det lett bare bidra til innovasjon hos entreprenører som forbedrer egen gjennomføringsprosess. I seg selv positivt, men neppe en offentlig oppgave”

Akselsen avslutter sin artikkel med følgende ord:

”OPS er ikke kun en finansiell modell for raskere utbygging. OPS-modellen kan være et smart verktøy for å oppnå effektivisering og mer fokus på levetidskostnader, drift og

vedlikehold. For virkelig å oppnå innovasjon og nytenkning må det tenkes betydelig spenstigere rundt muligheten samarbeidet mellom det beste i offentlige og det beste hos de private partene åpner for, enn det vi vanligvis ser i offentlige byggeprosjekter.”

7.4 Funn gjort tidligere i oppgaven

Betaling ved levering, trekkes dersom ikke det er godt nok

Livssyklusperspektivet er en fordel, det private selv må betale for evt feil gjort i prosjektering og bygge-fasen

Få tilbakebetalt kostnader lagt ned i anbud

Lyngdalmodellen

7.5 Sammendrag

OPS har egenskaper som gjør entreprisen egnet for å fremme innovasjon under den forutsetning at det legges til rette for dette, det er blant annet viktig at den private aktør kommer inn tidlig i prosessen. Dette bidrar både til at en får inn entreprenørekspertise på et tidlig stadiet og en gir den private part mulighet til å påvirke prosjektet før for mange retningslinjer og reguleringer er lagt. Dersom målet er at OPS skal bidra til innovasjon, så må det også legges til rette for dette i anbudsprosessen, den offentlige må også være tydelige på at nye og funksjonelle løsninger er for eksempel et av vurderingskriteriene. Det offentlige må også være tydelige på hvilke funksjonskrav som skal fylles, men ikke hvordan de skal fylles – dette bør være opp til den private aktøren.

Fordelingen av risiko bør være så optimal som mulig, kun den risiko som parten kan kontrollere eller påvirke bør fordeles dertil.

At den private entreprenør tenker i livssyklusperspektiv er en av OPS-modellens styrker. I en tradisjonell modell vil det offentlige være ansvarlig og måtte betale for dårlige løsninger valgt under prosjektering og bygging, og som dukker opp i driftsperioden. I en OPS-modell er det den private part som står ansvarlig for slike feil, det er også den private parts ansvar å sørge

for at bygget/anlegget er i avtalt stand både underveis og ved slutten av avtaleperioden – et etterslep i forhold til vedlikehold er ikke aktuelt slik det kan bli nedprioritert i offentlige budsjetter. Redusert vedlikehold vil medføre redusert utbetaling til den private part. Disse momentene vil derfor fungere godt som insentiv for å fremme nye, mer effektive og mer økonomiske løsninger over tid. Igjen er det viktig at den OPS-entreprenøren blir involvert i prosessen tidlig, slik at det er mulig å få implementert slike løsninger. Dette forutsetter selvsagt at oppdragsgiver har utarbeidet gode funksjonsbeskrivelser. Det hele henger sammen.

For at OPS fortsatt skal være aktuell som en innovasjonsfremmende modell mener Akselsen (2013) at en kanskje må tenke litt nytt og åpne for prosjekter med potensielle kommersielle løsninger tilknyttet slik at prosjektene oppleves som litt mer spennende, kombinasjoner som gjør prosjektene mer attraktive for det private markedet. Dette vil gjøre prosjektene mer attraktive for flere enn kun noen få store entreprenører slik at konkurransen blir større.

8 Avslutning

8.1 Konklusjon

Det gjennomførte litteraturstudiet viser at OPS-modellen i seg selv ikke skaper innovasjon, men er et godt virkemiddel for å fremme innovasjon.

Modellen har flere styrker sammenliknet med de tradisjonelle gjennomføringsmodellene blant annet ved at leverandør/entreprenør ser prosjektet i et livssyklusperspektiv, og dermed er opptatt av å finne gode løsninger som fungerer godt i drifts- og vedlikeholdsperioden. At entreprenøren kommer inn på et tidligere stadiet enn hva som er tilfellet ved bruk av de tradisjonelle modellene, samt har en annen funksjon som byggherre, gir OPS-leverandøren/entreprenøren større gjennomslagskraft og bedre muligheter til å påvirke hvilke løsninger som velges i prosjektet. At leverandøren/entreprenøren også har ansvaret etter at prosjektet er ferdigstilt er en av styrkene, dette gir incentiver til å velge bort billige og enkle løsninger i prosjekterings- og byggefasen da det er den private parten i OPS-samarbeidet som må ta regningen når dette får følger i den fasen som også betegnes som prosjektets levetid. For at dette skal være gjennomførbart forutsetter det at partene er klar over sine roller slik at det unngås konflikter og uoverensstemmelser. Det forutsetter og at den offentlige oppdragsgiver utarbeider gode funksjonsbeskrivelser for prosjektet slik at OPS-selskapet vet hva det skal forholde seg til, men at det ikke legges føringer på hvordan prosjektet skal leveres for å møte disse kravene. Det skal være opp til den private part hvordan den ønsker å løse utfordringen, dette kan bidra til innovasjon.

Norske erfaringer med OPS-modellen viser til at funn av innovasjon i OPS-prosjekter er betydelig, det er stort sett funnet i kontrakts- og gjennomføringsfasen – disse momenter kan klassifiseres som prosessinnovasjon og som organisatorisk innovasjon. Flere evalueringer og rapporter konkluderer med at det ikke er nok bevis til å kunne si at bruken av OPS medfører teknologisk innovasjon, eller produktinnovasjon. Dette ser likevel ut til å avhenge av hvem du spør, og hvilken agenda som ligger bak. Mens Transport-Økonomisk Institutt kun finner enkle nye løsninger og dermed konkluderer med at det er liten grad av teknologisk innovasjon i Statens Pilotprosjekter, fremhever NHO de samme funnene som bevis på at innovasjon er en av mulighetene ved bruk av OPS-modellen. I gjennomførte intervjuer med deltakere i de presenterte vei- og skoleprosjektene kommer det frem at der det er mangel på teknisk

innovasjon kan dette settes i sammenheng med for stramme føringer på prosjektet og for lite handlingsrom for nye løsninger.

I alle prosjektene er det tatt i bruk nye kontrakter og gjennomføringen er gjennomført i et nytt helhetlig perspektiv. Dette har gitt mulighet for å holde på med prosjektering og bygging samtidig, samt redusert byggetid. Økt effektivitet er viktig i et samfunn hvor lønnsveksten øker raskere enn produktiviteten, løsninger som skaper mer effektive organisasjoner er derfor helt nødvendig.

Også erfaringer bekrefter hvor viktig det er at OPS-entreprenøren kommer inn på et tidlig stadiet og får frie tøyler til å løse utfordringene uten for stramme føringer ifra det offentlige. Også overføring av risiko er et element som det må tas hensyn til, risiko bør fordeles på en slik måte at den som best har forutsetninger for å påvirke risikoelementet tar denne risiko.

Studiet av erfaringer ifra Storbritannia viser for det første at modellen har vært i bruk noe lenger, men også i et mye større omfang. Flere hundre OPS-prosjekter er gjennomført innen ulike sektorer i Storbritannia siden 1994 da det første vei-prosjektet ble satt i gang. Det ser ut til at det ble famlet en del i begynnelsen, og det legges ikke skjul på at det var et stort forbedringspotensialet i de første prosjektene – men erfaringen viser også at jo mer modellen er blitt benyttet, bearbeidet og utforsket, jo høyere er suksessraten.

Også i Storbritannia er det funnet innovasjon i OPS-prosjektene. Det at prosjektet leveres med nye og mer funksjonelle løsninger presenteres som en del av det at modellen i dag fremheves som en entrepriser som gir ”more value for the money”. Hvorfor modellen gir nye løsninger ser ut til å skyldes de samme momentene som norske evalueringer henviser til: den private partner kommer inn tidligere og ser prosjektet i et designe-bygge-drifte-vedlikeholdeperspektiv, det offentlige kan ikke legge for mye føringer på hvordan prosjektet skal løses.

For at OPS-modellen skal fortsette å fremme innovasjon må det settes fokus på dette allerede ifra starten av, og at dette er en del av anbudet, grunnlaget for innovasjon legges i anskaffelsesprosessen og prosjekteringen. Det må og åpnes for å kunne tenke nytt om prosjektene for å gjøre det mer interessant for potensielle entreprenører, en kommersialisering som gir løsninger som dekker det offentliges behov og som har et aspekt som er interessant for den private entreprenøren.

8.2 Begrensninger

Rapporten begrenses ved at det kun er brukt sekundære kilder, videre er svært lite av den litteratur benyttet i utgangspunktet som er utviklet med bakgrunn i denne rapportens tema. Mye av litteraturen innenfor feltet er også ”ladet”, det er sterke meninger for og imot OPS – men lite litteratur som oppfattes som nøytralt.

Et OPS-samarbeid strekker seg over 20-40år, gjerne med opsjon for ytterligere 10-20år. De første OPS-prosjektene ble ferdig på begynnelsen av 2000-tallet, av den grunn finnes det naturlig nok lite dokumentasjon på prosjektets drifts- og vedlikeholdsfase. Temaet er OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell, grunnlaget for innovasjon legges før prosjektet er ferdigstilt – men erfaringer i forhold til hvordan for eksempel de innovative løsningene ble brukt eller hvordan de fungerte, kunne gitt dypere innsikt i OPS som innovasjonsfremmende gjennomføringsmodell.

8.3 Videre forskning

Rapporten i seg selv er et litteraturstudiet og begrenses av at det er brukt sekundære kilder, den kan likevel danne grunnlag for videre kvalitativ forskning som for eksempel intervju med deltakerne i prosjektet for å bekrefte/avkrefte funn i rapporten og gi en dypere og mer praktisk innføring i tema.

Rapporten kan og potensielt brukes som grunnlag for videre kvantitativ forskning som for eksempel spørreundersøkelse dersom målet er å kunne generalisere funnene i større grad.

8.4 Praktisk betydning

Rapporten beskriver OPS som et godt virkemiddel for innovasjon, uten at OPS i seg selv er innovasjonsfremmende. Dette er et felt det er forsket lite på, den kan evt. brukes som et utgangspunkt dersom noen skulle ønske å skrive en rapport med liknende tema senere, evt. når det er opparbeidet mer erfaring tilknyttet tema og de første prosjektene er kommet lenger i drifts- og vedlikeholdsfasen.

9 Litteraturliste

9.2 Kilder

- Aarestad I., Hem L (2008): *Ulike vekststrategier for et merke – en sammenlikning (del 2)*. Hentet april 2014 fra <http://www.magma.no/ulike-vekststrategier-for-et-merke-en-sammenlikning-del-ii>
- Akselsen J (2013) *Er OPS svaret? Fædrelandsvennen* 27 november 2013
- Bain R. (2009): Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB. Hentet april 2014 fra <http://bankwatch.org/sites/default/files/EIB-PPP-review.pdf>
- Bakke H. (2011) *Offentlig-privat samarbeid. Dyrt og dumt*. Fagforbundet
- Berntsen R. (2014) presentasjon Lyngdalsmodellen. Hentet mai 2014 fra <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlig-sektor-og-naringslivet/lyngdalmodellen---rune-berntsen.pdf>
- *Brukerveiledning til Byggherren i fokus*, hentet februar 2014 fra www.promsys.no/byggherren/pdf/beskrivelse.pdf
- Forelesninger ORG 438 - vår 2013, ved Øystein H. Meland
- Forelesninger ORG 433 – høst 2013, ved Michel Esnault
- Forelesninger ME 100 – høst 2008, ved Otto Andersen
- Forelesninger ME 407 – vår 2013, ved Otto Andersen

- Fossum E., Thuve M. (2011). *OPS (offentlig-privat-samarbeid), mulighet eller trussel. Presentasjon i fbm Storbykonferansen 2011 i Stavanger*. Hentet feb 2014 fra <http://www.t-cg.no/userfiles/file/OPS.pdf>
- Gjønnnes, Arnhild Dordi: *Offentlig privat samarbeid*. Horisont 2003 (1) s.106-111
- Gressetvold E., Strømnes D. (2007): *Offentlig-privat samarbeid (OPS) – et virkemiddel for effektivisering?* Kapittel i *Modernisering av offentlig sektor 2.utgave*, redigert av Busch T., Johnsen E., Klausen K., Vanebo J. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hodge G., Greve C. (2007) *Public-Private Partnerships: An international Review, Public Administration Review*, Vol 67, No 3 (mai-Juni 2007), s. 545-558
- Jacobsen D. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2.utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Johannessen B (2014). *Startskudd for nye Skien Videregående*. Hentet mai 2014 fra <http://www.ta.no/nyheter/grenland/article7193541.ece>
- Kaldestad S. (2014). *Muligheter og utfordringer for byggleder i OPS-prosjekter, presentasjon i forbindelse med Kursdagene 2014*. Hentet mai 2014 fra <https://www.tekna.no/ikbViewer/Content/890700/4%20OPS-posjekter%20%20Kaldestad.pdf>
- Kallevig A. (2012) *Om Forskning og innovasjon*. Hentet april 2014 ifra <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Naringspolitikk/Forskning-og-innovasjon/>
- Klijn E., Teisman G: *Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in the American states*. Artikkel i *The challenge of Public-private Partnerships, learning from international experience*. Edited by Graeme Hodge and Carsten Greve. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited

- KPMG (2003): *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS) – en KPMG-rapport til Nærings- og handelsdepartementet*. Hentet feb 2014 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180133-rapport2.pdf>
- Lindseth, A.K. (2009) Offentlig privat samarbeid – i lys av ”OPS-avtalene for Høybråten skole”. Institutt for privatrett (174)
- Meland Ø (2014) presentasjon Lyngdalsmodellen <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlig-sektor-og-naringslivet/lyngdalsmodellen.pdf>
- Mostli G.(2010) *OPS er ikke riktig vei å gå*. Hetnet mars 2014 fra [.http://www.velferdsstaten.no/Tema/Markedsretting/Privatisering/?article_id=50629](http://www.velferdsstaten.no/Tema/Markedsretting/Privatisering/?article_id=50629)
- NHO (2009). *Offentlig-privat samarbeid (OPS), Alternativt verktøy for å løse viktige samfunnsoppgaver*. Lastet ned feb. 2014
- NHO (revidert 2014). *Offentlig-privat samarbeid (OPS). Alternativt verktøy for å løse viktige samfunnsoppgaver* Hentet april 2014
- Norsted T, Karlsen R. (2013) Ny ungdomsskole i Rygge. Hentet mai 2014 fra <http://www.moss-avis.no/ekholt-skoleavis/ny-ungdomsskole-i-rygge-1.8145287>
- NTB (2010). *Johnsen vil ikke bruke private lån til veibygging*. http://kommunal-rapport.no/artikkel/johnsen_vil_ikke_bruke_private_lan_til_veibygging
- Pollitt M: *Learning from UK Private Finance Initiative experience*. Artikkel i *The challenge of Public-private Partnerships, learning from international experience*. Edited by Graeme Hodge and Carsten Greve. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

- Rasmussen I., Strøm S. (2008). *Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik. Utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS – et utgangspunkt for utforming av innovasjonsvirkemidler?* Krav om innsyn innvilget og rapport oversendt ifra Nærings- og fiskeridepartementet 8.mai 2014
- Rolstadås, A. (2005). *Praktisk prosjektstyring*. Oslo: Tapir Akademiske Forlag
- St.meld.nr.7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Hentet mars 14 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/kampanjer/innovasjonsmeldingen.html?id=501345>
- Transportøkonomisk institutt i samarbeid med Dovre International AS: Evaluering av OPS i vegsektoren. Hentet feb 14 fra <https://www.toi.no/getfile.php/mmarkiv/Bilder/T%C3%98I%20rapport%20890.pdf>
- Wangberg I (2013) *OPS, OPS, OPS! Fakta og argumenter om ”offentlig-privat samarbeid”* Manifest Notat Nr.1 2013
- Wettenhall R. : *The public-private interface: surveying the history*. Kapittel i *The challenge of Public-private Partnerships, learning from international experience*. Edited by Graeme Hodge and Carsten Greve. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Zikmun W., Babin B., Carr J., Griffin M. (2013): *Business Research Methods, ninth edition*. Canada: South-Western Cengage Learning
- **Internettssider:**
- Direktoratet for forvaltning og IKT: Presentasjon av OPS <http://www.anskaffelser.no/temaer/gjennomforingsmodeller/offentlig-privat-samarbeid-ops>

- NCC: Fordeler ved NCC Partnering
<http://www.ncc.no/no/Konsepter/NCC-Partnering/Fordeler-med-NCC-Partnering/>
- Representantforslag i Stortinget om utarbeidelse av en nasjonal strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i Norge
<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-179/3/>
- Store Norske Leksikon: SWAP
<http://snl.no/swap>
- Store Norske Leksikon: produktinnovasjon
<http://snl.no/produktinnovasjon>
- Bygging av Nye Rygge Ungdomsskole, bilag til konkurransegrunnlaget (prosessplan og gjennomføringsmodell) Hentet mai 2014 ifra
http://www.rygge.kommune.no/Global/Felles_dokumenter/Prosjekt%20Nye%20Rygge%20Ungdomsskole/Anbudsrunde%20informasjon/Saksframlegg%20m%20protokoll%20prosessplan.pdf
- Oversikt over britiske OPs-prosjekter innen veisektoren.
<http://www.highways.gov.uk/our-road-network/managing-our-roads/operating-our-network/how-we-manage-our-roads/private-finance-initiatives-design-build-finance-and-operate-dbfo/>
- CASE-studie av PPP i Storbritannia
<http://bankwatch.org/public-private-partnerships/case-studies/uk-hospital-ppps>
- https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PPP_28.11.13.pdf

