

1	Transportsektoren .....	1
1.1	Veg.....	1
1.2	Jernbane.....	4
2	Forsvarssektoren.....	5
3	Sykehussektoren.....	7
3.1	Sykehusbygg.....	7
3.2	Parkeringshus .....	7
4	Kriminalomsorg .....	8
5	Kommunal sektor .....	8
5.1	Skole .....	8
5.2	Brannstasjon .....	9
5.3	Sykehjem.....	9
6	Utbyggingsavtaler .....	9
7	Støttetjenester .....	10
8	Syn på OPS i politiske miljøer .....	11

## Vedlegg 1 - Bruk av OPS i Norge

Det er begrenset erfaring med bruk av OPS i Norge. Det foreligger heller ingen samlet oversikt. Vi har benyttet KPMGs landsdekkende nett av rådgivere, kontakt med ulike kompetansemiljøer i Norge, direkte kontakt mot rådmenn, ledere og saksbehandlere i kommuner og søking på Internett for å avdekke gjennomførte og planlagte OPS-prosjekter.

Flere prosjekter er under utvikling i statlig sektor. I kommunal sektor er det noe flere OPS-prosjekter. Disse er gjennomført innen ulike sektorer og er ikke dokumentert i forhold til kvalitet, pris, risikofordeling eller liknende. Det er varierende tilgang til dokumenter som avdekker slike forhold.

Det er flere prosjekter på planleggingsstadiet. I noen prosjekter er planleggingen kommet langt, i andre er det mer sonderinger og vurderinger om OPS kan være aktuelt og hensiktsmessig. Vi har tatt med prosjekter hvor planleggingen er kommet lengst og hvor det foreligger tilstrekkelig informasjon.

Flere kommuner har organisert seg internt med en egen eiendomsforvaltning som skal forvalte de kommunale eiendommer best mulig. Dette kan gi noen av de samme fordeler som OPS, men involverer ikke private som leverandør. Det er ikke uvanlig at offentlige virksomheter leier kontorlokaler og lignende. Ulike former for intern organisering og ordinære leiekontrakter er ikke tatt med her.

### 1 Transportsektoren

I transportsektoren er det inngått en avtale om OPS så langt vi kjenner til, dette er innen veisektoren. Flere er under utvikling.

#### 1.1 Veg

Stortinget har vedtatt at OPS skal prøves ut innenfor vegsektoren. Det er foreløpig tre prosjekter som skal gjennomføres som OPS, to i Agder-fylkene og ett i Trøndelag.

OPS – prosjektet E 39 Klett - Bårdshaug i Trøndelag er kommet lengst av disse tre. Kontrakt ble inngått mellom prosjektselskapet ”Orkdalsvegen” og Vegdirektoratet i april i år. Kontrakten medfører at ”Orkdalsvegen” skal ha helhetsansvaret for 28 km av E 39 i en driftsperiode på 25 år etter først å ha bygget 22 km av denne strekningen. Selmer Skanska skal ha ansvar for totalentreprisen for byggearbeidene og hovedansvaret for arbeidene med drift og vedlikehold i driftsfasen.

OPS prosjektet E 39 Lyngdal - Flekkefjord er et annet prosjekt. Fire tilbydere er prekvalifisert og tilbudsfasen er startet. Kontrakt ventes inngått første halvår 2004. Prosjektet omfatter bl.a. bygging av ny E39 i en lengde av 17,5 km. med bl.a. bygging av tunnel i 7,5 km lengde, flere broer med bl.a. bro over Fedafjoren (570 m), Birkeland bro (275 m) og Refsti bro (250 m). OPS-selskapet vil gjennom kontrakten påta seg et helhetsansvar for riksvegstrekingen E39 Lyngdal – Flekkefjord i driftsperioden (perioden etter ferdigstilling av den nye vegen på strekingen Handeland - Feda) som vil bli kontraktfestet til 20-25 år. OPS-selskapet vil i denne perioden ha et generelt ansvar for at vegen fremstår med god fremkommelighet, høy sikkerhet og god miljømessig og estetisk standard. Konkrete krav til funksjon, ytelse og kvalitet som ivaretar disse overordnede målene, vil bli spesifisert i konkurransegrunnlaget og endelig avtalt gjennom kontrakten.

E18 Grimstad - Kristiansand i Aust-Agder, er foreløpig ikke ferdig definert som OPS-prosjekt, men vil bli det mest omfattende av de tre prosjektene med en antatt verdi på over 2 milliarder kroner.

Nedenfor er det i hovedsak prosjektet Klett - Bårdshaug som omtales. OPS Lyngdal - Flekkefjord er imidlertid i stor grad utformet på samme måte. Alle er basert på bygge-drive-overføre-modellen.

### **Kostnadseffektivitet og kvalitet**

Prøveprosjektene skal gi grunnlag for å vurdere om OPS-modellen gir en mer effektiv gjennomføring av målene for riksvegpolitikken som er:

- God fremkommelighet.
- Høy trafiksikkerhetsstandard.
- Godt miljø og god estetisk standard.
- God trafikantservice.

Vegdirektoratet har i sine tilbudsgrunnlag operasjonalisert disse målene med fokus på funksjonskrav, men knytter også opp betalingsmekanismen direkte til fremkommelighet og til trafiksikkerhet.

Det var fire prekvalifiserte tilbydere til Klett - Bårdshaug. Det var utenlandske aktører (ikke bare entreprenørselskaper) blant tilbydergruppene. Dette viser at det var konkurranse om kontrakten, men dette garanterer ikke i seg selv lavere kostnader for det offentlige.

Alle tilbydergruppene besto av store selskaper. Med en kontraktssum på over 1 milliard kroner, er dette tilbudskonkurranser for store firmaer. Mindre firma vil imidlertid kunne bidra i forhold til underentrepriser på samme måte som ved vanlige entrepriser.

Det er skjedd forbedringer og kostnadsbesparelser ved at tilbyderne har kunnet se prosjektering, utbygging og drift i sammenheng.

Vegvesenet legger opp til å være representert på veianlegget i Trønderlag for å følge opp at vegen leveres i henhold til kontrakten.

Hvor god Vegvesenet har vært til å definere ytelseskrav og om betalingsordningen priser disse kravene på en hensiktsmessig måte, vil være vesentlig for å oppnå ønsket kvalitet.

### **Risiko**

Det har vært en forutsetning i prøveprosjektene at det skal skje en overføring av risiko fra offentlig til privat sektor. Vegvesenet har lagt til grunn at all risiko som utbygger kan påvirke bør overføres denne. Dette innebærer at Vegvesenets risiki skal begrenses til

1. Planlegging, så som planlegging av veiene (konsekvensutredning, reguleringsplan, budsjettbehandling, arkeologiske undersøkelser, avklaring sikkerhetsstandard), sikre at

- grunnen står til disposisjon og endringer av planer/spesifikasjoner fra Vegdirektoratet, kommuner eller tredjeparter.
2. Endringer i trafikk.
  3. Oppfyllelse av Vegdirektoratets økonomiske forpliktelser overfor OPS-selskapet.

Selskapet bærer den tekniske risiko knyttet til bygging og drift og den økonomisk og finansielle risiko

Forhold knyttet til force majeure er delt ansvar.

Før OPS-prosjektene starter opp har grunnnerverv og reguleringsprosesser blitt fullført. Dette gir grunnlag for en forutsigbar og effektiv gjennomføringsprosess. Riksrevisjonen har pekt på at kostnadsoverskridelser i vegprosjekter bl.a. henger sammen med at reguleringsarbeidet ikke er endelig avsluttet før prosjektet starter. Dersom slike forhold ikke er avklart ved utlysning av et OPS-prosjekt, vil tilbydere beregne en vesentlig risikopremie om de overhodet vil påta seg en slik risiko. Slik avklaring bør også gjøres når bygging av vei skjer ved vanlige entrepriser, men ved bruk av OPS er det mer avgjørende at det faktisk skjer.

Vegvesenet har, for å stille leverandøren mest mulig fritt i gjennomføring av prosjektet og fremme innovasjon, lagt vekt på å at de tekniske spesifikasjonene er basert på funksjonskrav.

### **Betalingsordning**

De to prosjektene, hvor grunnlagsdokumenter er utarbeidet, har ulike betalingsprofiler, fordi Vegvesenet og Samferdselsdepartementet ønsker å høste erfaring med ulike modeller. I Lyngdal - Flekkefjord skjer betalingen med jevnlig årlige beløp i hele kontraktsperioden. I Klett - Bårdshaug vil deler av investeringen bli tilbakebetalt i løpet av de tre første årene vegen er i drift. Denne modellen ble valgt for at de årlige betalingene skulle bli mindre og på den måte få en mindre binding på fremtidige budsjetter. Det er den årlige godtgjørelsen, sett i sammenheng med øvrige kvalitetsmessige, kommersielle og tekniske forhold, det skal konkurreres om på en slik måte at staten oppnår den økonomisk mest fordelaktige anskaffelsen.

Begge vegstrekningene er delvis bompengefinansierte. Det er imidlertid ingen direkte sammenheng mellom bompengefinansiering og OPS. Bompengene kreves inn av et eget kommunalt eid bompengeselskap og blir overført til Vegvesenet som benytter bompengene til å betale OPS-selskapet deler av det årlige beløpet. Bompengeperioden er 15 år, mens driftsperioden er på 25 år.

Dette betyr at OPS-selskapet må sikre seg lån med minst 25 års løpetid. Dette har ikke vært vanlig til nå i Norge. Finansieringsinstitusjonene har vanligvis bevilget lån på 10-15 års sikt.

For å oppnå de ovenstående målsettinger er betalingsmekanismen basert på følgende hovedelementer:

- Betaling for at vegen er tilgjengelig og tilfredsstillende avtalte spesifikasjoner. Dette skal sikre bygging av en veg med høy kvalitet hvor sammenhengen mellom utbyggingskostnader og fremtidige vedlikeholdskostnader er ivarettatt.
- Betaling relatert til at løpende drift og vedlikehold av vegen tilfredsstillende avtalte spesifikasjoner. Dette punkt vil for eksempel dekke drift og renhold av tunneler, vintervedlikehold og skilt og oppmerking.
- Betaling relatert til sikkerhetsnivå på vegen sammenlignet med andre, lignende vegstrekninger.
- Betaling relatert til en trafikkbelastning som er vesentlig høyere enn fremlagte trafikkprognoser.
- Betaling for økt sikkerhetsnivå og økt trafikkbelastning vil være tilleggsbetalinger i forhold til basisbeløpet. Hoveddelen av OPS-selskapets godtgjørelse vil dekkes gjennom betaling for tilgjengelighet og drift.

Vegdirektoratet har utformet betalingsmodellen slik at bankene kan ha en rimelig sikkerhet for sine lån, samtidig som OPS-selskapet har et økonomisk incitament til å sørge for riktig standard på veien. For å

redusere risikorenten og derved bidra til lavets mulige finanskostnader er betalingsmekanismene utformet med tanke på å gjøre prosjektet finansierbart.

### **Innovasjon**

Vegdirektoratet mener at det har skjedd en viss innovasjon i det prosjektet som nå er ferdigforhandlet, Klett - Bårdshaug. De peker på at også de private selskapene trenger tid til å omstille seg til nye kontraktsformer og at det kan ligge et større potensiale for teknisk og finansiell innovasjon. Samtidig viser de til at med en så lang driftsperiode vil selskapene i begrenset grad være villige til å ta risikoen knyttet til å bruke nye metoder hvor de langsiktige vedlikeholdskostnadene ikke er kjent.

Førstegangs gjennomføring av så omfattende OPSer meget krevende. En inngår avtaler for lang tid. Både offentlig og privat aktør, samt bankene som lånefinansierer prosjektet må ha rimelig sikkerhet for at prosjektet lykkes. Gjennomføringen av prosessen har medført betydelig læring for alle aktører inklusive Vegvesenet, entreprenørene, rådgiverne og bankene.

### **Lokale initiativ - Tustentunnelen**

Tustentunnelen utenfor Molde blir tidvis omtalt som et OPS. Tunnelen er ikke bestilt av veimyndighetene, og drives som en privat veg på linje med mange andre private veier i Norge og faller således utenfor en streng definisjon av OPS. På den annen side er den knyttet til, og langt på vei konkurrere med, riksveinettet. Vi vil derfor gi en kort beskrivelse av prosjektet.

Tustentunnelen ble prosjektert og kostnadsberegnet av veimyndighetene. Bygging av tunnelen nådde ikke opp i den fylkeskommunale prioritering.

Lokale kommuner og banker dannet et utbyggingsselskap, Tusten Tunnelselskap A/S, for å realisere tunnelen. Kommunen eier 52 % av aksjene, bankene resten. Kommunene har ikke garantert for låneopptaket. Byggingen ble gjennomført som totalentreprise med vekt på billigste tilbud. Drift og vedlikeholdstjenester kjøpes fra Statens vegvesen.

Prosjektet er fullt ut bompengefinansiert. Selskapet fastsetter selv avgiften. Tunnelen reduserer reiseveien med 7 km i forhold til riksveinettet. Tunnelselskapet er derfor ikke i en monopolsituasjon og må tilpasse prisen etter hva bilistene mener den innsparte tiden er verdt. Når anlegget er nedbetalt legges det opp til å etablere et driftsfond, for deretter å avslutte bompengeinnkrevningen. Det foreligger ikke planer om å overføre veien til staten.

Som et privat foretak har utbyggingsselskapet tatt all risiko, både teknisk og markedsmessig. Prosjektets forutsetninger og gjennomføring er underlagt private finansiseringsinstitusjoners vurdering. Kommunene bærer risikoen knyttet til innskutt egenkapital i tunnelselskapet.

### **1.2 Jernbane**

Jernbaneverket planlegger å gjennomføre utbyggingen av et nytt 2. spor med tilhørende tekniske anlegg mellom Sandnes og Stavanger stasjon og etablering av ny godsterminal i tilknytning til dette som et OPS-prosjekt. Dette innebærer at den samlede oppgaven med å prosjektere, finansiere, bygge, drive og vedlikeholde Ganddal godsterminal og banestrekningen Sandnes - Stavanger settes ut på en åpen internasjonal konkurranse.

Utbyggingskostnaden er anslått til å ligge i størrelsesorden 1 500 mill. kr. Byggetiden er beregnet til ca. tre år. Driftskostnadene etter utbygging er beregnet til å utgjøre 12 mill. kr. pr år i nåverdi. Bruk av OPS gjør det mulig å gjennomføre prosjektene tilnærmet i henhold til det som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan.

Kontrakten med OPS-selskapet vil baseres på funksjonskrav til infrastrukturen. Jernbaneverkets styringssystem er i dag ikke tilrettelagt for gjennomgående bruk av funksjonskrav. Det vil være nødvendig å finne måter å håndtere dette på gjennom ”dispensasjoner”.

Det forutsettes at OPS-selskapet organiseres som et prosjektselskap, hvor innskutt egenkapital og låneopptak utgjør kapitalbasen. Finansieringen stilles til disposisjon med basis og sikkerhet i OPS-kontrakten med Jernbaneverket (Staten). OPS-selskapet vil kun ha rettigheter i forhold til OPS-kontrakten, og ikke eie jernbaneanleggene som sådan. Ved driftsperiodens utløp termineres avtalen, og anleggene skal ha en definert teknisk kvalitet.

Det legges opp til en kontraktsbasert inntektsmodell. Dette innebærer blant annet at risikoen for trafikkinntektene ikke overføres til prosjektselskapet. Det private selskapet som vinner konkurransen vil få en årlig godtgjørelse fra det tidspunkt banestrekningen/terminalen er åpnet for trafikk og så lenge selskapet står for drift og vedlikehold av banestrekningen. (20-25 år). Det private selskapet finansierer utbyggingen med lån og egenkapital, og den årlige betalingen fra staten dekker renter og nedbetaling av lån i tillegg til drifts- og vedlikeholdskostnader i kontraktsperioden.

Betalingen fra det offentlige vil være basert på bevilgninger over statsbudsjettet til dette prosjektet, bompenger, tilskudd til kollektivtrafikk (storbymidler) og tilskudd fra fylkeskommune/kommuner. I følge Jernbaneverket er det størrelsen på dette årlige basisbeløpet det først og fremst skal konkurreres om.

Det legges opp til å bygge inn incentiver i form av bonus- og sanksjonsordninger i forhold til basisbeløpet i betalingsordningen. Det legges for dette prosjektet opp til at basisbeløpet kan endres ut fra følgende prinsipper:

- Redusert betaling dersom banestrekningen eller godsterminalen ikke er åpen og tilgjengelig for bruk som forutsatt, og tilleggsbetaling for tilgjengelighet utover forutsatt nivå.
- Redusert betaling dersom viktige funksjonskrav som påvirker sikkerhet, fremkommelighet, miljø og estetikk ikke er oppfylt, samt dersom generell drift og vedlikehold ikke utføres i henhold til kontrakten.
- Tilleggsbetaling for økt bruk som fører til økt slitasje/vedlikeholdsbehov.
- Bonusordning hvis banestrekningen og godsterminalen oppnår en bedre sikkerhet enn andre sammenlignbare baner.

Betalingsordningen skal være entydig definert i kontrakten og bygge på faktorer som prosjektselskapet kan kontrollere og påvirke. Samtidig må Jernbaneverket effektivt kunne måle, overvåke og kontrollere de ulike faktorene gjennom hele driftsperioden. Disse faktorene vil bli bearbeidet i det videre arbeidet frem til anskaffelsesprosessen.

I denne type infrastrukturprosjekter vil også feil og svakheter ofte først kunne vise seg etter lang tid, noe som tilsier en lang driftsperiode som gir sanksjonsmuligheter i form av reduserte betalinger dersom banestrekningen/godsterminalen over tid ikke tilfredsstiller de krav som er satt. I utgangspunktet foreslås det at kontraktsperioden legges innenfor en ramme på 20-25 år. Det kan tenkes ulike profiler på statens utbetalinger til OPS-selskapet, alt fra en jevn årlig utbetaling, til en profil der en vesentlig del av investeringskostnadene betales tilbake de første årene etter ferdigstilling av prosjektet. Jernbaneverket har vurdert flere ulike betalingsprofiler både ut fra nåverdibetraktninger og ut fra muligheten til å knytte sanksjoner for manglende leveranse til de årlige betalinger. Foreløpig konkluderer Jernbaneverket med at en jevn sats gjennom hele kontraktsperioden gir den beste kombinasjonen.

Jernbaneverket legger opp til å sende ut tilbudsutlysning høsten 2003. Kontraktsinngåelse vil kunne skje ved årsskiftet 2004/2005.

## **2 Forsvarssektoren**

Kystvakten har lang tradisjon for å leie inn båter og bruke disse som et supplement til eide båter. Hovedtyngden av dette har vært 3-5 års kontrakter om innleie av eksisterende båter som er blitt

tilpasset Kystvaktens behov. Dette er å anse som vanlig innleie av materiell og faller utenfor dette prosjektets rammer.

På 90-tallet fikk Kystvakten tillatelse til å inngå leieavtaler for fartøyer for opp til 10 år ad gangen. Kystforsvaret så at langvarige leieforhold kunne gi grunnlag for at private redere ville se det som interessant å bygge nye skip for så å leie dem ut. Så vidt lange kontrakter gjør det mer interessant for private aktører å bygge båter tilpasset Kystvaktens behov og spesifikasjoner. De to kystvaktfartøyene KV Ålesund og KV Tromsø, som ble kontrahert i 1995/96 er OPS-prosjekter.

For disse fartøyene gjennomførte Kystvakten normal anbudsrunde for ti års leie av fartøy med kravspesifikasjon på fartøyenes ytelser. Kravene var bl.a. knyttet til fartøyenes konstruksjon, ytelser, mannskap, operasjonsforhold, evnen til å løse aktuell tjeneste og krav til klasse i sertifiseringsselskap. Det var reell konkurranse om å få levere begge båtene. Avtalene ble inngått etter forhandlinger med foretrukne tilbydere.

Forhandlinger anses som absolutt nødvendige for å sikre kvaliteten. Bruk av OPS krever mer av Forsvaret enn ved leie av eksisterende båter, både i forbindelse med utarbeidelse av anbudsgrunnlag og kontrakt og i tilstedeværelse under bygging av båtene. Forsvarets kontroll reduserer ikke rederienes ansvar for den tekniske risiko.

Rederiene (Remøy shipping og Troms fylkes dampskipsselskap) har ansvar for at fartøyene er operative 365 dager i året. Dette krever dobbel sivil besetning. Rederiene har ansvar for nødvendig besetning og løpende og langsiktig vedlikehold. Dette innebærer at antall skip i Kystvakten ikke virker dimensjonerende for støtteapparatet. Skipene kan tas ut av operasjon inntil 3 uker til vedlikehold etter avtale. Rederiene bærer med andre ord all operativ risiko.

Kystvakten har skipssjef og dekksoffiserer om bord og bestemmer hvordan og hvor skipet skal operere. All myndighetsutøvelse ivaretas av militære.

Rederiene mottar en månedlig fast betaling fra Kystvakten. Kontrakten gir Kystvakten rett til å redusere betaling ved mislighold. Dette er særlig knyttet til manglende operativitet. Kontrakten inneholder kjøpsopsjoner på gitte tidspunkt i kontraktsperioden. Etter utløpet av kontrakten kan reder bygge om skipene til sivilt bruk eller tilby dem til Kystvakten i en eventuell ny anbudsrunde. I kontraktsperioden bærer ikke rederiene markedsrisiko. Problemer med anvendelse av skipene etter at kontrakten utgår er imidlertid rederienes risiko.

Begge skipene og samarbeidet med rederiene fungerer godt og til Kystvaktens tilfredshet. Sanksjonsmyndigheten brukes forsiktig.

OPS-fartøyene gir Kystvakten lavere kostnader enn tilsvarende fartøy i samme klasse. Samtidig fremhever Kystvakten at leieforholdene er en investering i fleksibilitet. I forhold til kortsiktige leieavtale gir OPS-avtalene fordeler knyttet til kontinuitet i bruk av fartøy og relasjon til utleier og til at fartøyene er bedre tilpasset Kystvaktens behov.

Nyeste skip i Kystvakten, KV Svalbard, eies av Forsvaret. Dette skipet er bl.a. sikret i forhold til angrep med gass, bakteriologiske våpen og har høyeste isklasse. Et slikt spesialskip vil det ikke være kostnadseffektivt å anskaffe gjennom OPS. Det kan imidlertid være aktuelt for Kystvakten å anvende OPS ved anskaffelse av andre typer fartøyer i fremtiden.

Kystvakten peker på at nye regler for merverdiavgift fører til at innleie av fartøyer pålegges merverdiavgift, uten at Kystvakten får refundert dette. Sett fra Kystforsvarets ståsted fører dette til at fremtidige OPS-avtaler kan bli betydelig dyrere enn i dag.



## **3 Sykehussektoren**

### **3.1 Sykehusbygg**

Innlandet HF, Kongsvinger sjukehus har behov for økt areal. Det er et ønske i lokalmiljøet om å gjennomføre en utbygging hvor det også vil være plass til andre offentlige og private helsevirksomheter. Etter initiativ fra private investorer i Kongsvinger høsten 2000 og i samråd med konstituert helsesjef i Hedmark fylkeskommune, ble det utarbeidet en foreløpig skisse med tanke på mulig privat utbygging av sykehuset sammen med kommunene i området og eventuelle private helsetjenester.

Det er nå etablert et eget selskap, Kongsvinger sykehusutvikling AS, som vurderer mulighetene for å realisere et slikt bygg, både om det er tilstrekkelig interesse for det blant potensielle leietakere og om utbyggingen kan gjennomføres som et OPS. Selskapet er etablert ved hjelp av tilskudd fra Helsedepartementet, Kongsvinger sykehus, SND-Hedmark, lokale kommuner og private interessenter.

Forslag fra Kongsvinger sykehusutvikling AS vil foreligge våren 2003.

### **3.2 Parkeringshus**

To sykehus, Ullevål universitetssykehus og Helse Stavanger HF, har utredet muligheten for å bedre parkeringskapasiteten gjennom bygging av P-hus som OPS. Felles for begge var mangel på investeringsmidler og et ønske om å kunne konsentrere seg om sykehusets kjerneoppgaver. Begge ønsket derfor å legge administreringen av sykehusets egen parkeringsordning til OPS-selskapet.

#### **Ullevål**

Ullevål sykehus la opp til en Bygge-drive-overføre (BOT) modell. Ved anbudsinnbydelse var parkeringshuset utformet med landingsplass for ambulanshelikoptre, men tilbyderne stod fritt til å levere alternative utforminger. Det ble forutsatt at OPS-selskapet skal drifte P-hus og parkering på bakkeplan, herunder parkeringskortordning for ansatte, frem til P-huset overleveres Ullevål sykehus. OPS-selskapets inntekter vil komme fra parkering i parkeringshus og inntektsbelagt parkering på bakkeplan på sykehusets område. Prosjektet er således rent brukerfinansiert. Ullevål sykehus har fastsatt P-avgift på området. Avgiften er satt noe lavere enn dagens pris i sentrale strøk av Oslo. Avgiften indeksreguleres. P-huset skal overføres til Ullevål sykehus snarest mulig.

Privat part bærer økonomisk, teknisk og etterspørselsrisiko. Ullevål Sykehus bærer liten risiko ved prosjektet. Ingen av partene har muligheter til å påvirke den store risikoen ved prosjektet, fremtidig bilbruk til sykehuset.

Hovedkriteriet for Ullevål Sykehus sin vurdering av tilbudenes kostnadseffektivitet er hvor lang tid det tar før P-huset leveres tilbake til sykehuset, slik at sykehuset selv får inntekter fra parkeringen og vurdering mot kostnadene sykehuset vil ha ved å gjennomføre prosjektet i egen regi.

#### **Helse Stavanger HF**

Utbygging av P-hus ble lagt ut som OPS- anbud for finansiering, påbygning og drift av anlegget i 25 år med opsjon på ytterligere bygging av parkeringshus. Parkeringsavgiftene i 25 års perioden går direkte til utbygger. Parkeringsavgifter var fastsatt av Helse stavanger HF i konkurransegrunnlaget. Inntektene vil vesentlig overstige utbyggers kostnader ved finansiering, bygging og drift av parkeringsanlegget. Et sentralt vurderingskriterium i anbudskonkurransen var derfor hvor mye utbygger årlig betaler til sykehuset for avtalen.

I underkant av ti entreprenør- og parkeringsfirma ble prekvalifisert. Det kom inn fire tilbud fra allianser av entreprenør- og parkeringsfirma som var dannet i anledning anbudet, og en slik allianse vant også anbudskonkurransen. Det er dannet et eget AS som skal bygge, eie og drive parkeringshus/parkering. For å sikre drift av anlegget har Helse Stavanger HF tatt inn krav til egenkapital i firmaet i kontrakten. Videre har Helse Stavanger HF forkjøpsrett til aksjer for å sikre at selskapet ikke selges til aktører de oppfatter som useriøse.

Helse Stavanger HF anslår den årlige kontantstrøm fra utbygger til sykehus til å ligge på om lag samme nivå som dagens inntekter fra parkeringen, samtidig som de ikke lenger bærer kostnadene ved å administrere parkeringen. Parkeringsinntekter over en gitt grense skal deles 50/50 mellom utbygger og Helse Stavanger HF.

Risiko for utbygger er knyttet til utbygging av eksisterende P-hus og fremtidig parkeringsomfang, mens sykehuset har en sikker inntekt i 25 år, med mulighet for økning dersom parkeringsveksten blir stor. Gitt at utbygger skal dekke kostnader knyttet til utbygging og risiko i tillegg til å drift, tyder dette på at utbygger vil kunne drifte parkeringen mer kostnadseffektivt enn sykehuset gjør i dag.

## **4 Kriminalomsorg**

Statsbygg vurderer for tiden muligheten av å gjennomføre utbygging av Halden kretsfengsel som OPS. Det er foreløpig uklart om Statsbygg vil bruk OPS til dette.

## **5 Kommunal sektor**

### **5.1 Skole**

Undervisningsbygg er et kommunalt foretak under Oslo kommune som har ansvaret for alle skolebygg i Oslo. Oslo kommune leier skolebygg av Undervisningsbygg. Dersom kommunens behov for Undervisningslokaler reduseres er det Undervisningsbygg som må finne alternative leietakere til disse lokalene. Undervisningsbygg planlegger bruk av OPS ved rehabilitering og utbygging ved to skoler i Oslo, Høybråten og Persbråten. Disse skal selges til private og pusses opp for så å bli leid tilbake til av Undervisningsbygg til skoleformål.

Hovedtrekkene i OPS-prosjektet vil være som følger:

Undervisningsbygg fastsetter salgpris på skolene og funksjonskrav til de rehabiliterte og nybygde lokalene. OPS-selskapet som vinner anbudet står for rehabilitering, bygging, drift og vedlikehold. Det er foreløpig uklart om også innvendig vedlikehold skal omfattes av kontrakten. Undervisningsbygg leier lokalene tilbake i 20-25 år, uavhengig av kommunens behov for undervisningslokaler. Ved avslutning av kontrakten vil skolebyggene føres tilbake til Undervisningsbygg. Innfrielse av funksjonskrav og årlig leiepris vil være de viktigste konkurranseparametrene.

Dette innebærer at OPS-selskapet bærer risikoen knyttet til rehabilitering/vedlikehold/drift. Utformingen åpner for at OPS-selskapet baserer seg på livsløpskostnader og åpner for innovasjon i utbygging og forhold mellom utbygging/rehabilitering og drift. Undervisningsbygg bærer den markedsmessige risikoen. At OPS-selskapet ikke bærer markedsmessig risiko kan redusere incentivene til å videreutvikle skolebygget gjennom leieperioden. OPS-selskapet vil være sikret en jevn kontantstrøm i leieperioden. Belønnings- og sanksjonsmekanismer er foreløpig ikke utarbeidet. For å forberede tilbydere har Undervisningsbygg avholdt ett informasjonsmøte. Deltakerne var en sammensatt gruppe fra eiendomsselskap, entreprenørselskap, rådgivningsbransjen og byggebransjen for øvrig. Deltakerne var i stor grad interessert i å vite mer rundt de prinsipielle forholdene rundt salg og tilbakeleie. Blant annet hvilken modell for offentlig privat samarbeid som skal brukes, når det er endelig avgjort at det blir salg, om det skal være rett til tilbakekjøp, om tomten skal selges osv. Det var også interesse for å få avklart på hvilke punkter i beslutningsprosessen folkevalgte organer vil behandle saken. Dette kan tyde på at politiske organer vurderes som et usikkerhetsmoment av potensielle tilbydere.

Breimyra skole i Bergen er bygget av private og leies av kommunen. Innenfor rammene av dette prosjektet har vi fått begrenset informasjon om etablering av skole og inngåelse av kontrakten. Så langt vi har brakt på det rene ble skolen bygget på privat initiativ i forbindelse med at det var mangel på skoleplasser i området. Skolen er således ikke et OPS, hvor det offentlige bestiller fasiliteten/tjenesten.

Flere kommuner vurderer bruk av OPS ved nybygging eller rehabilitering av skoler.



Fet kommune planla et OPS ved gjenoppbygging av en nedbrent skole. Forsikringsselskapet og kommunene utarbeidet i fellesskap planer for et nytt skolebygg. Dette samarbeidet var en hensiktsmessig måte å løse en langvarig diskusjon mellom kommune og forsikringsselskap om erstatning for den nedbrente skolen. Planen var at forsikringsselskap, kommune og entreprenør sammen skulle eie skolen i et joint venture. Kort tid før anbudsutlysningen trakk forsikringsselskapet seg og kommunen bygget skolen som en ordinær totalentreprise.

Dette viser at OPS og joint ventures kan være krevende samarbeidsformer for virksomheter som ikke har erfaring i utvikling av dette.

## **5.2 Brannstasjon**

Larvik kommune hadde behov for ny brannstasjon. Forslag til ny stasjon som var utarbeidet av fagfolk i kommunen, krevde større investeringer enn kommunen hadde rom for på budsjettet. Kommunestyret vedtok derfor å gjennomføre en anbudskonkurranse etter prinsippet om bygg og drift. Det ble satte et øvre tak på årlig leiebeløp.

Det var i underkant av 10 interessenter, og det kom i tre anbud, hvorav bare ett fylte vilkårene til beliggenhet. Tilbyder var et lokalt og et landsdekkende anleggfirma som sammen ville etablere et selskap for å bygge, eie og drive brannstasjonen. Kommunen inngikk avtale med denne tilbyderen. Avtalen gav kommunen opsjon på å overta brannstasjonen ved ferdigstillelse og på senere definerte tidspunkter. Kommunen overtok brannstasjonen ved ferdigstillelse.

Brannstasjonen ble reist med mindre kostnader enn hva som ble anslått i første behandling i kommunestyret. En vesentlig årsak til dette var imidlertid reduksjon av arealbehov og overgang fra input til funksjonsbaserte krav i prosessen frem til anbudsutsetting.

## **5.3 Sykehjem**

Ullensaker kommune har bygget to bo- og behandlingssentra som OPS. Kommunene Asker og Røyken har sammen inngått kontrakt om bygging av ett sykehjem som OPS. En rekke andre kommuner vurderer bruk av OPS innenfor omsorgssektoren.

De tre igangsatte prosjektene er basert på funksjonskrav fra kommunen. Teknisk risiko, også knyttet til grunnforhold og liknende og finansiell risiko er overført leverandøren. Leverandøren bærer ikke markedsmessig risiko. I alle prosjekter har livsløpskostnader vært lagt til grunn ved vurdering av hva som er det mest økonomisk fordelaktige tilbudet.

Asker/Røyken vurderte også tilbudene ut fra hva de vil kreve av bemanning. Dette er avhengig både av en mest mulig praktisk utforming av bygget, plassering av vaktrom osv. og av funksjonell utforming av og materialvalg i de enkelte rom. Dette kravet stiller nye krav til entreprenører som hittil bare har hatt gjennomføringsansvar i forbindelse med totalenterpriser og ikke utviklingsansvar.

Sykehjemmene i Ullensaker er overtatt av kommunen. Kvaliteten ved overlevering er god. Kommunen er ikke byggherre. Det har derfor vært gjort mindre tilpasninger i bygget under ferdigstillelsen enn hva som er vanlig. Dette reduserer brukervennligheten noe, men har samtidig bidratt til en mer effektiv byggeprosess. Finansieringsselskapet eier bygget. Kommunen har selv inngått drifts- og vedlikeholdsavtale med et annet firma. Avtalen mellom Ullensaker kommune og finansieringsselskapet stiller krav til innholdet i vedlikeholdsavtalen.

# **6 Utbyggingsavtaler**

Utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger er ikke definert i lovverket og det foreligger ingen klar dokumentasjon. Utbyggingsavtaler brukes dels til å sikre kommunen best mulig herredømme over utbyggingen for å realisere intensjonen i reguleringsplaner med mer, dels som et supplement til reguleringsplanen for å regulere bl.a. økonomiske spørsmål knyttet til utbyggingen. Gjennom

utbyggingsavtalen kan utbygger pålegges utbygging av teknisk og sosial infrastruktur (som barnehager, skoler osv) i utbyggingsområdet. Det er i denne sammenheng at utbyggingsplaner er av interesse.

Utbyggingsavtaler forekommer i en rekke europeiske land. De er imidlertid utformet på ulike måter og vevet inn i ulike plan- og bygningsmessige regimer. Vi ser det som lite formålstjenlig å gå inn på hvordan disse er utformet.

Utbyggingsavtaler skiller seg fra OPS ved at det er kjøperne av de nye boligene og ikke kommunene som betaler for utbyggingen. Dette innebærer at økonomisk risiko knyttet til utvikling av infrastruktur bæres av utbygger. Dersom utbygger ikke får solgt alle boligene og/eller selger under budsjettpris, er det utbygger som bærer kostnadene. Dette var f.eks. tilfellet ved Neskollen i Akershus, hvor utbyggingsprosjektet pga. endrede konjunkturer stoppet opp, og hvor bl.a. kostnadene til sosial infrastruktur førte til at utbygger gikk konkurs.

I motsetning til OPS vil utbygger vanligvis ikke ha ansvar for en driftsfase. En mister dermed de fordeler som et livstidsperspektiv på kostnadene kan gi i forhold mellom investering og driftsutgifter.

I et OPS står det offentlige selv for utlysning av anbud og innkjøp. En streng tolkning av EU-regelverket om innkjøp innebærer at bygging av sosial infrastruktur pålagt gjennom en utbyggingskontrakt må ut på anbud og at utbygger oppfattes som å handle på vegne av det offentlige. Det har som konsekvens at utbygger selv ikke kan gi inn tilbud på bygging av denne infrastrukturen. (j.fr. La Scala dommen).

Det har vært rettet kritikk mot utvidet bruk av utbyggingskontrakter. Kommunalkomiteens flertall uttalte i forbindelse med behandling av kommuneproposisjonene for 2003 at "det må settes grenser for hva som kan avtales slik at utbyggingen ikke belastes med kostnader knyttet til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager m.v.". Kommunaldepartementet vil ta opp bruken av utbyggingskontrakter i en varslet Stortingsmelding om storbypolitikk.

OPS kan være et alternativ til utbyggingsavtaler. Et argument for den økte bruken av utbyggingsavtaler er at etablering av sosial infrastruktur er kostbart for kommunen. Utgiftene påløper før nye boligfelt er ferdig utbygd og innflyttet og før kommunen får økte skatteinntekter som følge av utbyggingen.

Ved å bruke et OPS hvor den private part har ansvar for finansiering, bygging og teknisk drift av skoler, barnehager osv, og kommunene først betaler når bygningene tas i bruk, vil kommunenes utgifter til sosial infrastruktur i tid i større grad falle sammen med økte skatteinntekter. Risikofordelingen mellom utbygger og skole kan bli mer hensiktsmessig i utforming av OPS-kontrakten. Samtidig vil en fjerne uklarheter om hvem som er ansvarlig for byggingen i forhold til innkjøpsregelverket.

## **7 Støttetjenester**

ISS har utviklet en form for samarbeid med bedrifter som alternativ til tradisjonell out-sourcing som har klare likhetstrekk med OPS. Selv om formen i dag ikke brukes i offentlig sektor, ser vi det som hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse.

Kunde og tjenesteleverandør inngår et joint venture som utelukkende yter tjenester til kundens organisasjon. Ansatte hos kunden kan overføres det nye selskapet. Dersom kunden eier mer enn 80 % vurderes det som interne tjenester som ikke utløser momspåskjold. Prisen kunden betaler til selskapet er basert på sammenlikning med priser i det frie markedet. I forhold til OPS knyttet til utbygging av infrastruktur, vil disse selskapene kreve lite kapital, men gjennom joint venture-arrangementet etableres en risikofordeling som gir insentiver til å finne frem til best mulige løsninger både for kunde og tjenesteyter.

Samarbeidet inngås normalt for 3-5 år. Etter denne perioden kan samarbeidet forlenges, kunden ta tjenesten tilbake eller sette den ut på ordinært anbud.

## **8 Syn på OPS i politiske miljøer**

Når Stortinget vedtok bruk av OPS til enkelte veiutbyggingsprosjekter, stemte alle partier unntatt SV for. AP var meget tydelige på at de støttet bruk av OPS ut fra et ønske om å høste erfaringer med denne formen for samarbeid, men at de på det nåværende tidspunkt ikke var innstilt på å gjennomføre dette i stor skala.

På bakgrunn av flere ulike søk på Internett kan vi slå fast at alle partier som er representert på Stortinget har tillitsvalgte på fylkesnivå som ønsker bruk av OPS, i stor skala eller knyttet til utvalgte samferdselsprosjekter.

Fagforeningene i offentlig sektor er generelt skeptiske til privatisering av tjenesteutføring. OPS har frem til nå i liten grad blitt behandlet som et selvstendig tema. Generelt møter myndighetene mindre motbør fra fagforeningene når de lar private få ansvar for å drive nye tjenester, enn når løpende offentlige tjenester ønskes overført til en privat aktør.