

Effekten av Offentlig Privat Samarbeid i skole over tid

Eli Sofie Munthe-Kaas

Bygg- og miljøteknikk

Innlevert: juni 2016

Hovedveileder: Svein Bjørberg, BAT

Medveileder: Anne Kathrine Larssen, Multiconsult

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for bygg, anlegg og transport



NORGES TEKNISK-
NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET
INSTITUTT FOR BYGG, ANLEGG OG TRANSPORT

Oppgavens tittel: Effekten av Offentlig Privat Samarbeid i skole over tid	Dato: 07.06.2016		
	Antall sider (inkl. bilag): 211		
	Masteroppgave	☒	Prosjektoppgave
Navn: Eli Sofie B. Munthe-Kaas			
Faglærer/veileder: Svein Bjørberg			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere: Anne Kathrine Larssen (Multiconsult)			

Ekstrakt:

Masteroppgaven ønsker å undersøke hvilken effekt som er sett av Offentlig Privat Samarbeid (OPS) i skole over tid. Oppgaven er utført med bakgrunn i et litteraturstudium, casestudier med dokumentstudier og dybdeintervjuer, og spørreundersøkelser.

Funnene indikerer at OPS har bidratt til bedre standard, høyere vedlikehold og bedre inneklima på skolene. Kontraktsmodellen tyder på å fungere godt i skoler, og den har bidratt til å lette arbeidet for rektorene slik at det blir frigjort mer tid til kjerneaktivitetene. Det ser ut til at virkemidlene har fungert godt over tid, og bidrar til verdiskaping for brukerne. Mye tyder også på at modellen kan være økonomisk fordelaktig når man tar med i betraktningen at man ved endt kontraktsperiode sitter man igjen med en skole med høy standard. Dette er likevel for tidlig å si noe om da ingen av kontraktene har løpt ut og det foreløpig ikke foreligger noen tall.

I tillegg til bedre vedlikehold og høyere standard indikerer studien at effekten av OPS i skole er mer robuste bygg og kreative løsninger, noe som vil kunne ha betydning for brukernes opplevelse av bygget og verdiskaping. Det er funnet at mange av de samme effektene er sett i OPS-skoler i Norge som i litteraturen og i internasjonale prosjekter. Likevel har de færreste av skolene vært i drift som OPS over en lengere periode, og nærmere studier må gjennomføres før det kan trekkes en endelig konklusjon tilknyttet effekten av OPS i skole.

Stikkord:

1. Offentlig Privat Samarbeid
2. Skole
3. Erfaringer
4. Verdi

Eli Sofie B. Munthe-Kaas

Eli Sofie B. Munthe-Kaas

Forord

Masteroppgaven er skrevet ved Institutt for bygg, anlegg og transport, ved Norsk teknisk- og naturvitenskaplige universitet (NTNU) våren 2016 som en del av hovedprofilen Eiendomsledelse og forvaltning. Masteroppgaven tilhører emnet TBA4930 Eiendomsledelse og forvaltning, og utgjør 30 studiepoeng.

Oppgaven skal undersøke hvilken effekt som er sett ved bruk av kontraktsformen Offentlig Privat Samarbeid i skole over tid, og er utført med bruk av litteraturstudium, casestudier og spørreundersøkelser. Oppgaven og problemstillingen har vært morsom og interessant å jobbe med, og prosessen har vært svært lærerik. Arbeidet med masteroppgaven har gjort at jeg har lært mye om temaet, og fått en bedre forståelse for mulighetene og utfordringene som finnes med bruk av OPS i skole. Jeg har gjennom arbeidet også lært mye, og opparbeidet meg nyttig erfaring om oppgaveskriving.

Masteroppgaven er utført i samarbeid med forskningsprosjektet Oscar, og jeg ønsker å rette en takk til min hovedveileder ved NTNU og Oscar, Svein Bjørberg, for gode tips, råd og veiledning i forbindelse med arbeidet. Jeg vil også takke øvrige i Oscar-teamet for spennende work-shop og tilbakemeldinger. Det rettes også en takk til representanter fra Breimya skole, Høybråten skole, Persbråten videregående skole, Rygge ungdomsskole og øvrige intervjuobjekter som har stilt opp til intervju og bidratt med sine tanker og erfaringer. Til slutt ønsker jeg å takke alle som har tatt seg tid til å besvare spørreundersøkelsene sendt ut i forbindelse med oppgaven.

Trondheim 07.06.2016

Eli Sofie B. Munthe-Kaas

Eli Sofie B. Munthe-Kaas

Sammendrag

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er en kontraktsform som har blitt mer og mer utbredt i Norge og resten av verden de siste tjue årene. Kontraktsformen ble først brukt på prosjekter innen veisektoren i Norge, men har med tiden blitt vanligere også innen formålsbygg. Masteroppgaven undersøker hvilken effekt som er sett av OPS i offentlig skole, og problemstillingen og forskningsspørsmålene er utformet for å finne ut av dette. Studien har tatt utgangspunkt i et litteraturstudium, spørreundersøkelser og casestudier av fire prosjekter med tilhørende dokumentstudier og dybdeintervjuer.

Fra litteraturen er det funnet at effekten som forventes å se av OPS i skole, og som er sett av OPS-skoler internasjonalt, blant annet er effektivitetsgevinster, bedre vedlikehold og at skolene har fått mer tid til kjerneaktivitetene. Risiko og finansiering er også aspekter ved modellen som blir sett på i oppgaven, og i litteraturen er det funnet at risikofordelingen er svært sentral for å lykkes med prosjektene. I tillegg sees det på anskaffelsesmodellen Best Value Procurement (BVP), som i litteraturen beskrives som en modell som har vært suksessfull og hatt gevinster i landene den er brukt.

Det er utført 12 intervjuer med aktører med ulik tilknytning til OPS og de fire casene som er studert, samt to spørreundersøkelser med brukere og andre aktører involvert i OPS-skoler i Norge. Funnene fra studien tyder på at effekten av OPS er bedre vedlikehold og høy standard på skolene. Dette ser ut til å ha ført til bedre innemiljø som igjen kan medføre bedre lærings- og arbeidsmiljø og helsegevinster. Videre fremgår det fra funnene at kontraktene stort sett følges opp med bruk av møter, men at SLA også brukes aktivt for måling av leverandører og oppfølging av kontraktene. Studien indikerer at OPS og leverandørens tjenester har gitt rektorer mindre ansvar knyttet til byggregelaterte oppgaver, og har gitt dem mer tid til skolens kjerneaktiviteter. Dette vil i sin tur ha betydning for verdien bruker opplever.

Når det gjelder overlevering av OPS-prosjekter tilbake til det offentlige etter endt kontraktsperiode har vi i Norge lite erfaring, men at forholdene rundt overleveringen er godt definert i kontraktene ser ut til å være av stor betydning, og forlengelse av kontraktene er en mulighet. Også funnene knyttet til risiko og finansiering stemmer overens med litteraturen, og det tyder på at et krav fra finansieringsinstitusjoner og långivere er at blant annet egenkapital skal foreligge. I tillegg vil det grunnet at konkurransene er kostbare å delta i være nødvendig at det foreligger politisk vedtak om OPS før konkurransen lyses ut.

Best Value Procurement (BVP) er ny modell i Norge, og det er derfor ikke noen klare funn knyttet til denne. Modellen tyder likevel på å ha mange fordeler, men i hvilken grad den egner seg i bruk med OPS ser det ut til å være større usikkerhet om.

Funnen fra masteroppgaven indikerer at mange av de samme effektene omtalt i litteraturen og sett fra andre land også er effekter sett av OPS-skoler i Norge. Likevel er det en del områder det er vanskelig å si noe om på nåværende tidspunkt da få av prosjektene har vært i drift som

OPS lenge og ingen av kontraktene har løpt ut. Et eksempel er den økonomiske effekten av OPS som foreløpig er et område det er knyttet usikkerhet og uenighet til. Før det vil være mulig å trekke en klarere og mer generell konklusjon er det nødvendig å benchmarke OPS-skolene mot tradisjonelle skoler etter endte kontraktsperioder. Dette vil kunne bidra til å se hvordan prosjektene stiller seg i forhold til hverandre, både med tanke på økonomi og standard.

Summary

Public Private Partnership (PPP) is a contract form that has become increasingly common in Norway and the rest of the world over the last twenty years. In Norway, PPP contracts were first used on road construction projects, but over the years they have become gradually more normal in the construction of public buildings. This master thesis examines the impact of using PPP in Norwegian state schools. The problem and research questions are designed to answer this, and the methods used are a literature study, surveys and case studies of four projects with document studies and in-depth interviews.

From the literature it has been found that the impacts expected to see from PPP-schools, and also the impacts seen from PPP schools internationally, among others are efficiency gains, higher maintenance, and more time for core activities. Risks and financing aspects of the model are also studied in the thesis, and from the literature it is found that allocation of risk is critical for the success of the projects. Also the procurement model, Best Value Procurement (BVP), is studied, and literature finds that this model has been successful in the countries where it has been used.

In this study, it has been conducted interviews with 12 stakeholders with different connections to PPP, in addition to interviews with people associated with the projects examined in the case studies. Moreover, two surveys with users of and other key actors in PPP schools in Norway has been conducted. These studies indicate that the main benefits of PPP include improved maintenance and higher building standards, and better indoor environment that may cause better learning and working environment and health benefits. The studies reveals that, while Service Level Agreements (SLAs) are actively used for measuring suppliers and monitoring contracts, the most common way of following up on PPP contracts are through regular meetings. PPP and the services delivered by suppliers seem to have relieved headmasters of much of the responsibility involved with construction-related tasks. Headmasters have, as a result, been given more time to concentrate on core school-activities.

When it comes to handing PPP projects back to the public after the contract period, there are few Norwegian examples. Still, findings suggest that the circumstances surrounding the handover must be well defined in the contracts, and extension of the contracts is a possibility. In regards to risk and financing issues, this paper finds that in order to fund PPP projects, financial institutions require equity. This concurs with the findings of earlier studies on the topic. Moreover, due to the high cost of the contracts it is important that there is a political decision on PPP before contracts are announced.

Best Value Procurement (BVP) is a new model not yet used in Norway, and there is no clear findings relating to this. Still this study indicates that BVP has many advantages, but to what degree BVP is suitable for PPP there are some uncertainty about.

The findings of this paper indicate that many of the same benefits described in literature and seen from other countries are apparent in Norwegian PPP schools. Certain aspects of these contracts are, however, currently difficult to determine due to that most of the schools have been in operation as PPP for a short period, and the lack of expired contracts. An example is the economic impact of PPP, which remains an area of uncertainty and disagreement. Before it is possible to draw a general conclusion about all areas regarding the impact of PPP in school projects, a PPP school has to be benchmarked against a traditional school after the expiry of the contract. This will help determine how the projects compare to each other, both financially and in regards to the standard of the schools.

Abstract

Purpose – The purpose of this report is to examine the impact of Public Private Partnership (PPP) in schools over time. In this context, the thesis seeks to answer how PPP-contracts are followed up and measured, what the situation is when the contract period comes to an end, how incentives have worked during the operation phase, if there are any benefits to include more than one PPP school in a project, and aspects related to the funding of and risk in PPP, and the Best Value Procurement model.

Methodology – The research has been carried out according to a case study approach, based on a literature studies, document studies and interviews, as well as surveys of key stakeholders. Four cases are examined in closer detail, and interviews have been carried out with actors with knowledge about PPP in addition to clients, owners, contractors, FM-suppliers and users of these projects. The surveys were distributed to users and other actors from PPP-schools in Norway.

Findings – The findings revealed, among others, that PPP has ensured improved maintenance, higher standard and better indoor climate for the schools, which in turn may provide economic benefits. The contract model also appears to work well in schools, and incentives and drivers seem to have been working during the contract period. The study also reveals that PPP can make the work easier for the headmasters.

Limitations – The focus of this study has been on Norwegian PPP-schools. The study is limited to interviews of stakeholders from four projects, and not all stakeholders at each of the four schools are interviewed.

Originality – To our knowledge, no previous research has been carried out on the impact of PPP in state schools in Norway over time. PPP has still not been used on a larger scale in Norwegians school projects, and currently only a limited number of PPP schools are in an operational phase.

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	III
SAMMENDRAG	V
SUMMARY.....	VII
ABSTRACT	IX
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	XI
FIGURLISTE	XIII
TABELLISTE.....	XIV
1 INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN.....	1
1.2 FORSKNINGSPROSJEKTET OSCAR.....	2
1.3 PROBLEMSTILLING.....	2
1.4 AVGRENSNING.....	3
1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING.....	3
2 METODE	5
2.1 OPPGAVEDEFINISJON	5
2.2 FREMGANGSMÅTE	5
2.3 KVALITATIV OG KVANTITATIV METODE.....	6
2.4 VALIDITET OG RELIABILITET	6
2.5 BRUKTE METODER I OPPGAVEN	7
2.5.1 Metodetriangulering	7
2.5.2 Valg av metode.....	7
2.5.3 Litteraturstudium	7
2.5.4 Casestudier	8
2.5.5 Spørreundersøkelser	12
2.6 STYRKER OG SVAKHETER MED METODE.....	14
2.7 ARBEIDSMETODE	15
3 TEORETISK RAMMEVERK.....	17
3.1 OFFENTLIG PRIVAT SAMARBEID.....	17
3.1.1 Definisjoner av OPS	17
3.1.2 Fremveksten av OPS.....	18
3.1.3 Karakteristikk og kjennetegn ved OPS.....	19
3.1.4 Ulike modeller for OPS.....	21
3.1.5 OPS-selskapet	24
3.1.6 Drift av OPS-prosjekter	25
3.1.7 Når kan prosjektet gjennomføres som et OPS?	25
3.2 VIRKEMIDLER, MULIGHETER OG UTFORDRINGER MED OPS.....	27
3.2.1 Virkemidler og muligheter med OPS.....	27
3.2.2 Utfordringer med OPS.....	31
3.3 FINANSIERING AV OPS-PROSJEKTER	32
3.3.1 Finansiell og operasjonell leie.....	32
3.3.2 Offentlig eller privat finansiering	33
3.4 RISIKO I OPS-PROSJEKTER	34
3.4.1 "Value for money"	34

3.4.2	<i>Risikofordeling og risikohåndtering i OPS-prosjekter</i>	35
3.5	OPS I SKOLE	38
3.5.1	<i>Internasjonale erfaringer med bruk av OPS i skole</i>	38
3.6	TILSTANDEN PÅ OFFENTLIG SKOLE	41
3.7	VERDI OG VERDISKAPING I BYGGEPROSJEKTER	42
3.7.1	<i>Verdi og verdidefinisjoner</i>	42
3.7.2	<i>Verdi for ulike aktører</i>	43
3.8	BEST VALUE PROCUREMENT	46
3.8.1	<i>Bakgrunn</i>	46
3.8.2	<i>BVP og prosessen</i>	47
4	DOKUMENTSTUDIER	49
4.1	SKOLENE	49
4.1.1	<i>Case 1 – Breimyra skole</i>	49
4.1.2	<i>Case 2 og 3 – Persbråten videregående skole og Høybråten skole</i>	50
4.1.3	<i>Case 4 – Rygge ungdomsskole</i>	54
5	FUNN OG RESULTATER FRA DYBDEINTERVJUER OG SPØRREUNDERSØKELSER	57
5.1	DYBDEINTERVJUER	57
5.1.1	<i>Intervjuobjektene</i>	57
5.1.2	<i>Funn fra intervjuene</i>	59
5.1.3	<i>Oppsummering</i>	66
5.2	SPØRREUNDERSØKELSER	68
5.2.1	<i>Forklaring av analyse og gjennomgang av spørreundersøkelsene</i>	68
5.2.2	<i>Spørreundersøkelse 1 – Brukere</i>	69
5.2.3	<i>Spørreundersøkelse 2 – Øvrige aktører</i>	74
5.2.4	<i>Oppsummering</i>	79
5.3	OPPSUMMERING AV FUNN OG RESULTAT	80
6	DISKUSJON	81
6.1	DISKUSJON AV FUNN OG RESULTATER	81
6.1.1	<i>Oppfølging og måling av kontraktene</i>	81
6.1.2	<i>Overlevering tilbake til det offentlige og forlengelse av kontraktene</i>	84
6.1.3	<i>Virkemidler og verdiskaping</i>	85
6.1.4	<i>Finansiering og risiko</i>	89
6.1.5	<i>Best Value Procurement</i>	90
6.2	DISKUSJON AV METODE	92
6.2.1	<i>Validitet og reliabilitet</i>	93
7	KONKLUSJON	95
8	VIDERE ARBEID	97
9	KILDER	99
10	VEDLEGG	105

Figurliste

Figur 1 Oscar Value (Oscar, u.d.-b)	2
Figur 2 Metode	5
Figur 3 Validitet og reliabilitet (Samset, 2008).....	6
Figur 4 Kommunikasjonsformer (Ambler, 2002)	11
Figur 5 Gjennomføring av OPS (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014).....	19
Figur 6 Betalings- og kostnadsmekanismer i tradisjonell anskaffelse og OPS-anskaffelse (KPMG, 2003)	21
Figur 7 OPS-modeller og risikooverføring (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2010)	21
Figur 8 Det offentliges rolle i de ulike OPS-formene (Fritt etter KPMG (2003))	22
Figur 9 Organisering av OPS-selskap (Difi, 2016e)	24
Figur 10 Livssyklus kostnader (Bjørberg et al., 2007).....	27
Figur 11 Vedlikehold i tradisjonelle anskaffelser og OPS (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014)	29
Figur 12 Risikooverføring og VFM (Organisation for Economic and Development, 2008)	35
Figur 13 Forslag til risikofordeling (KPMG, 2003)	36
Figur 14 Fasene i BVP (Kashiwagi, 2010)	48
Figur 15 Breimyra skole (Sognnes Gruppen u.d.)	49
Figur 16 Persbråten videregående skole (Unge aksjonærer, u.d.).....	50
Figur 17 Høybråten skole (Krogsveen, u.d.)	50
Figur 18 Rygge ungdomsskole (Fretheim, 2014).....	54
Figur 19 Kontraheringsprosess Prosjekt Nye Rygge Ungdomsskole (Rygge kommune, 2013)	55
Figur 20 Respondenter spørreundersøkelse brukere	69
Figur 21 Spørreundersøkelse 1: Brukerinvolvering	69
Figur 22 Spørreundersøkelse 1: Løsninger og tilpasningsdyktighet.....	70
Figur 23 Spørreundersøkelse 1: Innemiljø	71
Figur 24 Spørreundersøkelse 1: Bygget og materialer	71
Figur 25 Spørreundersøkelse 1: Leverandørtjenestene	72
Figur 26 Spørreundersøkelse 1: Kjerneaktiviteter og produktivitet.....	72
Figur 27 Spørreundersøkelse 1: OPS som kontraktsform.....	73
Figur 28 Antall respondenter på spørreundersøkelse aktører.....	74
Figur 29 Spørreundersøkelse 2: Brukerinvolvering	74
Figur 30 Spørreundersøkelse 2: Pris	75

Figur 31 Spørreundersøkelse 2: Ferdigstillelse	75
Figur 32 Spørreundersøkelse 2: Tidlig involvering og samarbeid	76
Figur 33 Spørreundersøkelse 2: Konflikter i byggeprosessen	76
Figur 34 Spørreundersøkelse 2: Fleksible og effektive arealer	76
Figur 35 Spørreundersøkelse 2: Livsløpstankegang og driftseffektive løsninger	77
Figur 36 Spørreundersøkelse 2: Vedlikehold og standard på skolene	77
Figur 37 Spørreundersøkelse 2: Oppfølging og måling av kontraktene	77
Figur 38 Spørreundersøkelse 2: OPS som kontraktsform	78

Tabelliste

Tabell 1 Utfordringer med OPS	31
Tabell 2 Oversikt intervjuobjekter	58
Tabell 3 Oppsummering funn og resultater: Intervjuer	67
Tabell 4 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet løsninger og tilpasningsdyktighet	70
Tabell 5 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet OPS som kontraktsform	73
Tabell 6 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet tidlig involvering og samarbeid	75
Tabell 7 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet OPS som kontraktsform	78
Tabell 8 Oppsummering funn og resultater: Spørreundersøkelser	79
Tabell 9 Oppsummering funn og resultater: Mulige effekter ved OPS	80

1 Innledning

Kontraktsformen Offentlig Privat Samarbeid har de siste tiårene blitt brukt mer og mer både i Norge og internasjonalt på offentlige anskaffelser. Kontraktsformen har vært gjenstand for kritikk, men har også fått mye positive tilbakemeldinger. Noe av bakgrunnen for kritikken av OPS henger sammen med at modellen er avhengig av det politiske miljøet. I dette første kapittelet blir det gjort rede for bakgrunnen til oppgaven, oppgavens problemstilling og avgrensing, før den avsluttes med en gjennomgang av oppgavens oppbygging.

1.1 Bakgrunn

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er en kontraktsform som er brukt mest i Storbritannia der prosjektene utgjør mellom 10 % og 14 % av de offentlige investeringene i landet (Rasmussen og Strøm, 2008). De første OPS-prosjektene i Norge var innen veisektoren på slutten av 90-tallet (Torp, 2004), men bruken av kontraktsformen har i løpet av årene økt innen andre sektorer med formålsbygg, og de første OPS-skolene stod klare i Norge rundt tusenårsskiftet.

Et problem i offentlig sektor i Norge er store vedlikeholdsetterslep på offentlige bygg (NOU 2004:22, 2004, Meld. St. 28, 2011-2012), og i rapporten "State of the Nation" (RIF, 2015) kom det frem at Norge har et vedlikeholds- og oppgraderingsbehov på 2 600 milliarder kroner. Ved bruk av OPS-kontrakter har man andre insentiver for å sikre vedlikeholdet, og en høyere standard kan oppnås i byggene. Gjennom årene som har gått har det blitt oppført en del OPS-skoler i Norge, men effekten og verdien for brukerne over tid har ikke vært undersøkt i stor grad. Det er også knyttet stor politisk uenighet til bruk av OPS-kontrakter. Dette tyder å være spesielt på grunn av den private finansieringen som ofte brukes i OPS-prosjektene. Skepsisen knyttet til finansieringen skyldes blant annet at mange stiller spørsmål ved at det private skal finansiere et offentlig prosjekt når det er dyrere for det private å låne penger enn for det offentlige. I tillegg er risikooverføring en viktig del av OPS-kontraktene (Rasmussen og Strøm, 2008), og dette medfører at det private priser risikoen de påtar seg som igjen kan gjør prosjektene dyrere for det offentlige.

Det er registrert flere virkemidler ved OPS som kan bidra til verdiskaping i skole, men da de fleste av skolene ikke har vært i drift lenge har det ikke vært utført mange studier på effekten av OPS i denne sektoren, eller sett på om virkemidlene har hatt ønsket virkning over tid. Med denne masteroppgaven ønskes det derfor å ta temperaturen på OPS-skolene i Norge i dag, og se hvilken effekt man kan se av OPS i skole over lengere tid. Dette vil kunne gi en indikasjon på hvor suksessfullt det har vært med bruk av OPS i norske skoler, og om dette er en modell som bidrar til å redusere vedlikeholdsetterslepet og øke verdiskaping i skoler.

1.2 Forskningsprosjektet Oscar



Figur 1 Oscar Value (Oscar, u.d.-b)

Masteroppgaven skal være et bidrag til forskningsprosjektet Oscar, som er et forskningsprosjekt i regi av Multiconsult. Forskningsprosjektet har som mål å utvikle kunnskap, metoder og analyseverktøy for å optimalisere utformingen av bygg, som igjen skal føre til at byggene kan bidra til verdiskaping for bruker og eier gjennom bygningens levetid (Oscar, u.d.-b).

Forskningsprosjektet er inndelt i tre delprosjekter (Oscar, u.d.-a):

- Delprosjekt 1: Kunnskap om hva som bidrar til verdiskaping i bruksfasen for eier og bruker til bruk i tidligfaseplanlegging
- Delprosjekt 2: Gjennomføringsmodeller og -prosesser
- Delprosjekt 3: Metoder og verktøy

Masteroppgaven skal være et bidrag til delprosjekt to, gjennomføringsmodeller og -prosesser.

1.3 Problemstilling

Masteroppgaven ønsker å finne ut av hvilken virkning OPS har hatt, og hvilken effekt som sett ved bruk av OPS i skole gjennom tiden ved å se på ulike aktørers erfaringer og utviklingen av kontraktene gjennom årene.

Problemstillingen som ble valg er som følger:

Hvilken effekt ser man av Offentlig Privat Samarbeid i offentlig skole over tid?

Forskningsspørsmålene som er utarbeidet for å kunne besvare oppgavens problemstilling er listet opp under.

- Hvordan følges kontraktene opp og måles over tid?
- Hva er avtalen når bygget skal overleveres etter kontraktslutt? Hvordan er forholdet når det nærmer seg overlevering?
- Hvordan har virkemidlene til OPS fungert over tid? Og har dette ført til verdiskaping i bruksfasen?

- Er det mer lønnsomt å for det private å være på, og å samle flere OPS-prosjekter i et prosjekt?
- Hva er kravene fra finansieringsinstitusjoner knyttet til risiko?
- Hvilke fordeler ser man ved anskaffelsesmodellen ”Best Value Procurement”, og kan den brukes sammen med OPS?

I forbindelse med oppgaven er det også utarbeidet noen hypoteser det er ønsket å teste.

- OPS er en kontraktsform som klargjør roller for vedlikehold.
- OPS støtter opp om LCC (livssyklus kostnader).
- Vedlikehold ivaretas bedre med OPS.
- Et prosjekt utført med OPS koster ikke mer enn en tradisjonell anskaffelse når en ser det i sammenheng med vedlikeholdsetterslepet på offentlige bygg i Norge.
- SLAs (Service Level Agreements/tjenestenivåavtaler) er ikke godt nok definert i OPS-kontraktene.

1.4 Avgrensning

OPS er et stort område, og det er mange mulige aspekter å ta for seg. For å snevre inn oppgaven ble det i samråd med veileder valgt å fokusere på effekten av OPS i skoler over tid, og oppgaven er begrenset til å se på OPS-skoler i Norge. Metodene brukt i oppgaven er litteraturstudie, spørreundersøkelser, og casestudier med dokumentstudier og intervjuer. Det ble utsendt spørreundersøkelser til aktører involvert i OPS-skolene som er bygget eller er under bygging, men bare fire av skolene er studert nærmere. Kun representanter fra disse fire skolene har deltatt i dybdeintervjuer, og ikke alle aktører fra samtlige av skolene er intervjuet.

1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av to deler, selve hovedteksten og vedlegg. Masteroppgaven er videre inndelt i 10 kapitler. Det første kapittel er en innledning som redegjør for bakgrunnen til oppgaven, oppgavens problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensning. Kapittel 2 omhandler metodene brukt i studien, og stryker og svakheter ved disse. Deretter kommer teorikapittelet med teori og begreper det er viktig å ha klart for seg for å kunne arbeide videre med, og å besvare oppgaven. I kapittel 4 og 5 oppsummeres dokumentstudiene, intervjuene og resultatene fra spørreundersøkelsene, før dette blir diskutert opp mot teorien i kapittel 6. I kapittel 6 blir også oppgavens metoder og forfatterens erfaringer diskutert. Masteroppgaven avsluttes med en konklusjon i kapittel 7, og videre arbeid redegjøres det for i kapittel 8. Vedlegg med oppgavetekst, transkriberte intervjuer og spørreundersøkelser finnes sist i oppgaven, i kapittel 10.

Da arbeidet med masteroppgaven er en videreføring av prosjektoppgaven skrevet høsten 2015, *Økt verdiskaping i offentlig skole ved bruk av Lyngdalsmodellen* (Munthe-Kaas, 2015), er deler av teorien og litteraturen knyttet til metoden, og avsnittene i teoridelen om OPS og verdi forholdsvis like i disse to oppgavene.

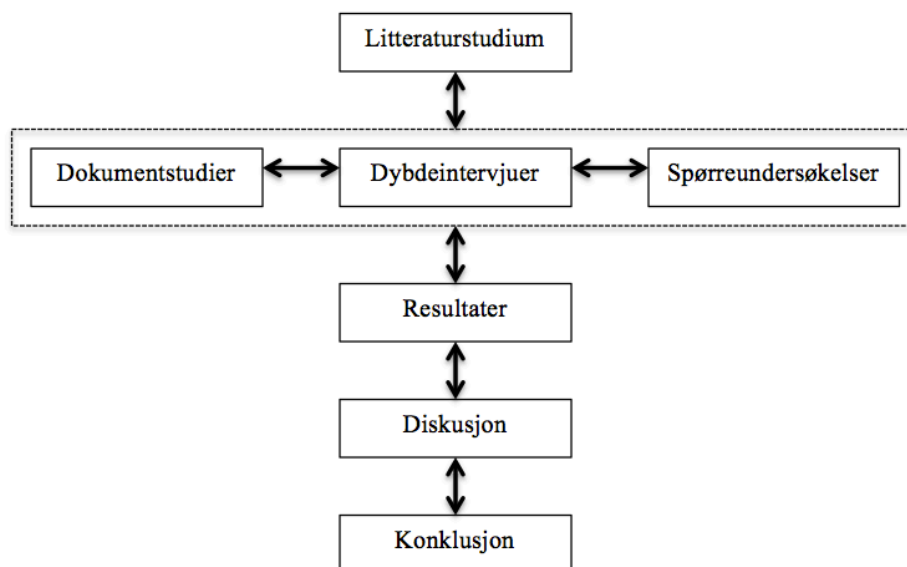
2 Metode

2.1 Oppgavedefinisjon

Masteroppgaven er en fortsettelse av arbeidet med prosjektoppgaven skrevet høsten 2015, og oppgavens tema ble valgt i samråd med hovedveileder. Bakgrunnen for valg av tema kommer av interesse for Offentlig Privat Samarbeid, og mulighetene og utfordringene denne kontraktsformen bringer med seg. Det er etter hvert bygget en del skoler i Norge med bruk av OPS, og de eldste har vært i drift en god del år. Med bakgrunn i dette var det interessant å se på hva effekten over lengere tid med bruk av OPS i skole er, og om det samsvarer med effekten man tror bruk av OPS har. Det ble også vurdert som interessant å se hvilke erfaringer ulike aktører har ved bruk av kontraktsformen, og om det oppleves at OPS gir andre muligheter og høyere brukertilfredshet.

2.2 Fremgangsmåte

For å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene var det nødvendig å innhente informasjon om temaene. For å gjøre dette ble flere metoder brukt. Litteraturstudium ble brukt for å tilegne seg kunnskap for å utforme problemstilling og forskningsformål, og for å et godt teoretisk grunnlag. I forbindelse med casene som er sett på ble dokumentasjon om prosjektene innhentet fra entreprenører og offentlige oppdragsgivere, i tillegg til at offentlige dokumenter, rapporter, artikler og andre publikasjoner ble studert. Deretter ble det utført dybdeintervjuer med representanter fra de valgte casene, og spørreundersøkelser ble sendt ut til representanter fra en rekke OPS-skoler. Til slutt ble funnene fra studiene sammenlignet med litteraturen og diskutert, og dette resulterte i en konklusjon.



Figur 2 Metode

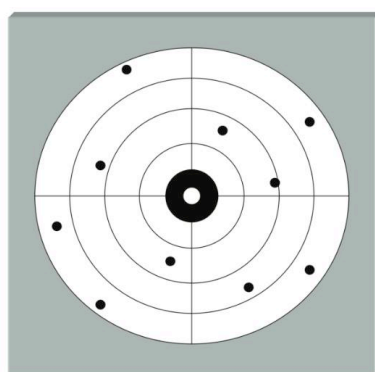
2.3 Kvalitativ og kvantitativ metode

Ved innsamling av data er det vanlig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Mens kvantitativ metode har som formål å omgjøre informasjon til målbare enheter som kan brukes i regneoperasjoner og for eksempel fremstilles grafisk skal kvalitativ metode fange opp meninger, opplevelser og lignende som ikke kan måles eller tallfestes (Dalland, 2000). Dette betyr at mens kvantitative funn i stor grad kan etterprøves er dette vanskeligere ved bruk av kvalitativ metode.

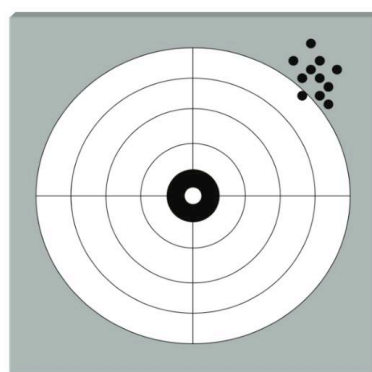
I denne oppgaven er det benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Dette fordi bruk av litteraturstudium, dybdeintervjuer og dokumentstudier er kvalitative metoder som samler inn informasjon om opplevelser og meninger som vanskelig lar seg etterprøve. Spørreundersøkelse, som er en kvantitativ metode, er brukt for å samle inn informasjon og meninger fra en større gruppe respondenter og skape et mer generelt bilde av oppfatningen om bruk av OPS i skole.

2.4 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er to begreper som er viktig å ha klart for seg når en forsker eller utfører et studium. Begrepene kan beskrives ut fra målskivene presentert i figur 3, der målskiven forklarer virkeligheten og skuddene funnene. Validitet handler om tolkningen av et materiale, og når det er dårlig samsvar mellom utsagnet som brukes og det faktiske fenomenet oppstår det et validitetsproblem (Samset, 2008). I figur 3 (a) betyr dette at jo nærmere virkeligheten skuddene (funnen) er, jo høyere er validiteten. Figur 3 (b) beskriver reliabiliteten. Reliabiliteten handler om at det er samsvar i funnene, altså presisjonen, og det oppstår reliabilitetsproblemer om presisjonsnivået i uttrykket som brukes er dårlig (Samset, 2008).



(a) God validitet, lav reliabilitet



(b) Lav validitet, god reliabilitet

Figur 3 Validitet og reliabilitet (Samset, 2008)

Validitet og reliabilitet er brukt i denne oppgaven for å vurdere funnene fra litteraturstudiet, dokumentstudiet, intervjuene og spørreundersøkelsene. Dette måles ved å undersøke i hvilken grad funnene og teorien samsvarer. Troverdigheten og svarprosent fra intervjuobjekter og respondenter på spørreundersøkelsene spiller også inn på dette.

2.5 Brukte metoder i oppgaven

2.5.1 Metodetriangulering

Metodetriangulering er et begrep for at det brukes to eller flere metoder for å belyse en problemstilling (Nielbo, 2014), og dreier seg om at man angriper et problemet fra flere sider. Dette er benyttet i oppgaven for å bidra til å få et helhetlig bilde av situasjonen rundt OPS-skoler i Norge i dag, og for å få en større forståelse og kunne gjøre så gode vurderinger som mulig. Ved å bruke triangulering kan validiteten styrkes blant annet ved at man kan kompensere for en metodes svakheter ved å bruke en annen (Nielbo, 2014).

2.5.2 Valg av metode

Oppgaven skal ta temperaturen på OPS-skoler i Norge, og ved casestudier foreta en nærmere granskning av fire av prosjekter. Metodene som er brukt i studiet er et litteraturstudium, spørreundersøkelser og casestudier med dokumentstudier og intervjuer. Grunnen til at det er nettopp disse metodene som ble valgt er at med disse kan en skaffe seg kunnskap om erfaringer gjort fra ulike aktører på en god måte og hente inn informasjon om OPS i skole, samtidig som det er metoder som kan støtte opp under hverandre. Med spørreundersøkelsene kan en lettere se forskjell i oppfatning fra ulike aktører, samtidig som en når frem til et større antall respondenter. Dybdeintervjuene er en metode som gir mer informasjon om spesifikke aktørers erfaringer og tanker rundt OPS.

2.5.3 Litteraturstudium

For å finne relevant bakgrunnsinformasjon om OPS og andre temaer behandlet i oppgaven ble det utført et litteraturstudium. Dette var med på å belyse mulige problemstillinger, og har som hensikt å gi innsikt i området man studerer og å sørge for at en utfører arbeid sitt i forhold til det som er gjort før (Stene, 1999). Dette bidrar til at man unngår å svare på allerede besvarte spørsmål.

I denne oppgaven innebar litteraturstudiet å bruke søkemotorer som Oria, Scopus, Google Scholar, Engineering Village med mer for å søke etter relevant litteratur. Mye av litteratursøket og litteraturstudiet ble gjort i forbindelse med fagene TBA4176 Eiendomsledelse og forvaltning VK, TBA4128 Prosjektledelse VK og TBA4501 Eiendomsledelse og forvaltning fordypningsprosjekt (prosjektoppgaven skrevet høsten 2015)

der et litteraturstudium ble utført for å innhente litteratur til både prosjektoppgaven og masteroppgaven. Deler av litteraturstudiet er likevel utført i forbindelse med oppstart og arbeid med masteroppgaven.

Det ble søkt etter kilder som på en god måte kunne bidra med teori på området, og da OPS er et stort område har det vært nødvendig å snevre inn søkene for å få færrest mulig treff som var så relevante som mulig. Dette resulterte i en rekke søk med ulike søkeord og kombinasjoner. De mest sentrale søkeordene har vært: *"Offentlig Privat Samarbeid"*, *"Public-Private Partnership"*, *"schools"*, *"experiences"*, *"risk"* og *"value"*. En annen metode som er benyttet for å finne frem til relevant litteratur er å gå gjennom litteraturlistene til ulike publikasjoner og å se på artikler som har sitert gode kilder.

For å evaluere kildene og sikre deres troverdighet var det ønsket å ha noen spesifikke kriterier å gå ut fra slik at alle kildene ble vurdert på samme grunnlag. Evalueringskriteriene som ble brukt er hentet fra VIKO (u.d.) og er *troverdighet*, *objektivitet*, *nøyaktighet* og *egnethet*. Kriteriene hadde som formål å belyse validiteten, reliabiliteten og relevansen til kildene. Da prosjektoppgaven var et forarbeid til masteroppgaven er mye av litteraturen funnet i forbindelse med det arbeidet det samme for masteroppgaven, og brukt videre i denne oppgaven.

2.5.4 Casestudier

Yin (1989) skiller mellom "multiple-case designs" og "single-case designs". "Multiple-case designs" betyr at man ser på mer enn et enkelt case. Fordelen med "multiple-case design" er at funnene er mer overbevisende, og studien regnes derfor som mer robust (Yin, 1989). På samme tid er likevel "multiple-case design" ofte mer ressurs- og tidkrevende enn en "single-case design". For å få dypere innsikt i OPS som kontraktsform og effekten av den i skole ble det i oppgaven brukt "multiple-case design", og det ble valgt å se på nærmere på fire skoler. Prosjektene som ble valgt er Breimyra skole i Bergen, Persbråten videregående skole og Høybråten skole i Oslo, og Rygge ungdomsskole i Rygge kommune, og det utført dybdeintervjuer med sentrale aktører herfra.

Breimyra skole stod ferdig i 1998 (Bergen kommune, 2014). Skolen er valgt å ta med som et case i oppgaven da den har vært i drift i omtrent 18 år med OPS på bygging og drift. Da skolen har mange år på banen som en OPS-skole er det mulig å få et inntrykk av hvordan kontraktsformen har fungert over tid. Casen er også valgt fordi selskapet som eier, bygget og drifter skolen sommeren 2016 ferdigstiller en ny OPS-skole for Bergen kommune.

Persbråten videregående skole og *Høybråten skole* i Oslo ble valgt fordi de var de første OPS-skolene i Oslo, og blant de første OPS-skolene i landet. Dette betyr at de har vært i drift i en rekke år, og aktørene har vært med i prosessen fra starten og har god kjennskap til OPS.

Rygge ungdomsskole skal stå ferdig sommeren 2016, og bygges med Lyngdalsmodellen. Dette prosjektet ble valgt for å få en ny skole med i studien, samtidig som at Lyngdalsmodellen er en spennende modell med innslag og muligheter for bruk av OPS. Lyngdalsmodellen ble også jobbet med i forfatterens prosjektoppgave som la grunnlaget for arbeidet med denne masteroppgaven.

Dokumentstudier

For å skaffe informasjon og få forståelse for hvordan OPS-kontraktene er bygd opp ble ulike relevante aktører kontaktet for å få tilgang på dokumentasjon fra OPS-skoler. Dette resulterte i et dokumentstudium bestående av konkurransegrunnlag, offentlige dokumenter, rapporter, artikler og nyhetsoppslag knyttet til prosjektene. I tillegg er hjemmesidene til de ulike aktørene i prosjektene sett på for å finne relevant informasjon om prosjektene. Dokumentstudiene ga nyttig informasjon, i tillegg til at de la grunnlag for intervjuene og spørreundersøkelsene som er gjennomført. En svakhet er at dokumenter som kunne vært nyttige å ha sett på ikke er fått tak i.

Dybdeintervjuer

Det ble utført ti intervjuer med representanter fra de fire prosjektene. Fra prosjektene ble det intervjuet representanter fra offentlig oppdragsgiver, bruker, utleier og eier, entreprenør og driftsselskap, men ikke alle representantene ble intervjuet fra samtlige prosjekter. I tillegg ble det intervjuet to utenforstående parter med kunnskap om OPS.

Representanter fra prosjektene

Intervjuene er utført på en slik måte at alle representantene fikk mer eller mindre de samme spørsmålene, men noe tilpasset sin rolle i prosjektet. Dette ble gjort for og kunne hente ut mest mulig informasjon fra de ulike aktørene, samtidig som at svarene skulle være sammenlignbare.

Øvrige intervjuobjekter

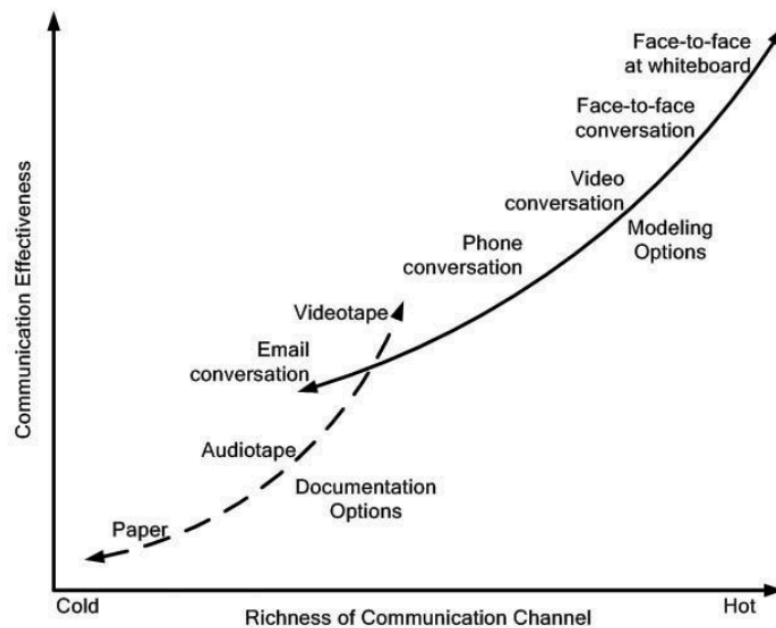
Det ble utført to intervjuer med representanter som ikke er tilknyttet prosjektene. Dette var representanter fra Direktoratet for forvaltning og IKT (heretter Difi) og med advokater med erfaring fra OPS-kontrakter. Dette er personer med kunnskap om kontraktsformen, og som hadde mulighet til å gi mer objektive opplysninger og refleksjoner rundt modellen og dens effekt da de ikke hadde tilknytning til noen spesifikke prosjekter.

Gjennomføring av intervjuene

Samtlige av intervjuene ble gjennomført med bakgrunn i utarbeidede intervjuguider. En måte å utforme en intervjuguide på er i følge Dalland (2000) halvstrukturert. Dette innebærer at intervjuet utføres med en plan for intervjuet der en har temaer en skal gjennom, men ikke rekkefølgen. Dette passer godt overens med Yin (1989) som sier at intervjuer i casestudier gjerne er flytende istedenfor rigide, og mer som en samtale enn en strukturert utspørring. Et annet navn for denne typen intervjuer er dybdeintervjuer. Dette innebærer at spørsmålene og intervjuet skal være "open-ended", samtidig som det må passes på at man får svar på det man lurte på. På en annen side sier Dalland (2000) at strukturerte intervjusituasjoner gjør at struktureringen og analysen av intervjuene i etterkant blir enklere. Likevel kan å presentere temaer fremfor å formulere direkte spørsmål være mer gunstig da intervjuobjektet kan ha kunnskap om temaer som ikke er dekket i intervjuguiden (Dalland, 2000). For å få best mulig svar ble det i intervjuene brukt en noe strukturert intervjuguide som fokuserte på å ha spørsmål som var såpass konkrete at det en lurte på ble besvart, men som fortsatt ga intervjuobjektet mulighet til å kommentere og reflektere rundt temaer som intervjuguiden ikke dekket.

Flesteparten av intervjuene ble utført ansikt til ansikt. Fordelen med denne formen for intervjuer er at det er lettere å oppfatte fakter og kroppsspråk, lettere å stille oppfølgingsspørsmål og å lese intervjuobjektet. To av intervjuene måtte likevel av praktiske årsaker gjennomføres over telefon. Ulempen med dette er at man ikke har personen fremfor seg og samtalen blir ikke like god. Telefon som kommunikasjonskanal kjennetegnes av mer støy enn å snakke ansikt til ansikt, men man får fortsatt mulighet til å tolke tonefall og stille oppfølgingsspørsmål. Et intervju ble utført skriftlig. Dette har ulemper knyttet til at en ikke får stilt oppfølgingsspørsmål, og at partene ikke får mulighet til å klargjøre uklarheter knyttet til spørsmål og svar. Man mister også alt av mimikk, stemmeleie og annet kroppsspråk som kan fortelle mye. I dette tilfellet var det derfor spesielt viktig å utforme en intervjuguide som ville gi svarene som trengtes da muligheten for oppfølgingsspørsmål ikke var like god. Det ble likevel åpnet for å svare på spørsmål over telefon i etterkant, noe som gjorde at eventuelle uklarheter ble oppklart og tilleggsspørsmål kunne stilles.

Figur 4 viser rikheten i ulike kommunikasjonskanaler, og den viser at ansikt til ansikt er nesten øverst i rikhet. Telefonsamtaler kommer noe lengere ned, og skriftlig (e-post) kommer forholdsvis langt ned i rikhet.



Figur 4 Kommunikasjonsformer (Ambler, 2002)

Utskriving, analyse og tolkning av intervjuene

Prosessen med å skrive ut intervjuene kalles å transkribere og vil si å overføre et intervju fra samtale til papir (Dalland, 2000). I de utførte intervjuene ble samtalene tatt opp, og transkripsjonene bygger på disse opptakene og notater fra intervjuene. Når en transkriberer intervjuene vil noe forsvinne fordi det i en tekst ikke er mulig få frem for eksempel toneleie og kroppsspråk, i tillegg til at det muntlige språket skiller seg fra det skriftlige og momenter kan gå tapt (Dalland, 2000). Etter transkripsjonen ble intervjuene sendt til intervjuobjektene for godkjenning, og de transkriberte intervjuene er vedlagt oppgaven i vedlegg 2.

For å klargjøre hva intervjuet forteller og hva informasjonen en har mottatt betyr må svarene tolkes og analyseres, og en måte å gjøre dette på er ifølge Dalland (2000) å tolke svarene i sammenheng med helhetsinntrykket av samtalen. Å veksle mellom enkeltdeler og helheten av intervjuene er brukt for å tolke svarene fra intervjuene utført i dette arbeidet. En måte å bearbeide intervjuene på er tematisk bearbeiding (Dalland, 2015). Det vil si at det lages en liste med temaene som en ønsker å belyse, og svar fra de enkelte intervjuene hentes ut og settes inn under disse temaene. Dette er måten intervjuene er presentert i oppgavens resultatdel, men i tillegg er intervjuene inndelt etter aktør. Dette er gjort for lettere å kunne skille svarene til de ulike aktørene som er intervjuet, og fordi de ulike aktørene på noen områder har fått litt ulike spørsmål.

2.5.5 Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelser er en måte for å få samlet inn mye informasjon fra en større gruppe respondenter. I denne oppgaven er det utført to spørreundersøkelser. Den ene (spørreundersøkelse 1) er med brukere av OPS-skolene (ledelse, ansatte og FAU ved de ulike skolene), og er kun utført på skoler som er i drift. Dette skyldes at på skolene som foreløpig ikke er i drift har ikke brukerne erfaring med driften av skolen. Den andre undersøkelsen (spørreundersøkelse 2) går på erfaringer fra leverandører (entreprenører), offentlige oppdragsgivere (kommuner), utleiende og eiere, driftsselskaper, rådgivende/arkitekter og brukerrepresentanter, og ble sent ut til aktører fra skoler som er i drift og under bygging og planlegging.

En usikkerhetsfaktor ved spørreundersøkelser er at det kreves et vist antall respondenter for at det skal være hold i svarene. Usikkerheten med spørreundersøkelsene er derfor om en lykkes i å få nok respondenter i undersøkelsene, og dette kan være problematisk når det bare er et begrenset antall prosjekter å ta utgangspunkt i. Spørreundersøkelse 1 ble sent ut til rektorer, ansatte og FAU ved 12 skoler, og spørreundersøkelse 2 ble sent ut til 48 representanter (med noe videre distribuerings til andre relevante respondenter). Spørreundersøkelsene fikk henholdsvis 55 og 22 svar, og dette gjør at det er usikkerhet knyttet til de som ikke har svart. Dette skyldes at de kan ha andre synspunkter enn det som har kommet frem i spørreundersøkelsen (Fowler, 2008), og at helhetsinntrykket derfor blir feil. Da det også kan være stor variasjon i hvem som har besvart spørreundersøkelsen kan en løsning for å kompensere for dette være å vekte de ulike respondentene ulikt (Fowler, 2008). Selv om det er opplevd missbalanse blant respondentene i disse undersøkelsene er ikke respondentene vektet i denne oppgaven. Dette fordi å vekte svarene på denne måten ikke nødvendigvis blir riktig fordi man antar at de som har besvart og de som ikke har besvart ville svart omtrent det samme (Fowler, 2008).

Andre utfordringer med spørreundersøkelser er at det kan oppstå en del feil. Eksempler kan være at respondenten misforstår spørsmål uten mulighet til å få informasjonen som trengs for å svare på det, eller respondentene kan svare feil på spørsmålene med vilje for å fremstå bedre (Fowler, 2008). For å lage en god spørreundersøkelse må man også velge spørsmål som møter respondentene, teste spørreundersøkelsene for å være sikker på at spørsmålene kan bli spurt og svart som planlagt, og til slutt sette dem sammen på en slik måte at det blir så lett som mulig for respondentene å svare og å etterpå analysere svarene (Fowler, 2008).

Tolking av dataene

Spørreundersøkelsene ble laget i Google sitt program *Google Skjemaer*, og resultatene kom ut i form av svarene til hver enkelt respondent, et regneark med oversikt over samtlige svar (rådata) og diverse grafiske fremstillinger. Da det var ønsket å kunne hente ut spesifikk informasjon og sammenligne resultatene på flere måter enn det som enkelt lot seg gjøre dirkte fra programmet ble dataene sortert i Excel med bruk av pivottabeller. Dette gjorde det

lett å se hvem som hadde svart hva, og det ble produsert egne regneark fra rådataene. Disse fremstilte på en enklere måte prosentvis hvor mange av respondenter fra de ulike gruppene som hadde svart det samme. En feilkilde er at det kan ha skjedd en feil i overføringen fra rådata til regnearkene. Bruken av pivottabell reduserer sannsynligheten for dette, i tillegg til at alle svar ble sjekket opp til flere ganger og det ble foretatt stikkprøver. Ut fra regnearkene var det mulig å sammenligne resultatene og regne ut svarprosenten på spørsmålene. Fra dataene ble det laget grafiske fremstillinger av funnene som syntes mest relevant i forbindelse med oppgaven, og disse presenteres i kapittel 5.

Ved å vekte de ulike svaralternativene ulikt ble det også laget en oversikt over hva som var det gjennomsnittlige svaret på de ulike spørsmålene og standardavviket knyttet til dette. Dette er lagt ved oppgaven i vedlegg 4.

2.6 Styrker og svakheter med metode

En svakhet knyttet til litteraturstudiet er at ikke all relevant informasjon nødvendigvis er lykkes med å finne. Dette innebærer at viktige kilder muligens ikke er tatt med, og sentral informasjon kan være utelatt. Selv om kvaliteten på litteraturen i utgangspunktet vurderes som god er enkelte forfattere representert i stor grad, noe som kan gjøre deler av oppgaven noe ensidig.

Mer usikkerhet er det likevel knyttet til dybdeintervjuene og spørreundersøkelsene. Det er utført intervjuer med 14 personer (12 intervjuer) med ulike tilknytning til OPS og prosjektene. Deres respons og svar er nødvendigvis ikke representativt for andre i disse prosjektene eller andre OPS-prosjekter. I tillegg kan intervjuobjektene ha hatt et ønske om å fremstå på en spesiell måte eller fremstille prosjektet på en spesiell måte, og dette kan ha påvirket hvordan spørsmålene er besvart og hvilke funn som er registrert. Det sees også på som en svakhet at det ikke lot seg intervju brukerrepresentanter fra samtlige av prosjektene. Å benytte seg av intervju er likevel en fordel med tanke på at dette gir intervjuobjektene mulighet til å komme med kommentarer, innvendinger og tilleggsinformasjon som ikke er mulig ved for eksempel spørreundersøkelser. Likevel kan det tenkes at forfatter har misforstått intervjuobjektene. Dette er likevel prøvd å redusere ved å transkribere intervjuene og få dem godkjent av intervjuobjektene.

Spørreundersøkelsene har fordeler knyttet til at de gjør det mulig å nå frem til flere respondenter og få et riktigere og mer helhetlig bilde av situasjonen. Likevel er det bare et begrenset antall prosjekter utført med OPS, og dette gir også et begrenset antall respondenter på spørreundersøkelsene. At ikke alle hadde anledning til å besvare spørreundersøkelsen er en svakhet, og påvirker også oppgaven. En annen svakhet er, som nevnt, at fordelingen av representanter på spørreundersøkelsene er ujevn fordi noen grupper har flere respondenter enn andre, og noen grupper er derfor representert i større grad enn andre. I tillegg kan respondentene ha misforstått spørsmål, noe som ikke lar seg avdekke på samme måte som i et intervju.

En svakhet generelt i oppgaven er at forfatter ikke har mye erfaring med verken intervjuer eller spørreundersøkelser fra før. Dette kan ha hatt innvirkning på spørsmålene som ble stilt, og hvordan dataene ble analysert og hvilke informasjon som ble hentet ut.

2.7 Arbeidsmetode

Problemstillingen ble utarbeidet med utgangspunkt i prosjektoppgaven og i samråd med hovedveileder. I starten av arbeidet med oppgaven ble det satt opp en fremdriftsplan der det ble satt frister for ulike deler av arbeidet, og hvilke perioder spørreundersøkelser og intervjuer skulle utføres.

Blant det første som ble gjort var litteraturstudiet. Store deler av litteraturstudiet ble utført i forbindelse med prosjektoppgaven, men da masteroppgaven inneholder temaer som ikke ble dekket i prosjektoppgaven ble en del utført i forbindelsen med masteroppgaven. Det ble i denne perioden også funnet ut hvordan arbeidet skulle legges opp, og hvilke caser som skulle studeres nærmere ble avklart. Å finne intervjuobjekter gikk forholdsvis greit, men med noen var det av ulike grunner litt vanskelig å få avtalt møter, og ikke alle aktørene som i utgangspunktet var planlagt å snakke med hadde anledning. Dette førte til at intervjuene kom i den rekkefølgen som ble avtalt, noe som i ettertid viste seg at ikke var en beste løsningen. Dette hadde å gjøre med at det dukket opp temaer i noen intervjuer som det viste seg kunne vært relevant å ha snakket om i tidligere intervjuer.

På samme tid som intervjuene ble planlagt og forberedt ble spørreundersøkelsene utarbeidet og sendt ut til aktuelle respondenter. Det ble opplevd som litt problematisk å nå frem til aktører, og også at det i noen grad var vanskelig å få representanter til å besvare spørreundersøkelsen. I tillegg dukket det opp flere mulige respondenter senere i arbeidet, og dette medførte at noen respondenter fikk tilsendt spørreundersøkelsen på et senere tidspunkt enn de andre.

Analysen og tolkningen av resultatene gikk greit, men det var litt utfordrende å finne best mulig måte å fremstille resultatene på, og også trekke ut den viktigste informasjonen og sammenligne informasjonen i spørreundersøkelsene. Det ble mot slutten av perioden oppdaget at arbeidet med spørreundersøkelsene kunne vært gjort noe annerledes slik at mer informasjon kunne vært hentet ut, og at analysen kunne blitt gjort noe mer effektivt.

Arbeidet med diskusjonen var også til tider krevende, og det ble i den forbindelse opplevd som positivt at det i fremdriftsplanen var satt av god tid til denne fasen slik at dette kunne bli arbeidet godt med og at det ble en dynamisk prosess.

Proessen med å skrive masteroppgave har vært lærerik, men til tider krevende. Det har vært interessant å få snakke med ulike aktører i bransjen, samtidig som det til tider har vært utfordringer knyttet til både intervjuene og spørreundersøkelsene.

3 Teoretisk rammeverk

I det følgende vil relevant teori for oppgaven bli gjennomgått. Da masteroppgaven er et videre arbeid på prosjektoppgaven om OPS og Lyngdalsmodellen skrevet høsten 2015 er mye av teorien og litteraturen den samme. Derfor er deler av kapitlene knyttet til OPS, modellens muligheter og utfordringer og verdi det samme, og ganske likt i disse to oppgavene.

3.1 Offentlig Privat Samarbeid

3.1.1 Definisjoner av OPS

Offentlig Privat samarbeid (OPS) ble i et intervju utført i forbindelse med prosjektoppgaven skrevet høsten 2015 omtalt som et begrep man skal være forsiktig med å definere, men at det vanligvis står for offentlig privat samarbeid, og det som inngår i det vi kaller en fullverdig OPS er privat finansiering og drift (Munthe-Kaas, 2015). Også Rasmussen og Strøm (2008) sier at det ikke finnes en felles entydig definisjon av OPS eller PPP (Public Private Partnership), men det omfatter samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor (Davies og Fairbrother, 2003, Rasmussen og Strøm, 2008, Skanska et al., 2016). Da det ikke finnes noen entydig definisjon av begrepet beskrives det gjerne gjennom karakteristikker. Likevel finnes det noen forsøk på definisjoner eller beskrivelser av OPS:

- *"OPS er en forkortelse for offentlig-privat samarbeid og kan karakteriseres som ulike modeller for forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige", (NOU 2004:22, 2004, s.20)*
- *"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" (KPMG, 2003, s.4).*
- *"OPS er et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Det private OPS-selskapet har byggherrerollen, utfører prosjektering og tar ansvar for bygging, finansiering, drift og vedlikehold i en definert periode." (Difi, 2016e).*

3.1.2 Fremveksten av OPS

Det har i lange tider vært utført prosjekter i samarbeid mellom det offentlige og det private. Sannsynligvis kan det finnes eksempler på historiske prosjekter både i Norge og internasjonalt som kan karakteriseres som OPS (Rasmussen og Strøm, 2008). Et prosjekt som trekkes frem som et av de først OPS-prosjektene er Canal de Briare i Frankrike som er fra så tidlig som 1638 (Rasmussen og Strøm, 2008). Det som er nytt med OPS slik vi har det i dag er formaliseringen, og begrepet Offentlig Privat Samarbeid kommer fra det engelske Public Private Partnership (PPP) som kom til i kjølevannet av New Public Management (NPM) (Rasmussen og Strøm, 2008). NPM en betegnelse på reformer som retter seg inn mot en mer effektiv stat (Rasmussen og Strøm, 2008), og omtales av Hansen (2014) som en *”...fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organiseringen og styringen av offentlig virksomhet”*.

I 1992 ble den første formen for OPS lansert i Storbritannia under navnet Private Finance Initiative (PFI) (Rasmussen og Strøm, 2008). Private Finance Initiative (PFI) er en OPS-form med kombinasjon av offentlig og privat finansiering (Grimsey og Lewis, 2002), og ble innført fordi det var problematisk å få finansiert offentlige infrastrukturprosjekter. Ved å bruke PFI var det ønsket å trekke inn privat kapital og løse behovet, samtidig som underskuddet i offentlige budsjetter ikke endret seg (Rasmussen og Strøm, 2008). PFI var dermed en måte for å begrense bokført gjeld i de offentlige regnskapene (Bakke, 2011). Rasmussen og Strøm (2008) sier at bruk av OPS kan gjøre at flere prosjekter blir realisert innenfor de årlige budsjettene, og i tilfeller der det offentlige har mangel på investeringsmidler i forhold til det reelle investeringsbehovet, i tillegg til vedlikeholdsetterslep, kan OPS med privat finansiering være et attraktivt alternativ til tradisjonelle offentlige anskaffelser. Lædre (2009) sier likevel at selv om OPS-prosjektene ikke gjør de store innhoggene i de offentlige budsjettene med en gang kan det føre til at OPS-prosjektene igangsettes før mer samfunnsøkonomiske prosjekter. Fra Storbritannia, der de har igangsatt mange OPS-prosjekter, er det også sett som en konsekvens av OPS at fordi det offentlige binder opp store ressurser i disse kontraktene har det medført et mindre handlingsrom for omprioriteringer (Skanska et al., 2016).

PFI ble relansert i Storbritannia i 1997, og da som Public Private Partnership (Rasmussen og Strøm, 2008).

OPS i Norge

Offentlig Privat Samarbeid kom til Norge på slutten av 90-tallet, og er et forsøk på en oversettelse av Public Private Partnership (Torp, 2004). OPS ble for første gang brukt i infrastrukturprosjekter, og dette var i forbindelse med en politisk prosess der man ønsket et prøveprosjekt med privat finansiering av veiprosjekter (Torp, 2004). Dette ble igangsatt av Samferdselsdepartementet og omhandlet E39 Klett-Bårdshaug, E29 Lyngdal-Flekkefjord og E18 Grimstad-Kristiansand (Torp, u.d.), og i dag er OPS også prøvd ut innen formålsbygg som blant annet skolebygg, helse- og omsorgsbygg og justis og politi (Torp, u.d.). I Norge har

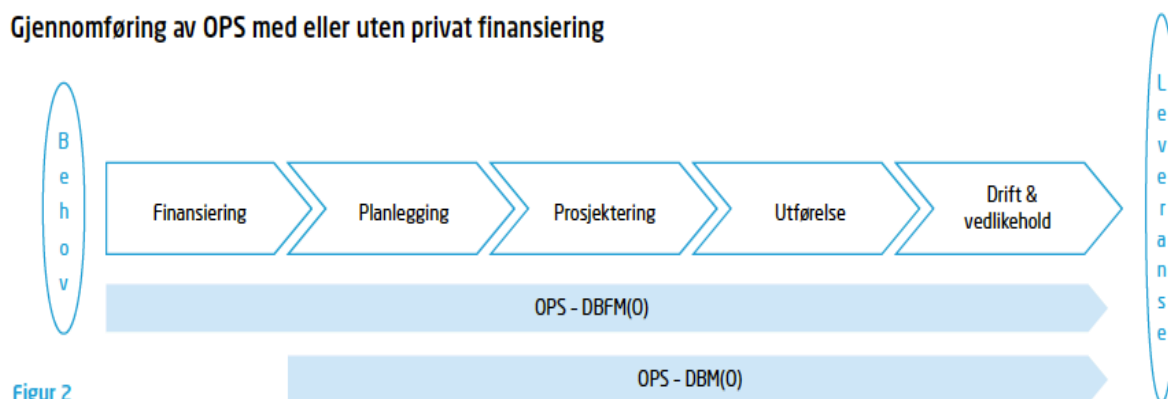
hovedgrunnene for å bruk av OPS vært politiske og ideologiske syn på ansvar og roller, og lettere tilgang på finansiering (Bjørberg et al., u.d.). PFI har etter hvert blitt den vanligste formen for OPS i Norge, og spesielt knyttet til kapitalintensiv infrastruktur innen sektorer der det er lite investeringsmidler i forhold til investeringsbehovet som er (Rasmussen og Strøm, 2008).

3.1.3 Karakteristikk og kjennetegn ved OPS

OPS omtales som en form for konkurranseutsettingskontrakt eller anbudskontrakt av kommunal og tjenesteproduksjon som ofte inkluderer finansieringen og utbyggingen av en fasilitet, i tillegg til renovering, forvaltning og/eller vedlikehold av fasiliteten (Rasmussen og Strøm, 2008). Dette er et langvarig samarbeid mellom det offentlige og det private når det gjelder hvordan å planlegge prosjekter (Commission of the European Communities, 2004). Andre karakteristikk for et OPS er hvordan prosjektet finansieres og hvordan finansieringen er fordelt mellom det offentlige og private, at den økonomiske aktøren har en sentral rolle og deltar i prosjektets faser der den private part definerer målsetningene knyttet til hva det offentlige ønsker og kontrollerer at dette overholdes, og at risikoen fordeles mellom det offentlige og det private (Commission of the European Communities, 2004).

OPS i bygg- og anleggsbransjen innebærer ofte tidlig partnering (Rasmussen og Strøm, 2008). Tidlig partnering er en samarbeidsform som blant annet innebærer at privat part involveres i planleggingen på et tidlig tidspunkt, og ved å involverte den utførende part tidlig får den mer å si når det gjelder utforming og løsninger (Rasmussen og Strøm, 2008). Det som likevel er det spesielle med OPS-prosjekter er at samfunnet bestiller en tjeneste, offentlig oppdragsgiver beskriver oppgaven, og innenfor rammene fra det offentlige får en privat aktør frihet og ansvar for å utvikle, bygge, drifte og vedlikeholde prosjektet i en periode (Difi, 2016e). Dette betyr, som Lædre (2009) sier, at byggherren betaler en leverandør i driftsfasen, og det er denne leverandøren som er ansvarlig for finansiering, prosjektering, bygging og drift.

Gjennomføring av OPS med eller uten privat finansiering



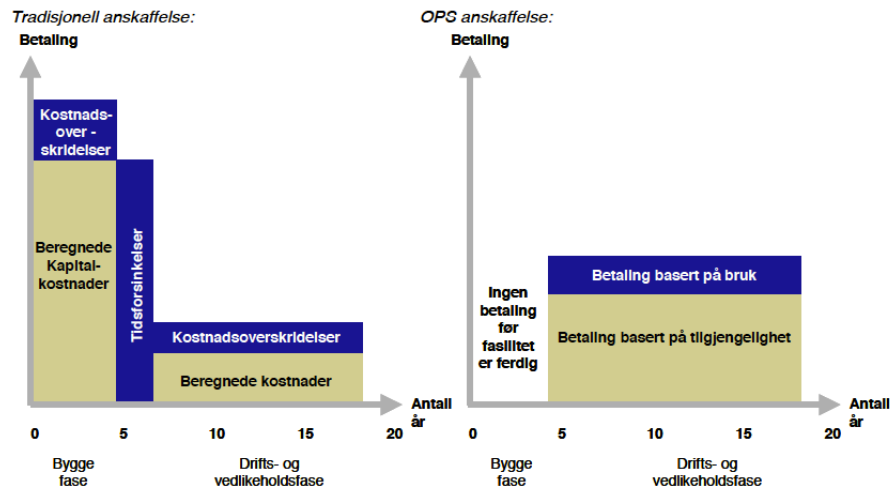
Figur 5 Gjennomføring av OPS (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014)

I utgangspunktet er det ingen regel for hvor lang kontraksperioden skal eller bør være. Indikasjoner fra leverandørene tyder på at 20 til 30 år stort sett er passelig for de fleste prosjekter (Difi, 2016f), og Kommunerevisjonen (2014) sier at kontraktene gjerne varer i 25 til 40 år. Bjørberg et al. (u.d.) sier også at kontraktene i tilfeller ikke er for mer enn 20 år, men at det da ofte er mulighet for å forlenge dem i et eller flere steg. Det er også mulig å legge inn en opsjon i avtalen slik at oppdragsgiveren kan kjøpe tilbake fasiliteten før det som i utgangspunktet var avtalt (Difi, 2016f). Såpass lange kontrakter gjør at kommunen bindes opp i et langsiktig og verdibevarende vedlikehold (NOU 2004:22, 2004), og dette er et argument for bruk av OPS. En tredjedel av kommunale bygg har en vedlikeholdsstandard som er god eller tilfredsstillende, mens det regnes at en tredjedel har en vedlikeholdsstandard som er delvis utilfredsstillende og en tredjedel regnes å ha dårlig vedlikeholdsstandard (Meld. St. 28, 2011-2012). Ved at kommunen bindes til et såpass langt og verdibevarende vedlikehold vil dette være et virkemiddel for å redusere vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor.

OPS og tradisjonelle anskaffelser

Noe av det som skiller OPS-kontraktene fra andre former for konkurranseutsettinger er at kontraktene er større, de har lengere varighet og de er orientert mot mer ytelsesbaserte kontrakter der betalingen er knyttet til hva man leverer i form av mengde og kvalitet (Rasmussen og Strøm, 2008). Videre får det private helhetsansvaret for levering av tjenesten, de kan få ansvaret for finansiering av utvikling eller utbygging av en tjeneste, men det offentlige må stille krav i forhold til hva som skal leveres (KPMG, 2003). I tillegg er det forskjeller knyttet til risikofordelingen. Mens det offentlige vanligvis sitter med all risikoen i tradisjonelle offentlige anskaffelser deles risikoen i OPS mellom det offentlige og det private. Dette innebærer at risikoen må plasseres hos den part som best kan påvirke den, da en part som ikke kan påvirke risikoen vil prise den høyere (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014). Risiko i OPS-prosjekter blir sett nærmere på i kapittel 3.4.

En annen vesentlig forskjell mellom OPS og tradisjonelle anskaffelser er kostnadsfordelingen og betalingsmekanismene. Figur 6 forklarer kostandene og betalingsprofilene i tradisjonelle- og OPS-anskaffelser. I tradisjonelle anskaffelser betaler det offentlige fra start med et innskudd, deretter eventuelle kostnadsoverskridelser i byggefasen, før de betaler for driften i bruksfasen. I OPS-anskaffelser betaler det offentlige ingenting før bygget er ferdig (KPMG, 2003), og deretter begynner de å betale for bruk av tilgjengelige arealer, og betaler et årlig beløp i drifts- og vedlikeholdsfasen av bygget. Fordelen med dette er at det offentlige ikke behøver å betale noe før bygget eller fasiliteten tas i bruk og er i den stand avtalen sier, og inntektene til det private avhenger dermed av kvaliteten (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014). Dette er et insentiv for det private for å levere god kvalitet og i henhold til avtalen.

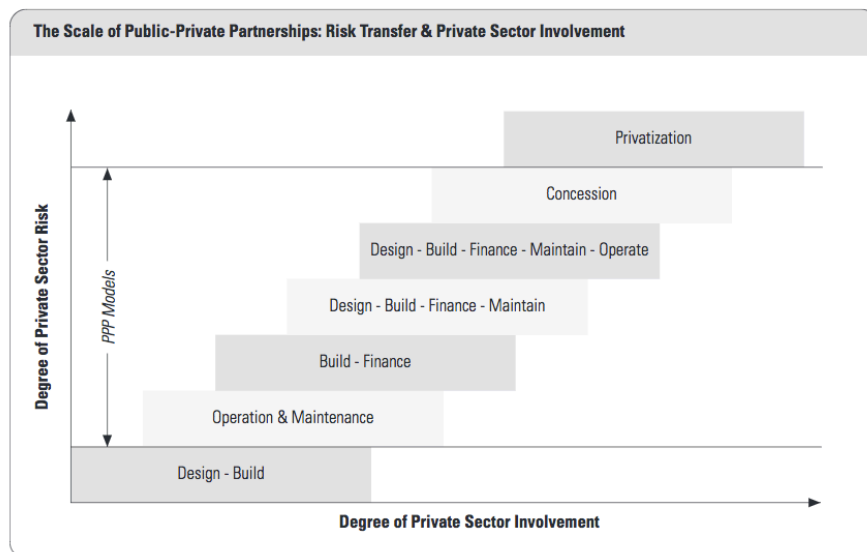


Figur 6 Betalings- og kostnadsmekanismer i tradisjonell anskaffelse og OPS-anskaffelse (KPMG, 2003)

Et annet moment Rasmussen og Strøm (2008) viser til er erfaringer fra Storbritannia som tyder på at bruk av OPS, som et tillegg til andre gjennomføringsmodeller, kan fungere som et benchmark og dermed bidra til erfaringsoverføring til andre offentlige prosjekter. På denne måten kan OPS bidra til besparelser i offentlige budsjetter i større grad enn kun fra besparelser fra OPS-prosjektene.

3.1.4 Ulike modeller for OPS

Gjennom tiden har det utviklet seg en rekke modeller og former for OPS med innslag av ulike momenter, og figur 7 viser noen ulike OPS-modeller og hvor disse ligger mellom full privatisering og en tradisjonell offentlig anskaffelse. Jo mer det private er involvert i prosjektet og jo nærmere OPS-formen kommer privatisering, jo mer risiko blir overført til det private.



Figur 7 OPS-modeller og risikooverføring (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2010)

Felles for modellene er at det private tar hele eller deler av ansvaret og risikoen for både utviklingen og driften av en offentlig tjeneste eller fasilitet i en periode (KPMG, 2003).

KPMG (2003) omtaler tre former for OPS:

- Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfere (BOT)) – Det private designer, bygger, drifter og vedlikeholder fasiliteten, mens det offentlige betaler for fasiliteten gjennom byggets livsløp.
- Tjenesteutsettingskontrakter – Det offentlige beholder kontrollen over omfanget og kvaliteten til tjenestetilbudet, og private tjenesteytere konkurrerer om å utføre tjenesten på bakgrunn av kvalitet og pris. Modellen innebærer ikke en investering og utbygging av en fasilitet.
- OPS som joint venture selskap – Det offentlige og private samarbeider i et felles selskap der de sammen finansierer, eier og operer en tjeneste eller fasilitet. Modellen er lite brukt i Norge.

ROLLER

TYPE OPS	Forvalter/bestiller	Tjenesteutøver	Eier
Bygge-drive-overføre	<i>X</i>		
Tjenesteutsetting	<i>X</i>		
Joint Venture	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>

Figur 8 Det offentliges rolle i de ulike OPS-formene (Fritt etter KPMG (2003))

Modellen som omtales som den ”opprinnelige” OPS-formen er BOT (Rasmussen og Strøm, 2008, KPMG, 2003), og er også den vanligste formen for OPS (Rasmussen og Strøm, 2008). Det finnes flere underformer av denne modellen der det varierer hva som er det sentrale i prosjektet (KPMG, 2003). Noen underformer for BOT er:

- Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)
- Design-Build-Finance-Operate (DBFO)
- Design-Construct-Maintain-Finance (DCMF)
- Bild-Lease-Transfer (BLT)

Utover dette finnes det mange andre former og modeller som trekker inn ulike elementer, og en variant er at istedenfor at bygget overføres til det offentlige etter driftsperioden, som er det vanligste, forblir bygget i det offentliges eie. Denne OPS-formen går under betegnelsen Build-Operate-Own (BOO) (Rasmussen og Strøm, 2008). Det finnes også hybrid-modeller der finansiering og drift i større grad deles mellom det private og det offentlige, og en forholdsvis ny modell er Lyngdalsmodellen.

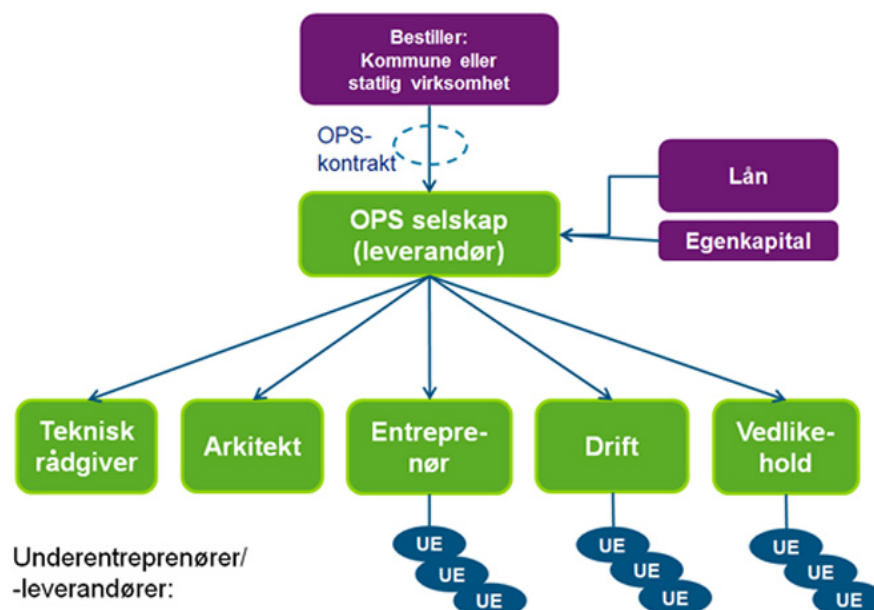
Lyngdalsmodellen

Lyngdalsmodellen er en forholdsvis ny gjennomføringsmodell som bygger videre på Vest-Agder-modellen (Munthe-Kaas, 2015). Vest-Agder-modellen er en partneringsmodell som fokuserer på tidlig involvering og høy kompetanse (Norske arkitekters landsforbund, 2011). Lyngdalsmodellen henter prinsipper fra både OPS og partnering, og blir dermed den mest fullstendige modellen av disse (Fossedal, 2013). Dette gjør likevel at modellen i seg selv ikke er en full OPS, men den har valgmuligheter som kan gjøre den til det. Modellen har opsjoner på blant annet offentlig eller privat drift og finansiering (Meland, 2012), og dette gjør at kommunen kan velge den driften og finansieringen som lønner seg i hvert enkelt prosjekt. I tillegg benytter Lyngdalsmodellen seg av konkurransepreget dialog og ekvivalent tilbudspris (Munthe-Kaas, 2015). Ekvivalent tilbudspris er et verktøy som brukes for å velge det som er økonomisk mest fordelaktig ut fra kriterier og vektorer, og det er ikke en kostnad som skal betales (Rygge kommune, 2013). Konkurransepreget dialog er en anskaffelsesprosedyre som er spesielt tilrettelagt for OPS-modeller (Lyngdal kommune et al., u.d.), og tillater dialog med ulike tilbydere før endelig tilbud blir sendt inn. Meningen med konkurransepreget dialog er at før det gis endelige tilbud skal oppdragsgiver kjenne til ulike løsninger markedet kan tilby (Difi, 2015b). Dette innebærer at det er stort fokus på kvalitet hos leverandør, og i Lyngdalsmodellen blir ikke leverandør valgt kun ut fra pris, men den skal sikre leverandører med høy kvalitet og som kan sine fag (Munthe-Kaas, 2015). Videre er tidlig involvering av samtlige aktører og stor brukerinvolvering viktig i modellen. Dette skal sørge for felles forankring i løsninger, og er en metode for å minimere endringer sent i prosjektet (Munthe-Kaas, 2015).

3.1.5 OPS-selskapet

OPS-selskapet er det organet som skal utøve eierskap i alle prosjektets faser (Skanska et al., 2016). Oppgavene til OPS-selskapet innebærer å lede OPS-prosjektet som byggherre gjennom utvikling og bygging, og ivaretagelse av oppgaver som følger eierrollen i driftsfasen (Skanska et al., 2016). Det er OPS-selskapet som skal ivareta konkurranseforpliktelsene overfor bestiller av fasiliteten, og er dermed også kundens kontaktpunkt. Dette innebærer at OPS-selskapet må ivareta både brukerinvolvering og samfunnskontakt sammen med bestiller. Sentrale aktører i OPS-kontaktene er i tillegg til bestiller entreprenør, FDV-leverandør, investor og långiver (Skanska et al., 2016). Det er vanlig at entreprenøren prosjekterer og bygger, og også i tilfeller har eierandeler i selskapet. FDV-leverandøren involveres vanligvis i konkurransefasen, og skal levere FDV-tjenester i kontraktperioden. Videre er det FDV-leverandøren som stort sett har den daglige kontakten med sluttbrukerne (Skanska et al., 2016). Investorer og långivere bidrar med kapital til prosjektene, og ulike prosjekter kan ha ulike finansieringsformer. Investorer vil sikre og kontrollere at risiko både avdekkes og håndteres på en tilfredsstillende måte, og vil stille krav til nødvendig sikkerhet i egenkapital, bankgarantier, innskudd i reservefond med mer (Skanska et al., 2016). Andre krav som stilles er at det sikres at det finnes aktører som kan overta dersom noen av kontraktspartene skulle gå konkurs, og det offentlige sikrer seg ved å stille strenge krav til finansieringen og ha mekanismer som kan slå inn ved konkurs eller mislighold (Skanska et al., 2016).

Et OPS-selskap og deres relasjoner til andre aktører kan organiseres som for eksempel i figur 9, og figuren illustrerer hvordan leverandør får ansvaret for alt fra design til vedlikehold.



Figur 9 Organisering av OPS-selskap (Difi, 2016e)

3.1.6 Drift av OPS-prosjekter

OPS-prosjekter driftes (vanligvis) av det private. Dette kan enten være en egen avdeling hos entreprenør eller et eksternt selskap som leies inn av OPS-selskapet som står for driften av fasiliteten. FDV-leverandøren blir gjerne involvert tidlig i konkurransefasen for å bistå OPS-selskapet med valg av løsninger og kalkulasjon av levetidskostander i prosjekteringsfasen (Skanska et al., 2016). I utredningen av OPS for Thor Heyerdahl videregående skole ble det nevnt at en effekt av å benytte seg av private driftsselskaper kan det være at teknisk personale utnyttes mer effektivt, og ved at driftsselskapene kan være ansvarlig for annen bygningsmasse i regionen kan alle stillinger utnyttes mest mulig effektivt (Jomaas og Enersen, 2005).

Det er også anbefalt at bestiller av bygget følger opp at OPS-avtalen etterleves i kontraktsperioden, og dette foreslås at kan gjøres med kvartalsvise møter mellom aktørene (Skanska et al., 2016). En annen måte å følge opp og sikre drift og vedlikehold på er ved bruk av såkalte Service Level Agreements (SLAs), eller på norsk tjenestenivåavtaler. Dette er avtaler som kan være mellom utleier og leietager, mellom enheter i en eiendomsorganisasjon, eller som et avtaledokument når man kjøper FM-tjenester (Facilities Management-tjenester) (Difi, 2015c). SLA er et verktøy for å styre tjenesten, ytelsen og kvaliteten som leveres (Atkin og Brooks, 2009). I en slik avtale blir parter enige om et akseptabelt nivå på kvalitet knyttet til eiendomsdrift, og en SLA inneholder parametere og krav knyttet til kvalitet, og skal forenkle kontraktsoppfølgingen (Difi, 2015c).

3.1.7 Når kan prosjektet gjennomføres som et OPS?

Det er mye som tyder på at OPS ikke egner seg like godt for alle prosjekter. Selv om behov for finansiering er et argument er det ikke det eneste, og valget av OPS bør være et resultat av en vurdering av den totale merverdien som modellen kan gi (Skanska et al., 2016). Før en avgjør om et prosjekt skal gjennomføres som OPS må det derfor gjennomføres en vurdering av egnethet (Difi, 2016a). Da OPS-konkurranser er kostbare for bestiller og leverandør er det viktig at konkurransen ikke utlyses før den er politisk forankret, og valg av OPS som kontraktsform bør være avklart før prosjektering igangsettes slik at man kan implementere modellen for fullt ved blant annet tidlig involvering av alle aktører helt fra start (Skanska et al., 2016). Difi (2016a) nevner følgende kriterier som viktige å vurdere når det skal avgjøres om prosjektet er egnet for OPS:

- Kan risikoelementene identifiseres og fordeles på en hensiktsmessig måte?
- Er det mulig å framstille behovene i form av funksjonskrav, og er kravene målbare?
- Kan det offentliges behov for styring ivaretas dersom prosjektet gjennomføres som en OPS-modell?
- I hvilken grad kan design, bygging, drift og vedlikehold ses som en helhet?

- Kan du oppnå bra konkurranse og interesse fra private leverandører, og er det et velfungerende marked for kontrakten?

Dersom samtlige av disse kriteriene er oppfylt, samtidig som det er politisk vilje for det, er det stor sannsynlighet for at prosjektet kan gjennomføres som et OPS-prosjekt (Difi, 2016a). Disse kravene innebærer at dersom det er mye uavklart risiko, hvis oppdragsgiver har behov for å detaljspesifisere krav til utforming, påvirke løsningene i prosjekteringsfasen eller ønsker å drifte og vedlikeholde bygget selv, eller om prosjektet er teknisk krevende eller for lite vil det være mindre egnet for OPS. Dersom det er behov for store og hyppige endringer i et planlagt prosjekt er det heller ikke sikkert at OPS er den riktige modellen å bruke (Skanska et al., 2016).

For å gjennomføre et OPS-prosjekt kreves det interesse fra ulike private aktører, og konkurranse er derfor viktig. I tillegg er tilbudsprosessen krevende for leverandørene i OPS-prosjekter, og det er derfor nødvendig at prosjektene er av en viss størrelse for at det skal være interessant å delta i konkurransen (Difi, 2016a). For å øke konkurransen i OPS-prosjekter er det foreslått å slå sammen flere prosjekter i et stort prosjekt, noe som er gjort i andre land. Dette fordi en håper at det vil gjøre OPS mer attraktivt for leverandørene, og dermed øke konkurransen (Berg og Edvardsen, 2009). Likevel er det også en negativ side ved dette da en i stor grad utestenger mindre leverandører som ikke har mulighet i å gi tilbud på prosjekter av denne størrelsen (Berg og Edvardsen, 2009).

3.2 Virkemidler, muligheter og utfordringer med OPS

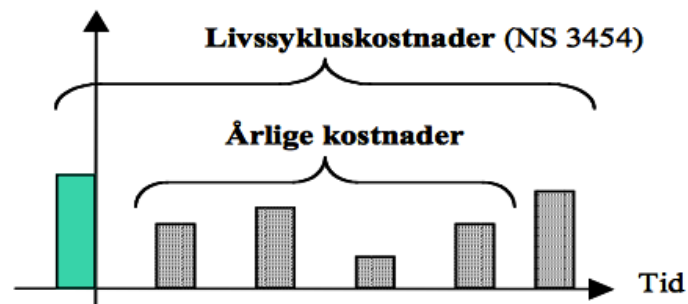
Det er en rekke virkemidler i OPS som kan gi fordeler og muligheter, og bidra til verdiskaping i bruksfasen av bygget. I det følgende blir noen av de mest sentrale virkemidlene, mulighetene og fordelene ved OPS funnet fra litteraturstudiet og i arbeidet med prosjektoppgaven høsten 2015 gjort rede for, og mange av disse virkemidlene henger sammen med livsløpsperspektivet modellen kjennetegnes av. Tross mulighetene som finnes med OPS er det også funnet noen ulemper og vanskeligheter knyttet til modellen, og disse er kort oppsummert i tabell 1 til slutt i delkapittelet.

3.2.1 Virkemidler og muligheter med OPS

Livsløpsperspektiv

Livsløpstankegang handler om å vurdere hele livet til et bygg, og dette er et viktig element i OPS. En slik tankegang vil være med å bidra til å få et bærekraftig bygg, og under utformingen av bygget må man tenke på at det skal kunne brukes i x antall år fremover og skape verdi i denne perioden. En viktig del av denne vurderingen er livssyklus kostnadene (LCC).

LCC innebærer, som vist i figur 10, alle kostnadene som påløper i løpet av levetiden til en bygningsdel eller et byggverk (Standard Norge, 2012b).



Figur 10 Livssyklus kostnader (Bjørberg et al., 2007)

I OPS-prosjekter er det viktig med et langsiktig syn på investeringen da kontraktene varer over en lang periode, og ved å implementere LCC i OPS ønsker man å fokusere på livssyklusinvesteringen fremfor på anskaffelsen og ledelsen av prosjektet (Bjørberg et al., u.d.). I tillegg til å forbedre investeringsavgjørelser og finansielle aspekter ved prosjektet sikrer livssyklusperspektivet samspill mellom prosjektkompetansen og operasjonell kompetanse (Bjørberg et al., u.d.). Dette er nødvendig for å utvikle bygninger som er bærekraftige både finansielt sett og miljømessig. For å oppnå dette, og for å få et bygg med en lang total levetid må bygget være tilpasningsdyktig og kunne tilpasses nye ytelseskrav

(Bjørberg et al., u.d.). Det innebærer at det under utformingen må planlegges for et bygg som tilfredsstiller de krav som stilles til bygget nå og i fremtiden. I et skolebygg betyr dette at en må lage arealene såpass fleksible at de kan tilpasses fremtidige undervisningsformer.

Ifølge Næringslivets hovedorganisasjon (2014) gjennomsyrrer livsløpsperspektivet OPS, og kontraktsformen kalles også livssyklusmodeller. I OPS står vanligvis entreprenøren både for utvikling, bygging og drift. Det er derfor i deres interesse å prosjektere og bygge bygg med holdbare materialer og med gode byggetekniske, miljømessige og energimessige løsninger da de ved å designe løsninger som gir en god drift vil kunne redusere FDVU¹-kostnadene (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014). Dette er et insentiv for å tenke livsløpsperspektiv hele veien, samtidig som det vil kunne gi brukerne bygg med gode løsninger som støtter opp under kjerneaktivitetene.

Insentiver for at tjenester leveres til tid og pris – effektivitetsgevinster

Betalingsmekanismene i OPS fungerer på den måten at leverandører kun får betalt fullt vederlag dersom tilgjengelighet og kvalitet er som avtalt, og dette er et insentiv for å levere i tid og rett kvalitet (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014). At dette har hatt effekt og gitt effektivitetsgevinster tyder studier fra både Norge og internasjonale prosjekter på, og i Norge er kortere prosjektgjennomføringstid og tidligere nytterealisering sett som en stor del av gevinstene ved OPS (Rasmussen og Strøm, 2008). En gjennomgang av 19 prosjekter i Canada viste at nesten samtlige av disse ble gjennomført til tid, og en revisjon av 114 OPS-prosjekter i Storbritannia viste at totalkostnadene for disse var 20 % lavere enn prosjekter gjennomført på tradisjonelt vis (Skanska et al., 2016). Dette henger sammen med at aktørene jobber sammen fra et tidlig tidspunkt mot et felles mål, og aktørene får mulighet til å velge løsninger og metoder som gjør at de kan optimalisere innenfor kontraktens rammer (Skanska et al., 2016). I og med at planleggings- og byggetid kan optimaliseres kan OPS-prosjekter utføres raskere, og OPS-leverandøren vil ha et insentiv for å redusere byggetiden så langt det lar seg gjøre for å redusere finansieringskostnadene og sikre inntekter så fort som mulig (Skanska et al., 2016). Igjen vil det si at bygget raskt kan tas i bruk, og at det får nytteverdi tidligere. Dette betyr at forutsigbarheten knyttet til prosjektkostnad og tidspunkt for ferdigstillelse er merverdier bestiller kan oppnå ved OPS.

Insentiver for innovative løsninger

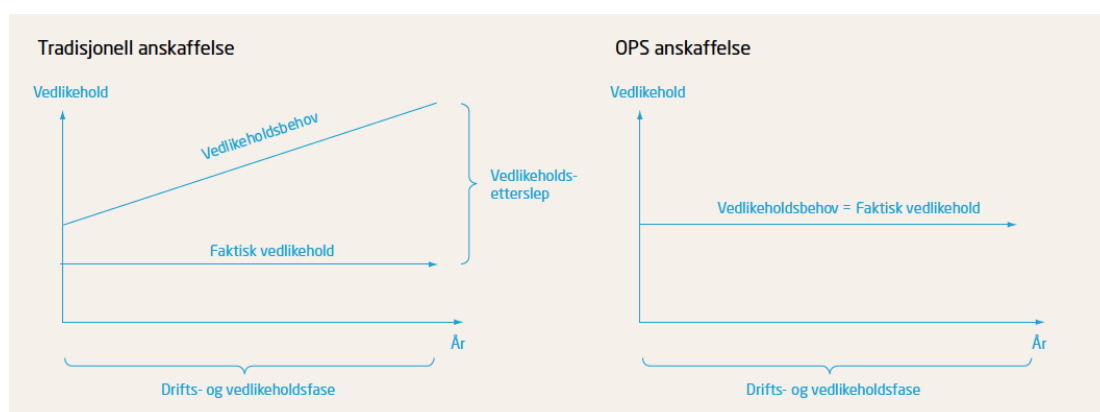
Rasmussen og Strøm (2008) peker på at et argument for å bruke OPS er at det stimulerer til innovasjon. Grunnen til dette hevder Næringslivets hovedorganisasjon (2014) er at når leverandørene er ansvarlig for livsløpet til prosjektet har de mulighet til å bruke nyskapende løsninger som i sin tur kan gi fordeler i bygge- og driftsfasen, og KPMG (2003) sier at

¹ FDVU står for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

overføringen av risiko og ansvar i OPS gir næringslivet insentiver for innovasjon, bruk av ny teknologi og kunnskapsutvikling. Dette kan også bidra til bedre arealutnyttelse og effektiv utnyttelse (Difi, 2016d). Tross mulighetene for innovasjon er det ikke sett vesentlig teknisk innovasjon i OPS-prosjekter verken i Norge eller internasjonalt, noe som kan skyldes at når leverandøren sitter med mye risikoen og det offentlige betaler etter kvalitet og ytelse er det tryggere å gå for kjente løsninger (Rasmussen og Strøm, 2008). Hvor tidlig leverandør blir involvert vil også ha betydning, og tidligfasen legger derfor viktige rammebetingelser for hvor mye innovasjon som er mulig å oppnå senere (Rasmussen og Strøm, 2008). Hvis det ønskes teknisk innovasjon og utvikling i et prosjekt er det derfor nødvendig at dette blitt tatt hensyn til i prosjektutlysningen, når privat part involveres, og i risikofordelingen og betalingen for risikoen (Rasmussen og Strøm, 2008).

Insentiver for sikret vedlikehold

Da det stilles krav til vedlikeholdet for at leverandøren skal få betalt fullt vederlag vil OPS kunne føre til bedre vedlikehold og høyere standard enn det som ellers ville vært tilfellet. Dette innebærer at det er økonomiske insentiver for å holde faktisk vedlikehold likt med vedlikeholdsbehovet. Dette vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst dersom en unngår det store vedlikeholdsetterslepet man ser i offentlige bygg, beskrevet av NOU 2004:22 (2004), Meld.St. 28 (2012) og RIF(2015).



Figur 11 Vedlikehold i tradisjonelle anskaffelser og OPS (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014)

Tross insentivene for å opprettholde en god standard og et godt vedlikehold fant Demirag og Khadaroo (2010) i sin studie at entreprenørene opplevde at å opprettholde et godt vedlikehold kunne være mer kostbart enn konsekvensene det var for ikke å gjøre det.

Risikofordeling

Risikofordeling og risikooverføring er viktig i OPS, og ved å fordele risikoen mellom det private og det offentlige vil en kunne få at den part som kan påvirke og håndtere risikoen får ansvaret for den. Da dette ofte medfører at leverandøren får en stor del av risikoen knyttet til planlegging og gjennomføring blir fokuset på risikostyring stort. Dette er også et virkemiddel for å redusere sannsynligheten for mangler og feil og kostnadene dette medfører (Difi, 2016d). På denne måten vil riktig risikofordeling kunne ha effektivitetsgevinster. Risiko i OPS blir sett nærmere på i kapittel 3.4.

3.2.2 Utfordringer med OPS

Tabell 1 gir en kort oversikt over utfordringer med OPS.

Utfordringer	Beskrivelse
Bestiller-kompetanse	Det er nødvendig at både leverandør og bestiller har kunnskaper om OPS, hvis ikke er det en risiko for at kravene til prosjektet ikke oppfylles (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014).
Valg av leverandør	Kontraktperioden er lang, og dette gjør valget av leverandør viktig (Difi, 2016d). Dette innebærer at en må være sikker på at leverandørene som velges har god kompetanse, og dette kan være viktigere enn pris.
Transaksjonskostnader	Erfaringer har vist at transaksjonskostnadene ved OPS er større enn ved tradisjonelle modeller, både for oppdragsgiver og leverandør, og kan føre til at leverandører ikke ønsker å delta (Difi, 2016d). Likevel tyder det på at ved gjentatte prosjekter og mer standardiserte kontrakter reduseres transaksjonskostnadene, og de kan bli lavere enn ved tradisjonelle modeller (KPMG, 2003).
Finansieringskostnader	At det offentlige har bedre finansieringsvilkår enn det private og derfor kan låne penger billigere kan være en ulempe ved OPS (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014, Difi, 2016d).
Regulering av ukjente forhold	Da det private sitter med mye risiko blir behovet for å regulere ukjente forhold stort, og grunnet de ukjente forholdene er mange skeptiske til OPS-kontrakter (Difi, 2016d).
Marked	Det må undersøkes om investormarkedet er tilstrekkelig (Difi, 2016d).
Konkurs	OPS-kontrakter strekker seg over en lang periode, og risikoen ved at leverandøren går konkurs er derfor også større. Det er nødvendig å stille strengere krav til sikkerheten enn hva som ellers er tilfellet da konkurs hos leverandør vil kunne medføre stopp i leveransen av tjenester til det offentlige (Difi, 2016d).
Videresalg av prosjektet	I OPS-prosjekter kan det være aktuelt for offentlig arbeidsgiver å kjøpe seg inn i prosjektet, eller for investor å kjøpe seg ut (Difi, 2016d).

Tabell 1 Utfordringer med OPS

3.3 Finansiering av OPS-prosjekter

Finansieringen er en viktig del av et OPS, og også et av de momentene som gjør at det er såpass stor uenighet om bruk av kontraktsformen. Fra starten var finansieringen en forutsetning for OPS ved bruk av DBFMO(T)²-kontrakter (Difi, 2016c), men i dag innebærer ikke alltid OPS at private finansieringsmidler benyttes (Rasmussen og Strøm, 2008). Etter hvert som tiden har gått har det som diskutert utviklet seg en rekke OPS-modeller blant annet som et resultat av at det i Norge har vært stor tilgang på offentlig kapital som har gitt såkalte hybridmodeller for offentlig og privat finansiering (Difi, 2016c). Likevel skilles det gjerne mellom to klassifiseringer av leiekontrakter når prosjektene skal finansieres. Dette er finansiell leie og operasjonell leie.

3.3.1 Finansiell og operasjonell leie

For alle OPS-prosjekter bør det foretas en regnskapsmessig, avgiftsmessig og skattemessig vurdering for å avklare om leieforholdet bør være av finansiell eller operasjonell art, og hvilke leiekontrakt som lønner seg vil være avhengig av hvert enkelt prosjekt (Difi, 2015b). For formålsbygg er utformingen av leiekontrakten avgjørende for hvem som anses som eier av bygget skattemessig (Skanska et al., 2016). Dette handler om at forskjellen mellom finansiell og operasjonell leie hovedsakelig ligger i hvem som tar den finansielle risikoen, og den part som tar den finansielle risikoen i prosjektet er også den som har eierskap til prosjektet (Difi, 2016b). I finansiell leie er det oppdragsgiver, gjerne offentlig part, som tar den finansielle risikoen, og ved endt leieperiode vil overføringen til det offentlige være lav eller vederlagsfri, og det offentlige kan kjøpe fasiliteten tilbake til markedspris (Difi, 2016b). I operasjonell leie er det derimot utleieren som har den finansielle risikoen, og denne formen er mye brukt av norske kommuner (Difi, 2016b). At norske kommuner ofte benytter seg av operasjonell leie skyldes at operasjonell leie behandles som en kostnad og ikke en investering i kommunens regnskap. Dette innebærer at den ikke aktiveres i balansen i kommunens regnskap og dermed ikke øker kommunens gjeld, og kommunen får handlingsfrihet og mulighet til å finansiere andre prosjekter (Difi, 2016b). Et annet moment ved operasjonell leie er at for OPS-selskapet er objektet som leies ut et aktivum som kan avskrives årlig, noe som igjen vil redusere det offentlige leiekostnader (Difi, 2016b).

Før konkurransen anbefales det av Skanska et al. (2016) at det offentlige har bestemt seg for om de ønsker å benytte seg av finansiell eller operasjonell leie. Dette er fordi tilbyder ellers må utarbeide pris ut fra ulike forutsetninger, noe som blir ekstraarbeid.

² DBFMO(T) står for Design-Build-Finance-Maintain-Operate(Transfer)

3.3.2 Offentlig eller privat finansiering

Den private finansieringen er noe av det som har gjort at OPS har fått såpass mye kritikk som den har. Dette skyldes at det offentlige får bedre finansieringsvilkår, og det er derfor dyrere for det private å låne enn for det offentlige (Bakke, 2011, Næringslivets hovedorganisasjon, 2014, Difi, 2016d), noe som igjen vil kunne resulterer i at finansieringen blir dyrere. Av noen argumenteres det derfor for at OPS nesten alltid blir dyrere (Bakke, 2011), men andre sier at dette ikke nødvendigvis er tilfellet (Skanska et al., 2016).

Selv om OPS ofte er privat finansiert er ikke det alltid tilfellet, og det er sett at den mest vesentligst virkningen OPS kan ha på de offentlige budsjettene er at det kan gi lavere kostander totalt sett i løpet av levetiden, uavhengig av om det er brukt private investeringsmidler (Rasmussen og Strøm, 2008). En annen mulighet er å benytte hybridmodeller med en kombinasjon av offentlig og privat finansiering. Dette kan for eksempel være det Difi (2016c) omtaler som "offentlig medeierskap" der det offentlige går inn på eiersiden med kapital. Skanska et al. (2016) peker på at dersom man benytter seg av offentlig medfinansiering må bestiller være klar over at et stort kapitalinnskudd tidlig i prosjektet kan føre til at insentivene blir svekket da andelen fremtidige betalinger blir såpass lav at konsekvensene ved å ikke levere blir små. En annen mulighet er full offentlig finansiering, men med privat drift. En modell som benytter seg av dette er Lyngdalsmodellen som gir muligheter for å velge offentlig eller privat finansiering og drift (Meland, 2012). Uavhengig av hvilke finansieringsform som velges peker Difi (2016c) på viktigheten av å beholde insentivmekanismene i prosjektene.

3.4 Risiko i OPS-prosjekter

Det finnes en rekke definisjoner av risiko. Organisation for Economic og Development (2008, s.49) sier at risiko er definert som *"... a case where there is a range of possible outcomes that are each associated with an objectively (i.e. statistically determined) or subjectively ascribed numerical probability"*. Risiko finnes i alle prosjekter, og når det gjelder OPS er det viktigste forholdet som må avklares når kontrakten skrives hvordan risikoen skal plasseres (Skanska et al., 2016).

3.4.1 "Value for money"

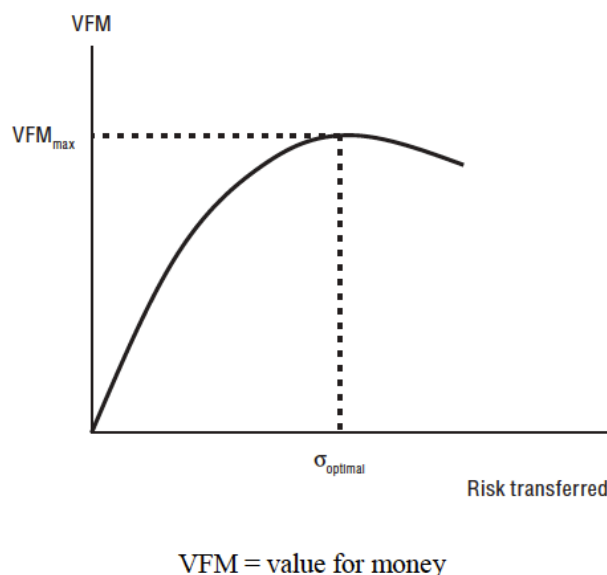
"Value for money" omtales som et mål med OPS (KPMG, 2003, Cruz og Marques, 2012), og "value for money" eller "verdi for pengene" er av KPMG (2003, s.13) definert som *"med de ressursene som er tilgjengelige, leveres bedre tjenester med en høyere standard, enn det som ellers ville vært tilfellet"*.

Ismail og Pendlebury (2006) sier at før en kan godkjenne en PFI-kontrakt må det undersøkes om prosjektet faktisk medfører "value for money". Dette gjøres ved å sammenligne livsløpskostnadene på PFI-prosjektet mot å gjennomføre prosjektet på tradisjonelt vis (PSC), og alternativet som har lavest netto nåverdi (NPV) er alternativet som gir mest verdi for pengene. Det påpekes likevel av Ismail og Pendlebury (2006) at det er en del utfordringer knyttet til denne beregningen. For det første kan det være vanskelig å ha klart for seg alle kostander og nytteverdier som vil påløpe i løpet av levetiden, det kan være vanskelig å fastslå en diskonteringsrente, og kanskje viktigst er risikofordelingen. Da det i OPS-prosjekter er vanlig at det private tar en del av risikoen vil dette spille inn. Verdien av risikoen som er overført til det private vil legges til PSC, og en riktig verdivurdering av risikooverføringen er derfor viktig, men også svært vanskelig (Ismail og Pendlebury, 2006). Også i Norge anbefales det å gjennomføre en "Value for money"-analyse som sammenligner de totale kostandene ved å gjennomføre et prosjektet som OPS mot å gjennomføre det med en tradisjonell gjennomføringsmodell, og om kostandene dermed blir lavere og samfunnet oppnår større nytte (Skanska et al., 2016). Kritikkk rettet mot denne analysen går på at resultatet kan styres noe, men tross dette er det et godt verktøy for det offentlige når det gjelder å vurdere risikoen i prosjektene, og standard praksis i land som benytter OPS (Skanska et al., 2016).

3.4.2 Risikofordeling og risikohåndtering i OPS-prosjekter

Risiko og risikohåndtering omtales som et sentralt moment i OPS-kontrakter, og et av argumentene for OPS er at risikoen og ansvaret kan overføres til den part som best kan håndtere den (Skanska et al., 2016, Næringslivets hovedorganisasjon, 2014, KPMG, 2003, Rasmussen og Strøm, 2008). Dette betyr at den part som best kan påvirke eller håndtere risikoen bærer den, og dette vil gi både privat og offentlig part incentiver til å levere best mulig, som er avgjørende for å få et vellykket OPS-prosjekt (KPMG, 2003). Dette vil i sin tur kunne gi incentiver for å redusere risikoen på en kostnadseffektiv eller inntekstmaksimerende måte, og innebærer at risikoen kan reduseres ved overføring av påvirkbar risiko (Rasmussen og Strøm, 2008). Riktig risikohåndtering omtales også som en viktig årsak for gevinstene man kan få av OPS (KPMG, 2003).

Rasmussen og Strøm (2008) trekker frem at det er vanlig å anta at aktører misliker risiko, og foretrekker en sikker inntekt eller gevinst fremfor en høyere, men mer usikker gevinst. Kompensasjonen for å likevel påta seg en risiko kalles risikopremie. Dette innebærer at jo mer risiko det private har, jo større risikoen det private må håndtere er, og jo mindre mulighet de har til å kontrollere den, desto høyere blir risikoen priset og det offentlige må betale mer (Organisation for Economic and Development, 2008, Rasmussen og Strøm, 2008). Å overføre risikoen til den som er best til å håndtere den betyr dermed ikke å overføre maksimalt med risiko til den privat part, men til den part som gir en optimal risikofordeling mellom det private og offentlige med tanke på "value for money". Dette er illustrert i figur 12.



Figur 12 Risikooverføring og VFM (Organisation for Economic and Development, 2008)

Dette innebærer, som Skanska et al. (2016) sier, at risiko for noe som har en liten sannsynlighet, men en høy kostnad bør ligge hos oppdragsgiver fordi kostnaden ved å overføre den til det private vil være høy. Dette vil igjen føre til at verdien blir mindre da det offentlige betaler mye for en risiko de kunne håndtert like bra som det private, og i slike tilfeller ville det antagelig vært bedre om det offentlige håndterte risikoen selv (Organisation for Economic og Development, 2008). Dette støtter Jin og Zhang (2011) som sier at risikostyring er en av de viktigste driverne for "value for money", og grunnen til at risikoen bør plasseres hos den part som best kan påvirke risikoen og minimere sjansen for et uheldig utfall på mest kostnadseffektive måte (Rasmussen og Strøm, 2008, Næringslivets hovedorganisasjon, 2014). Derfor er det også viktig at bestillerne forstår hvordan leverandørene priser risikoen. Har for eksempel bestilleren ansvar for renholdet på en OPS-skole vil OPS-leverandøren prise vedlikeholdet høyere da det er sammenheng mellom vedlikehold og renhold. Er renholdet dårlig vil det påvirke vedlikeholdskostnadene, og leverandøren vil være mer usikker på hvor stort budsjettet til vedlikehold må være og priser denne risikoen, og leiekostnaden til det offentlige øker (Skanska et al., 2016).

Hvem som best kan håndtere risikoen, om det er den part som har mest innflytelse knyttet til om risikoen vil slå ut eller om det er den part som best kan håndtere konsekvensene dersom risikoen slår ut, spurte i følge Organisation for Economic og Development (2008) Leiringer (2006) om. Organisation for Economic og Development (2008) viser videre til Corner (2006) som sier at den som er best til å håndtere risikoen er den part som til lavest mulig kostnad kan håndtere den, og dermed redusere prosjektets langtidskostnader. Dette betyr at en må vurdere fra sak til sak om det å forbygge risikoen eller det å ta konsekvensene av risikoen er mest kostbart, og den som på mest kostnadseffektiv måte kan håndtere den er også den part som skal "tildeles" risikoen.



Figur 13 Forslag til risikofordeling (KPMG, 2003)

Figur 13 gir et forslag på hvordan risikoene kan fordeles i et OPS, og dette stemmer overens med andre funn i litteraturen. Bing et al. (2005) fant i sin studie av risikofordeling i OPS-prosjekter i Storbritannia indikasjoner på at risikoene det offentlige var best egnet til å håndtere var politiske risikoer og risiko knyttet til tilgjengelige arealer. Risikoer som respondentene i studien mente burde deles var knyttet til force majeure, lovgiving, ansvar og forpliktelse til prosjektet. De resterende, og flertallet av risikoene, mente respondentene at var de private aktørenes ansvar å håndtere. Dette støttes i stor grad av Næringslivets hovedorganisasjon (2014) som sier at risikoer knyttet til utbyggingskostnader, ferdigstillestidspunkt, drifts- og vedlikeholdskostnader er risikoer som vanligvis er leverandørens ansvar, mens det offentlige håndterer risikoer som det private ikke har mulighet til håndtere som skatter, avgifter, lover, planendringer og lignende. Også Skanska et al. (2016) sier at risikoer for krav og behov som følge av endringer i samfunnet normalt skal bæres av bestiller, men påpeker at det er viktig å ha klare prosedyrer for hvordan dette skal håndteres i kontraktene.

3.5 OPS i skole

OPS har blitt brukt på skoler i mange land i løpet av de siste tiårene. I Norge stod OPS-skolen Breimyra skole i Bergen ferdig i 1998 (Bergen kommune, 2014), og etter dette har det kommet flere. Per i dag er det et titalls skoler som er bygget og i drift med bruk av OPS i Norge, og flere er på gang. Bakgrunnen for valg av OPS ser i stor grad ut til å skyldes politiske motiver. Det er flere utfordringer knyttet til OPS, og i forbindelse med skolebygg har KPMG (2003) pekt på utfordringen med å utforme skolebyggene på en slik måte at de er hensiktsmessige også for fremtidige undervisningsmetoder. Dette krever en høy grad av fleksibilitet i byggene, noe som igjen er kostbart. Per i dag er det ingen samlet standard for OPS-kontrakter for formålsbygg, men uformelle maler har etter hvert utviklet seg (Skanska et al., 2016).

I øvrige land i verden er det bygget flere skoler med bruk av OPS (PPP/PFI) enn det er i Norge. Spesielt Storbritannia skiller seg ut der utdanning er den største sektoren innen OPS med en andel på 27 % (Bakke, 2011).

3.5.1 Internasjonale erfaringer med bruk av OPS i skole

Storbritannia

Ismail og Pendlebury (2006) fant i sin studie av brukertilfredshet med PFI-skoler i Storbritannia at det var en forholdsvis stor andel av respondentene (34 %) som ikke var fornøyde med tiden det tok fra det ble rapportert om et problem til PFI-tjenesteleverandøren gjorde noe med det. I samme studie viste det seg at 28 % av respondentene var lite fornøyde med effektiviteten på arbeidet som ble gjort for å rette opp i problemet. Det som er interessant å merke seg i forbindelse med dette er at 40 % av respondentene som kom fra et stort prosjekt (flere skoler i samme prosjekt) var misfornøyd med tiden det tok, og 34 % av dem med effektiviteten på tjenestene. Dette tyder på at effektiviteten i store prosjekter er dårligere enn i mindre prosjekter. Ismail og Pendlebury (2006) peker på at det kan skyldes at det i store prosjekter er større behov for formaliserte og byråkratiske prosedyrer for innmelding av problemer, og at de har mer komplekse kontrakter enn små prosjekter. Tilfredsheten med skolene byggeteknisk og kvaliteten på tjenestene var jevnt over ganske god, men også her viste det seg at tilfredsheten var større ved de små prosjektene. Demirag og Khadaroo (2010) mener en forklaring for høyere tilfredshet ved små prosjekter kan være at tjenesteleverandørene som bare håndterer en skole har lettere for å oppfylle skolens krav.

En annen faktor som ble undersøkt i studien til Ismail og Pendlebury (2006) var om brukerne opplevde at "value for money" var et resultat av OPS. Her var det stor uenighet, og ingen klare felleslinjer. Dette skyldes muligens at verdi er et subjektivt begrep, og at mange er tilfredse med skolen kan vel så godt skyldes at de er fornøyde med å få en ny og fin skole.

En annen studie er gjort av den første barneskolen bygget med PFI i Storbritannia. Denne studien viser at både OPS-selskapet og skolen er svært fornøyde, og at dette har vært et suksessfullt prosjekt (Gibson og Davies, 2008). Suksessen tyder på å ligge i et godt samarbeid mellom partene og åpen kommunikasjon (Gibson og Davies, 2008). Funnene i studien viser også at tjenestene som leveres av OPS-selskapet gjør at rektor og lærere får bedre tid til undervisning, og at den gode kvaliteten på bygget og det hyggelig miljøet har positiv effekt på både ansatte og elevers moral og motivasjon (Gibson og Davies, 2008). Det trekkes likevel frem at finansielle begrensninger er en barriere for skolen da det gir mindre fleksibilitet og kontroll over budsjettet (Gibson og Davies, 2008).

Spania

En studie av OPS-skoler i Madrid utført av Carpintero og Siemiatycki (2015) viser stor suksess med OPS. De hevder suksessen skyldes strek politisk støtte, høy konkurranse da små bedrifter hadde mulighet til å legge inn tilbud fordi prosjektene ble utlyst et etter et, standardiserte dokumenter i anskaffelsesprosessen, og myndighetenes kjennskap til folk involvert i utdannelsessektoren i Madrid. Dette gjorde at en unngikk lange og komplekse anskaffelsesprosedyrer for å velge OPS-selskap.

Portugal

En studie av fire skoleprosjekter i Portugal tyder på dårlig risikofordeling mellom det private og det offentlige (Cruz og Marques, 2012). Artikkelen trekker frem at grunnen til at prosjektene ble gjennomført som OPS hovedsakelig var for å klare budsjettbegrensningene og ikke for å oppnå "value for money", som i artikkelen omtaler som hovedmålsettingen for OPS-prosjekter. Cruz og Marques (2012) peker på at for å oppnå "value for money" må anskaffelsesprosessen være transparent, og det er nødvendig med standardiserte kontraktsdokumenter. Studien fikk til tross for utfordringene gode tilbakemeldinger fra sluttbrukerne på skolene som var i drift .

International PPP Schools Survey Report

En spørreundersøkelse utført av The Canadian Council for Public-Private Partnership undersøker følgende områder på OPS-skoler i Canada, England, Scotland, Irland og Australia (New South Wales) (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2010, s.5) (fritt oversatt):

1. Design - Konsultasjon – Utseende
2. Konstruksjon – Tid – Budsjett – Overlevering
3. Value for Money (VfM) – Reinvestering
4. Forhold til driftsleverandør
5. Matserveringstjenester
6. IT-tjenester
7. Sikkerhet og trygghetsfølelse
8. Samfunnsbruk
9. Å jobbe på PFI/PPP-skoler
10. Anbefalinger og preferanser vedrørende PPP / PFI Skoler

Undersøkelsen ble gjennomført for å se på suksessen med modellen fra brukernes perspektiv, og ble svart på av studenter, lærere, rektorer, folkevalgte og offentlige tjenestemenn. Spørreundersøkelsen viste at representantene stort sett var fornøyd med skolene, men at det var noe lite arealer til lager, administrative kontorer og lignende. Når det gjelder kvaliteten på byggingen, budsjett, tid og overlevering var responsen stort sett bra. Spørreundersøkelsen antyder også at brukerne mener at livsløpsperspektivet blir bevart på en helt annen måte enn ved offentlig eide og driftede skoler. ”Value for money” tyder på forekomme, og det ble kommentert at PPP har gitt besparelser for myndighetene i Australia. Når det gjelder forholdet til driftsleverandør ser det fra responsen ut til å varierer noe, men respondentene virket jevnt over ganske fornøyd. Det trekkes også frem at det er viktig at driftsleverandøren har forståelse for kravene til læringsmiljøet på en skole, og at kommunikasjonslinjer er etablert fra begynnelsen av kontrakten.

Alt i alt tyder undersøkelsen på at de ansatte var fornøyd med å jobbe på PPP/PFI-skolene, og at selv om det krever oppfølging av drift er det mindre enn på tradisjonelle skoler, noe som har gitt mer tid til oppgaver knyttet til kjernevirksomheten. Likevel kan det være vanskelig å si om grunnen til tilfredsheten skyldes OPS eller en ny skole. Andre funn var at det er en god kontraktstyring og et godt samarbeid mellom brukerne og det private, og at det var en robust styringsstruktur som ble etablert tidlig og ga en klar ansvarsfordeling og kommunikasjonslinjer. Rapporten avslutter med å si at tross at ikke alle svarene fra brukerne var positive tyder studien på at OPS er en brukbar modell for skoler.

3.6 Tilstanden på offentlig skole

Vedlikeholdsetterslepet på offentlige bygg er stort. I følge RIF (2015) er Norges vedlikeholds- og oppgraderingsbehov totalt beregnet til å være på 2 600 milliarder kroner, og kostandene for teknisk oppgradering av kommunale og fylkeskommunale bygg til normal god standard ble beregnet til 140 milliarder kroner (Meld. St. 28, 2011-2012). I dag er det omtrent 18 millioner kvadratmeter med skole- og barnehagebygninger i Norge (RIF, 2015), og kommunale bygg, hvor skolebygg inngår, fikk i rapporten "State of the Nation" (RIF, 2015) tilstandskarakter tre på en skala fra en til fem. Dette innebærer at standarden til anlegget er akseptabel, men at ekstraordinært vedlikehold må forventes for å opprettholde driften og fremtidige investeringer vil være nødvendige (RIF, 2015). Rapporten sier at tilstanden på skolebygningene har forbedret seg i perioden 2008 til 2013, men viser likevel til en negativ utvikling i kommunale bygg mot 2024. Dette betyr at det er hindringer som begrenser sektorens mulighet for å kunne oppfylle krav og behov i 2024, og tilstanden, samelignet med i dag, vil forverres. Når det gjelder skolebygg i Oslo kommune er det gjennomført et tilstandsvurderingsprosjekt som var ferdig i 2013. Dette viste at vedlikeholdsetterslepet på Osloskolene er redusert betydelig siden 2002, men at det fortsatt er behov for oppgraderinger for å møte dagens krav (Undervisningsbygg Oslo KF, 2013).

3.7 Verdi og verdiskaping i byggeprosjekter

Felles for byggeprosjekter er at det handler om å skape verdi, og kunder investerer i bygg for å få et verktøy som kan brukes av dem selv eller andre for å levere varer eller tjenester som gir fordeler og avkastning på investeringen (Spencer og Winch, 2009). I det følgende vil det først gjøres rede for noen definisjoner av verdi, før det blir sett på hva verdi er for enkelte aktører i byggenæringen.

3.7.1 Verdi og verdidefinisjoner

Verdi er et begrep som vanskelig lar seg definere, og ifølge Spencer og Winch (2009) er begrepet sjelden godt definert og vanskelig å måle. Kelly et al. (2015) viser til Perry (1914) og Moore (1903) som sa at noe som er godt har verdi, og at vurderingen av godhet er diskutert i sammenheng med glede og hedonisme. Perry (1914) sier videre at verdi eksisterer når det kan bli beskrevet som godt for noe, et formål (Kelly et al., 2015). Dette gjør godhet relativt til interesse, og noe får en verdi når det blir tatt interesse for det. Fire perspektiver på verdi er *intrinsisk verdi* (indre verdi/egenverdi), *ekstrinsisk verdi* (ytre verdi), *instrumentell verdi* og *medvirkende verdi* (Kelly et al., 2015). Indre verdi eller egenverdi er beskrevet som verdien noe har i seg selv, for seg selv, som det er, eller i sin rett (Zimmerman, 2002). En intrinsisk verdi kan derfor ventes og defineres før noe er valgt eller laget (Kelly et al., 2015). Dette betyr at det kan innarbeides i spesifikasjonene til for eksempel et bygg, mens ekstrinsisk verdi først kommer til uttrykk når objektet eksisterer (Kelly et al., 2015). Instrumentell verdi er verdien som kommer fra at tjenesten eller tingen har egenskapen som gir den intrinsisk verdi, og medvirkende verdi er når de omkringliggende forholdene forsterker verdien til noe (Kelly et al., 2015).

Verdi er også beskrevet ut fra *indre og ytre effektivitet* (Eikeland, 2001), der indre effektivitet beskriver forhold som omhandler ressursforbruk, mens ytre effektivitet i byggeprosjekter handler om i hvilken grad byggeprosessen evner å oppfylle kundens prioritering, krav og mål (Eikeland, 2001).

Som diskutert er det ulike definisjoner av verdi, men det tyder på at det er felles enighet om at verdi beskriver forholdet mellom hva man gir og hva man får. Dette kan defineres som funksjon over kostnad (Kelly et al., 2015).

$$Verdi = \frac{funksjon}{kostnad}$$

Som Spencer og Winch (2009) sier er verdi vanskelig å måle, men likevel er noen verdikriterier enklere å måle enn andre. Spencer og Winch (2009) viser til CHRISP som peker på at for eksempel tid og kostnad er kriterier som er lette å registrere og måle for å måle

kvaliteten, mens andre kriterier som skal vurdere kvaliteten mer detaljert er vanskeligere å tallfeste. Disse krever målesystemer som er mer sofistikerte. Dette kan sees i sammenheng med at verdi er et subjektivt begrep og beskriver interessen og viktigheten noe har for personer, organisasjoner og andre interessenter (Kelly et al., 2015). At verdi er subjektivt støttes av Salvatierra - Garrido og Pasquire (2011) som sier at verdi er subjektivt fordi alle kan ha en egen forståelse av konseptet.

3.7.2 Verdi for ulike aktører

En aktør er av Eikeland (2001, s.47) definert som følgende:

”... en aktør kan være en person, en gruppe eller en virksomhet, alt etter hvilket detaljeringsnivå vi velger. Aktørene er de enhetene som handler i systemet. De tildeles roller, oppgaver osv, og de er bærere av egne interesser, verdier, kompetanse og ressurser.”

I et byggeprosjekt er det mange aktører, og når de ulike kobles inn i prosjektet tar de med seg ulike verdier, holdninger og interesser som virker inn på samspillet i prosjektet og resultatet (Eikeland, 2001). Ulike aktører kan ha flere roller, og verdiskaping kan knyttes til de enkelte av dem der begrepet betegner forholdet mellom verdiene som mottas og kostnadene prosjektet har for aktøren (Eikeland, 2001). Da verdi er subjektivt vil hva som er verdi i et bygg kunne variere fra person til person og fra aktør til aktør, og Kelly et al. (2015) viser til Thomson et al. (2006) som definerer verdi ut fra enkeltindividets perspektiv som den opplevde summen av nyttene fratrasket det man ofrer i forhold til ressurser. Også dette handler om at verdi er hva et individ får ut i forhold til hva det legger inn. Dette innebærer at et prosjekt som ikke har verdi eller fører til verdiskaping for en prosjekteiere likevel kan ha verdi for andre aktører, som for eksempel brukerne (Eikeland, 2001, Arge, 2008).

Fire svært sentrale aktører i et byggeprosjekt er eier, leverandører, brukere og samfunnet, og de neste avsnittene vil gjøre rede for verdi for eier, oppdragsgiver og bruker.

Verdi for eier

Eier eller prosjekteier er den aktøren som er ansvarlig for prosjektet som helhet, eier og finansierer det, og er også ofte oppdragsgiver (Eikeland, 2001) I OPS-prosjekter stemmer ikke dette helt da det offentlige vanligvis er oppdragsgiver, og en privat part bygger, eier og drifter bygget i en lengere periode. Dette kan enten være en egen eierorganisasjon, eller samme eierselskap som leverandøren for prosjektet. Da prosjekteieren har helhetsansvaret for bygget innebærer det at eiers funksjoner, bidrag, interesser og belønninger ikke bare knytter seg til selve byggverket som resultat og prosjektorganisasjonen internt, men også til prosessene før og etter bygging og organisering i forhold til brukere, myndigheter også videre. (Eikeland, 2001). For eieren er det viktig å få avkastning på prosjektet, og de ser på bygget som en investering. Bertelsen og Emmitt (2005) oppsummerer eiers verdiperspektiver under bygging som respekt for kostnad og tid, og feil og ulykker, ved ferdigstilling av bygget som

kapitalverdi, kostnader ved drift og vedlikehold, og holdbarhet, og ved å si at verdiperspektivet i fremtiden er en langtidsinvestering.

Verdi for oppdragsgiver

I et OPS-prosjekt er oppdragsgiver den som bestiller bygget, og dette er gjerne et fylke, en kommune eller en annen offentlig instans. Oppdragsgivers oppgave vil først og fremst være å sikre en god anskaffelsesprosess gjennom å være en god og profesjonell bestiller (Skanska et al., 2016). Det er også oppdragsgivers ansvar å ivareta brukermedvirkning, som i sin tur er viktig for sluttresultat og bruksverdi. Offentlige bygg er oftest formålsbygg, og dermed bygg som hovedsakelig er oppført for et bestemt bruk og ikke som en investering (Arge, 2008). Bygget skal derfor være formålstjenlige for brukerne og bruksformålene (NOU 2004:22, 2004). Arge (2008) sier at når man snakker om offentlig investering i eiendom er det mer relevant å snakke om politisk avkastning enn økonomisk avkastning, og viser til Evers et al. (2002) som sier at den politiske avkastningen handler om følelser og maktforhold, og at det måles mot kriterier som endrer seg etter hvilken politikk som føres. Ut fra dette sier Evers et al. (2002) at kommunale eiendomsorganisasjoner skal dekke følgende områder med tilhørende interesser i sitt arbeid (Arge, 2008, s.12):

- Arbeidsplassens kvalitet (kommunale brukerinteresser)
- Økonomisk forvaltning av porteføljen (kommunale finans/budsjettinteresser)
- Skape verdi i fht kommunens mål (politiske interesser)

Når det bygges offentlige bygg er det for å dekke et behov samfunnet har, og for å dekke dette behovet er det vesentlig at bygget tilfredsstiller de kravene brukerne av bygget har. På den måten kan et bygg ha en verdi for samfunnet selv om den økonomisk avkastning for det offentlige ikke er stor.

Verdi for bruker og brukere av skole

"Verdiskapingen er primært basert på bygningens evne til å tilfredsstille brukernes behov og krav" (Eikeland, 2001, s.19).

Brukergruppen kan være vanskelig å definere da den kan innholdet mange ulike grupper, og brukerens rolle i prosjektet vil avhenge fra type prosjekt til type prosjekt. De praktiske kvalitetene i bygg vil likevel være viktige for brukerne, noe Eikeland (2001) mener er fordi disse kvalitetene har betydning for virksomheten og produksjonsprosessen. Også NOU 2004:22 (2004) sier at funksjonelle og hensiktsmessige lokaler er produksjonsfaktorer som har betydning for brukerne, og påvirker produktivitet og kvalitet på det som leveres. For en skole betyr det at bygget må støtte opp under kjerneaktivitetene til virksomheten, som er undervisningen og det pedagogiske. Dette innebærer at skolebygget må være utformet på en slik måte at det legger til rette for gode undervisnings- og læringsmiljøer, og ifølge Ulleberg (2002) kan skolebygningen og utearealene sette rammer for elevatferd og mulighet for

aktivitet. I prosjektet HEFRES (Helsefremmende skoler) fant Wold og Samdal (1999) at viktige satsningsområder for trivsel er estetisk utforming av ute- og innearealer (forebygging.no, u.d.), og at det sannsynligvis er sammenheng mellom fysisk miljø, trygghet, sosial utfoldelse og lærelyst (Vold, Samdal og Gries Viig (1999), Samdal, Vold og Grieg Viig (2001) og Ulleberg (udatert)) (forebygging.no, u.d.). Dette ble også funnet i Gibson og Davies (2008, s.81) sin casestudie der en av respondentene sa følgende: *"If you provide kids with the best possible environment to work in, it will impact in terms of their attitude and results. This is highly demonstrated"*.

Da det viktigste er at bygget støtter kjerneaktiviteten til virksomheten må bygget oppdateres og endres etter hvert som brukerne og bruken av bygget endrer seg (Eikeland, 2001). Dette innebærer at bygget, som Bertelsen og Emmitt (2005) sier, må være fleksibelt og ha tilpasningsdyktighet både ved ferdigstillelse og i fremtiden. Et virkemiddel som kan være viktig i denne sammenhengen er brukermedvirkning, som tyder på å ha innvirkning på verdiskapingen for bruker under bygging (Bertelsen og Emmitt, 2005). Når det gjelder bygging av formålsbygg, som for eksempel en skole, har sluttbrukerne et ansvar for å sikre at kjernevirksomheten blir ivaretatt, og dette gjør de gjennom brukermedvirkning (Skanska et al., 2016). For å oppnå ønsket verdi for brukerne er derfor brukermedvirkning viktig fordi det er brukerne som vet hva som er nødvendig for at aktivitetene skal kunne utføres på best måte (Arge, 2008).

3.8 Best Value Procurement

3.8.1 Bakgrunn

Best Value Procurement (BVP)/Performance Information Procurement System (PIPS) er en prosess eller struktur for å levere tjenester utviklet av Dean Kashiwagi og Performance Based Studies Research Group (PBSGR) ved Arizona State University i USA (Kashiwagi, 2010). BVP er en metode for prosjektstyring og innkjøp, og skal gjøre anskaffelser mer effektive og redusere konfliktnivået (Difi, 2015a). Den handler om å finne ulike måter for å beholde et godt samarbeid mellom leverandør og kunde (Best Value Europe, u.d.), og metoden skal sørge for at ikke bare prisen, men også ytelse vurderes i en anskaffelsesprosess. Difi (2015a) sier BVP egner seg spesielt godt for kompliserte innkjøp der god kompetanse behøves og innkjøpet kan være vanskelig å beskrive. Videre sier de at dette er en modell som blant annet passer til bygg, anlegg og eiendom da det er i kompliserte anskaffelser den ofte vil gi merverdi.

BVP inneholder en deduktiv logikk som kalles Information Measurement Theory (IMT) som er en industristrukturmodell som former PIPS funksjoner, og en prosess som overfører risiko og kontroll til leverandører som er eksperter (Kashiwagi, 2010). Dette dreier seg om at de som har kompetansen og klarer å forutse fremtiden ikke trenger å ta avgjørelser fordi de skjønner hva som kommer til å skje, og risikoen vil igjen bli minimert og kostnadene redusert.

I løpet av en 20 års periode er BVP brukt på over 1 700 prosjekter, og det har vært med stor grad av suksess (Difi, 2015a). Tall fra 2010 viser at for de da over 700 prosjekter som var testet med BVP/PIPS viste det seg at kundetilfredsheten var på 98 %, at ingen leverandør forårsaket kostnadsavvik, risiko og prosjektledelse ble minimert med opp til 90 % for kunden, og leverandørene økte profitten opp mot 100 % uten å øke kostnadene for klienten (Kashiwagi, 2010).

Difi (2015a) beskriver modellen med følgende faktapunkter:

- Byggherren offentliggjør budsjett eller maksimumspris
- Prosjektet har tydelige og prioriterte mål
- Kravspesifikasjonen er kort og funksjonsbasert
- Leverandøren leverer et kort tilbud
- Leverandøren konkurrerer på pris, kompetanse/prestasjon, risikoforståelse og tilbudt ekstra kvalitet
- Det gjennomføres intervju av nøkkelpersonell. Dette evalueres, og blir en del av kontrakten
- Vinneren tas med i en avklaringsperiode der tilbudet detaljeres, før kontrakt signeres
- Målet er å få inn den rette ekspertisen
- Byggherren er en kvalitetsoppfølger, ikke kvalitetskontrollør

3.8.2 BVP og prosessen

BVP/PIPS er en prosess der leveransen optimaliseres ved å ansette eksperter fremfor å styre risikoen, noe som endrer byggherrens rolle fra å være den som overser tildelingen av en kontrakt til å fasilitere leveransen av tjenesten (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011). Metoden skiller seg fra andre anskaffelsesmetoder og risikostyringssystemer fordi den minimerer den subjektive beslutningstagningen til kundenes eksperter (Kashiwagi, 2010). Videre skiller modellen seg fra tradisjonelle anskaffelser på følgende områder (Kashiwagi et al., 2010, s.5) (fritt oversatt):

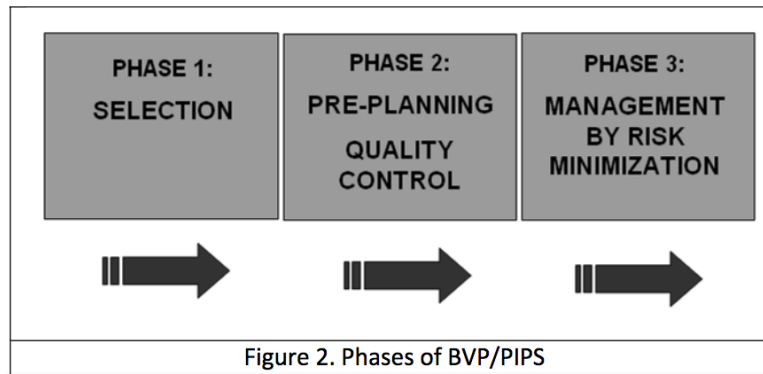
1. Prosjektlederen må ikke lage spesifikasjoner som identifiserer kravene til klienten/kjøperen som skal leveres av leverandørene, men bare identifisere hensikten til kjøperen.
2. Prosjektlederen bruker BVP til å identifisere hva leverandørene kan tilby som forsøker å møte kjøperens hensikt.
3. Prosjektlederen vil velge det alternativet som tilfredsstiller hensikten til kjøperen best.
4. Prosjektlederen sikrer at leverandøren har et risikoleddelsessystem som leverer det leverandøren har lovet.

Disse endringene har følgende påvirkning på leveringsprosessen (Kashiwagi et al., 2010, s.5) (fritt oversatt):

1. Prosjektlederen og kjøperens team må ikke lenger være tekniske eksperter.
2. Risikoen for at tjenesten ikke fungerer overføres til leverandøren.
3. Det som anskaffes er en tjeneste/systemer levert i et miljø som leverandørene ikke kontrollerer som møter kundens forventninger.
4. Overføringen av risiko og kontroll til leverandøren tvinger leverandøren til å være ekspert.
5. Erfaringen til leverandøren kan nå bli identifisert i dominante termer: har leverandøren fullført oppgavene deres før, kan leverandøren skille risikoen til miljøet de ikke kan kontrollere, kan de styre og minimere risikoen til det unike miljøet, kan leverandøren identifisere hva de leverer når det gjelder ytelse, og kan de skrive en enkel kontrakt på hvordan de vil levere tjenesten.

Dette handler om at da det er leverandøren som skal komme med et tilbud og oppdragsgiver som skal motta tilbudet, er det nødvendig at leverandøren er ekspertene på det som skal leveres, og dette gjør utvelgelsen av riktig leverandør veldig viktig. Da en ekspert kan forklare noe til en som ikke er en ekspert på en enkel måte inviteres leverandøren i BVP til istedenfor å levere detaljerte dokumenter å sende inn tre konsise dokumenter på to sider hver (Best Value Europe, u.d.). Disse dokumentene skal forklare hva de kan, hvorfor de kan gjøre det og hvilke risikoer og muligheter de ser (Best Value Europe, u.d.).

BVP er inndelt i tre faser for å kontrahere med leverandør der den første er utvalg (selection), den andre er ”pre-award”, og den tredje er ledelse av prosjektrisiko (figur 14) (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011).



Figur 14 Fasene i BVP (Kashiwagi, 2010)

Utvelgelsen av leverandører er basert på følgende i prioritert rekkefølge etter viktighet (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011, s.7) (fritt oversatt):

1. Intervjuer (ratet og vektet)
2. Ikke-teknisk risiko som leverandørene ikke kontrollerer (blindt* ratet og vektet)
3. Teknisk risiko som leverandørene kontrollerer (blindt* ratet og vektet)
4. Verdiskapende leveranser (blindt* ratet og vektet)
5. Informasjon om tidligere prestasjoner (ikke ratet eller sett, vektet)
6. Kostnad (vektet, men ikke sett eller ratet av utvalgskomite)

*Blindt ratet vil si at utvelgelseskomiteen ikke ser entreprenørens navn (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011)

”Pre-award”-fasen regnes som den viktigste fasen i BVP, og etter prioriteringen kan bare en leverandør bevege seg over i denne fasen om gangen (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011). ”Pre-award”-fasen skal brukes til å klargjøre hvordan leverandøren vil levere det de har foreslått, og når kunden er sikker på at leverandøren leverer best verdi får denne leverandøren kontrakten (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011). Kontraktdokumentet, som må godkjennes av byggherren, inneholder en risikostyringsplan (RMP), en ukentlig risikorapport (WRR) og ytelsesmålinger (PM) (Kashiwagi og Kashiwagi, 2011). Leverandøren bruker så kontrakten som en risikominimeringsmekanisme ved å møte de tekniske kravene i prosjektet og styre og minimere risikoen de ikke kontrollerer.

4 Dokumentstudier

4.1 Skolene

I det følgende vil funnene fra dokumentstudiene bli gjennomgått, og de fire casene Breimyra skole, Persbråten videregående skole, Høybråten skole og Rygge ungdomsskole blir beskrevet på bakgrunn av kontraktsdokumenter, kommunale dokumenter, rapporter, artikler og nyhetsoppslag.

4.1.1 Case 1 – Breimyra skole

Breimyra skole er en ungdomsskole i Bergen på 3 500 kvadratmeter (Sognnes Gruppen u.d.). Skolen har plass til 300 elever, og leies i sin helhet av Bergen kommune (Sanden et al., 2012). Skolen stod klar til skolestart i 1998, og er bygget av Sognnes Gruppen som også eier og står for driften av skolen. Det er funnet begrenset av informasjon knyttet til inngåelse av kontrakten, men KPMG (2003) mener å forstå at skolen ble bygget på privat initiativ grunnet mangel på skoleplasser, og at skolen derfor ikke er å regne som et OPS der det offentlige har bestilt fasiliteten. Tross dette omtaler Sognnes Gruppen Breimyra skole som et av de første prosjektene innen OPS (Sognnes Gruppen u.d.), og også Bergen kommune sier skolen er bygget og driftes som et Offentlig Privat Samarbeid (Bergen kommune, 2014, Bergen kommune, 2010).



Figur 15 Breimyra skole (Sognnes Gruppen u.d.)

Skolen ble bygget av Sognnes Bygg, og kommunen leier den nå av Sognnes Eiendom (Flatekvål, 2014). Sognnes Gruppen har eget driftspersonale på skolen, deriblant vaktmester, og leier inn tjenestene de ikke selv besitter (Intervjuobjekt 1.1, Vedlegg 2-A). Kontrakten er på 20 år, men med opsjon på videre leie av bygget (Intervjuobjekt 1.1, Vedlegg 2-A).

4.1.2 Case 2 og 3 – Persbråten videregående skole og Høybråten skole

Persbråten videregående skole og Høybråten skole var de første OPS-skolene i Oslo, og grunnet dette ble det lagt ned mye arbeid i konkurransen, arbeidet med kontraktene, prekvalifiseringen, evaluering og valg av tilbud og privat aktør (Berg og Edvardsen, 2009).

Skolenes historie

Case 2 – Persbråten videregående skole

Persbråten videregående skole ligger i Oslo, og ble grunnlagt i 1959 (Sirnes, 2015). Skolen fikk i 2001 en spesialpedagogisk avdeling i tillegg til den rent allmennfaglige linjen. Skolen har hatt store problemer med vedlikehold, og det manglende vedlikehold førte til at deler av skolen måtte stenges av før vedlikeholdstiltak ble satt inn (Hultgren et al., 2010). Skolen er i dag et OPS, og har et areal på ca. 12 000 kvadratmeter (Skanska, 2007).

Case 3 – Høybråten skole

Høybråten skole er en barneskole som ligger i Oslo. Skolen stod ferdig i 1922, og ble innviet høsten 1923 (Høybråten skole, 2015). Skolen vokste, og det ble i 1961 nødvendig å utvide med en paviljong. Grunnet muggsopp i paviljongen ble denne stengt i 1998, og det ble satt opp brakker, og noe undervisning forgikk på Haugenstua skole. Ifølge brev fra FAU ved Høybråten skole til finanskomiteen i forbindelse med bruk av OPS på skolen ble det forklart at deler av skolen siden 1998 hadde vært avstengt grunnet helsefarlig innemiljø, og at bruk av paviljonger til erstatning gikk ut over utearealene og elevenes mulighet til fysisk aktivitet (FAU v/ Høybråten skole v/ leder Lars Ottersen, 2005). Fra brevet kommer det også frem at det fra midten av 1990-tallet var gjennomført flere forprosjekter for rehabilitering av skolen uten at noen av planene ble realisert, og at behovet for rehabilitering på dette tidspunktet var stort.

Det ble i 2005 vedtatt at skolen skulle rehabiliteres og driftes som et OPS. Dette medførte rehabiliteringen av det gamle bygget fra 1922, og et nybygg (figur 17). Skolen har i dag et areal på ca. 7 000 kvadratmeter (Skanska, u.d.).



Figur 16 Persbråten videregående skole (Unge aksjonærer, u.d.)



Figur 17 Høybråten skole (Krogsveen, u.d.)

Gjennomføringsprosessen

Gjennomføringsprosessen med aktiviteter for prosjektene som er lagt ut i tid er fremstilt av Undervisningsbygg Oslo KF (heretter Undervisningsbygg), og er som følger (fritt etter Berg og Edvardsen (2009, s.22)):

• Veiledende kunngjøring	16. des. 2002
• Informasjons og veiledningsmøte	31. jan. 2003
• Prekvalifisering	20. febr. – 1. april 2003
• Evaluering og valg av prekvalifiserte	1. april – 1. mai 2003
• Konkurransegrunnlag klart	30. juni 2003
• Tilbudsfase	1. juli – 30. nov. 2003
• Evaluering/bedømmelse	1. des. 2003 – 1. feb. 2004
• Forhandling med ”flere”	15. feb. – 10. mai 2004
• Forhandling med ”en”	15. mai – 15. okt. 2004
• Kontrakt	Medio okt. 2004
• Styremøte Undervisningsbygg	Ultimo okt. 2004
• Bystyrebehandling	22.juni 2005
• Ferdigstilling Persbråten	Sommer 2007
• Ferdigstilling Høybråten	Vår 2008

Prekvalifiseringen foregikk i mars 2003, og syv av tilbudene ble godkjent og det ble gått videre med fem (Berg og Edvardsen, 2009). Tilbudene ble levert som skisseprosjekt/forprosjekt, og ble evaluert på bakgrunn av kriteriene leiepris, oppgaveforståelse, organisering og kompetanse, arealeffektivitet, funksjonsmessig egnethet, kvalitet, estetikk og arkitektur, miljømessige egenskaper, og oppfyllelsestid (Berg og Edvardsen, 2009). Tre tilbydere deltok i de avsluttende forhandlingene, og SG Finans (Tidligere Elcon Finans AS) vant grunnet pris, og fordi de skåret høyt på andre kriterier. Partene i prosjektet er SG Finans AS som er utleier med Skanska Eiendomsutvikling i leietagers byggherrefunksjon, Skanska Region Oslo som utbygger, Coor Service Management (heretter Coor) som drift- og vedlikeholdsselskap, Undervisningsbygg som leietager, og Undervisningsetaten i Oslo som fremleier. Dette tilbudet består av to deler der Skanska AS er ansvarlige for begge (Berg og Edvardsen, 2009, s.26).

1. Totalentrepriseavtale om planlegging, prosjektering, rehabilitering og bygging av skolen i henhold til forutsetningene.
2. Bygningmessig forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene i byggeperioden og etter ferdigstillelsen som beskrevet i avtale om drift og vedlikehold av skolen.

Kontraktene

Kontraktene består av følgende avtaler (Berg og Edvardsen, 2009, s.27):

1. **Leiekontrakt** (med vedlegg 1.01 – til 1.08)
2. **Kjøpekontrakt**
3. **Festekontrakt** (med vedlegg 2.01 og 1.07 Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse ved leieforholdets opphør)
4. **Vedlegg 1.01 Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen**
5. **Vedlegg 1.04 Drifts- og vedlikeholdsavtale**
6. **Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden**
7. **Vedlegg 1.07 Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse ved leieforholdets opphør**
8. **Vedlegg 1.09 Avtale om tilleggstjenester**
9. **Avtale om tilleggstjenester i byggetiden**

Kontrakten, som det ble vedtatt å inngå med SG Finans juni 2005 (med avtaler som nevnt over), inkluderer en avtale om tilleggstjenester som gjelder for fem år avgangen, og innebærer at det private har det meste av ansvaret for drift- og vedlikeholdsdelen (Oslo kommune, 2005). Dette omfatter oppgaver som (Oslo kommune, 2005):

- Renhold
- Adgangskontroll
- Belysning
- Alarm
- Avfallshåndtering
- Brannslukningsutstyr
- Tekniske installasjoner
- Utemiljø
- Løst inventar
- Skadedyrkontroll
- Vaktmestertjenester.

Undervisningsbygg fikk et tilbud på leiesum bestående av finansleie, drift- og vedlikeholdskostnader og tilleggstjenester på ca. 42 millioner årlig for begge skolene samlet, og finansleie i byggetiden kom i tillegg med ca. 3,2 millioner årlig. (Kommunerevisjonen, 2014).

Ved salg av skolene solgte Undervisningsbygg dem til SG Finans for 116 millioner, og det ble inngått festeavtaler mellom Undervisningsbygg og de to eiendomsselskapene opprettet av SG Finans, Persbråten Eiendomsselskap ANS og Høybråten Eiendomsselskap ANS (Berg og Edvardsen, 2009). Fra kontraktene kommer det frem at leieobjektene primært skal brukes til

skole, og at leietaker kan disponere skolene hele døgnet. Leietiden til skolene ble avtalt til 24 år pluss byggetid, og at leietaker har rett til å overta bygget i henhold til avtale ved utløp av leieforholdet (Berg og Edvardsen, 2009).

Erfaringer

Både rektor ved Høybråten skole og tidligere rektor ved Persbråten videregående skole virker godt fornøyde med skolene de har fått, og forteller at vedlikeholdet følges opp på en god måte (Hultgren et al., 2010, Hagesæther og Øhman, 2011). Når det gjelder brukermedvirkningen tyder den på å ha vært varierende på de to prosjektene. På Høybråten skole var brukergruppen med i utviklingen av skisse/forprosjektet som lå til grunn for konkurransen, og på Persbråten videregående skole ble brukergruppen involvert i utarbeidelse av byggeprogrammet som lå til grunn for konkurransen (Berg og Edvardsen, 2009). Grunnet den lange tiden det tok å vurdere tilbudene var det usikkerhet blant rektorene knyttet til om prosjektene faktisk ville bli gjennomført, og for Høybråten skole var det i bydelen stor politisk motstand mot modellen (Berg og Edvardsen, 2009). Av FAU ble dette likevel sett på som eneste måte å få bukt med problemene knyttet til råte, mugg med mer på skolen.

Når det gjelder oppfølgingen av skolene fra kommunens side ble det i 2014 gjennomført en revisjon av Kommunerevisjonen i Oslo. Kommunerevisjonen (2014) viser til drift- og vedlikeholdsavtalen der det står at et samarbeidsforum bestående av utleier, leietager og/eller fremleietager skal møtes fire ganger i året i driftsperioden, men dette viser seg å ha blitt redusert til tre ganger i året etter en vurdering. Det vises også til at det i Undervisningsbygg har blitt diskutert om leietager skulle følge opp drift- og serviceaktiviteter ved for eksempel å innhente serviceraporter systematisk for å dokumentere hvor vidt utleier utfører oppgavene som var avtalt (Kommunerevisjonen, 2014). Rapporten sier videre at kontraktene inneholder bestemmelser som har direkte betydning for hvordan kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold kan utføres. Likevel pekes det på at det ikke var utarbeidet særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for oppfølging og kontroll av drift og vedlikehold, og det stilles spørsmål ved om kontrollmulighetene har blitt brukt systematisk og aktivt nok. Likevel viser rapporten til at man i Undervisningsbygg kom frem til at med mindre det kom inn meldinger på mangler fra skolene ville en ikke gjøre dette, og at manglende utført service vil ramme utleier da det vil bli behov for mer utskiftninger. Dette innebærer at så lenge byggene fungerer på tilfredsstillende måte for bruker ser de ikke behov for tett oppfølging av drift og service.

4.1.3 Case 4 – Rygge ungdomsskole

Bakgrunn for prosjektet

Ny felles Rygge ungdomsskole ble vedtatt i kommunestyret 24. september 2009, og 12 april 2011 ble oppstart og fremdrift vedtatt (Rygge kommune, u.d.). Det var bestemt at ulike totalentrepriseformer og OPS skulle utredes for prosjektet, og valget falt på Lyngdalsmodellen. Vesentlige elementer som førte til at Lyngdalsmodellen ble valgt var prosess-trinnene med vekt på skisse- og forprosjekt, LCC, samt brukermedvirkning i modellen. I tillegg legger den vekt på realopsjoner i planleggingen (fleksibilitet, elastisitet,



generalitet), noe som skal bidra en høy og god bruksverdi for kommunen i byggets levetid (Intervjuobjekt 3.2, Vedlegg 2-J).

Da skolen er offentlig finansiert er ikke prosjektet fullt ut et OPS, men kontrakten har OPS på deler av driften.

Figur 18 Rygge ungdomsskole (Fretheim, 2014)

Prosjektet innebærer en sammenslåing slik at ungdomselevne som i dag er spredt rundt på tre 1-10 skoler samles på samme ungdomsskole (Rygge kommune, 2013). Forprosjektrapporten (Rygge kommune, 2014) viser at nye Rygge ungdomsskole er på cirka 11 000 kvadratmeter, og består av en skole med plass til 720 elever, en flerbrukshall og et folkebibliotek i sambruk med skolebiblioteket. Byggingen startet på nyåret 2015, og det er planlagt at skolen skal stå ferdig til skolestart 2016 (Rygge kommune, 2016b).

Gjennomføringsprosessen

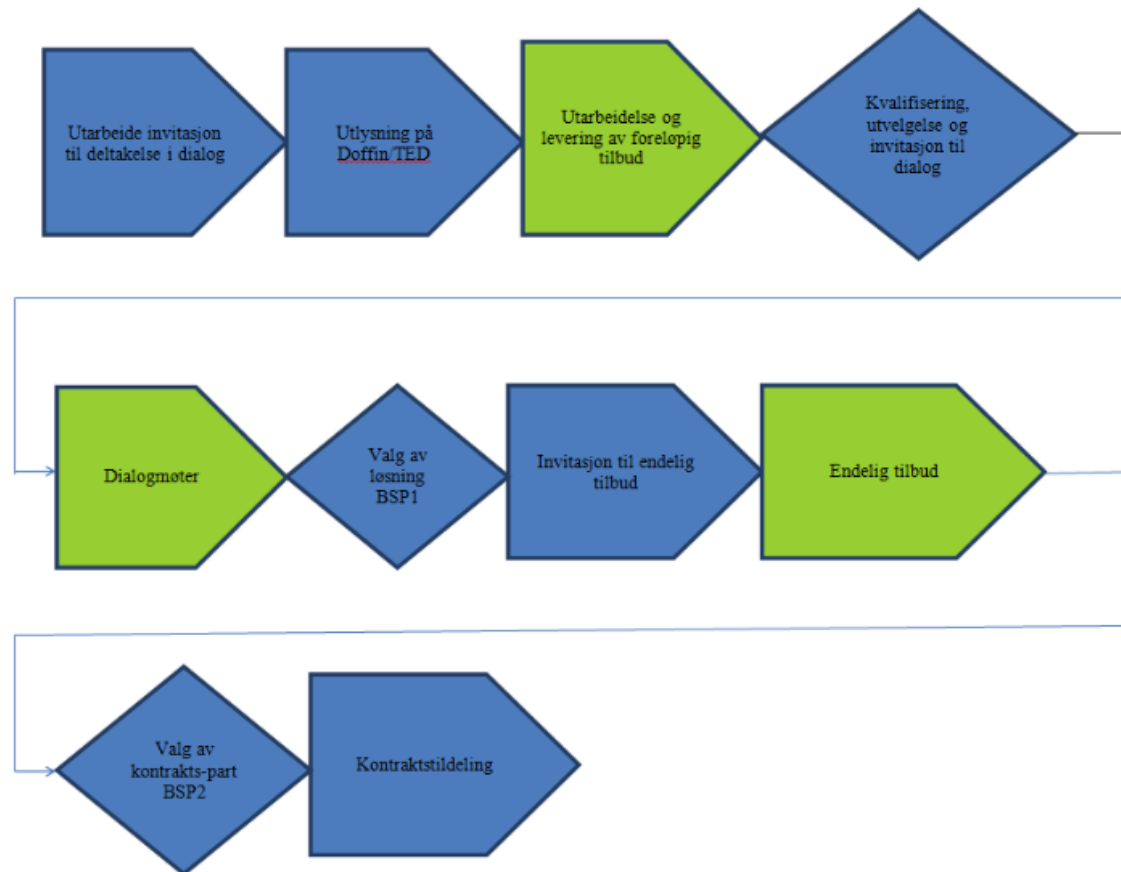
Lyngdalsmodellen gjennomføres med konkurransepreget dialog (Lyngdal kommune et al., u.d.), og det var også tilfellet i dette prosjektet. Kontraheringsprosessen i prosjektet er fremstilt i figur 19.

Det ble holdt tilbudskonkurranse 11/2-2013, og frist for innsending av tilbud var 11/3-2013 (Evalueringsgruppen, 2013). Det kom inn tre tilbud, og disse tre ble invitert videre til dialog og avlevering av endelig tilbud. Tildelingskriterier for valg av leverandør for prosjektet var som følger (Rygge kommune, 2013):

- Gjennomføringsevne
 - Kompetanse
 - Gjennomføringsforståelse
 - Analytisk evne

- Driftsorganisering
- Pris (der pris ble omregnet til ekvivalent tilbudspris)

Valgt entreprenør i prosjektet ble Kruse Smith Entreprenør AS med samarbeidspartnere.



Figur 19 Kontraheringsprosess Prosjekt Nye Rygge Ungdomsskole (Rygge kommune, 2013)

Drift

Rygge kommune eier og finansierer prosjektet, men det ble levert inn tilbud på OPS på driften. De ulike alternativene på driften var som følger (Rygge kommune, 2016a):

1. OPS-avtale som tilbuds - Det private står for driften i 25 år med avsetning i fond
2. OPS-avtale som tilbuds, uten fond/finansiering - Fond/finansiering kan ligge i kommunen for driften
3. OPS-avtale for teknisk drift – Det private står for teknisk forvaltning, og renhold utføres i regi av kommunen. Uten fondshåndtering

For samtlige av alternativene var det mulighet for oppdeling i bolker med opsjon på forlengelse. Et fjerde alternativ var at det ikke ble benyttet OPS, og at kommunen skulle stå for hele driften selv. 17.03/2016 ble alternativ 3, OPS-avtale for teknisk drift, uten fonshåndtering, og med renhold i egen regi av kommunen, vedtatt (Rygge kommune, 2016c).

5 Funn og resultater fra dybdeintervjuer og spørreundersøkelser

I det følgende blir de mest relevante funnene fra intervjuene og spørreundersøkelsene presentert, før resultatet blir oppsummert til slutt i kapittelet.

5.1 Dybdeintervjuer

Som en del av oppgaven er det gjennomført intervjuer med representanter fra de fire casene Breimyra skole, Persbråten videregående skole, Høybråten skole og Rygge ungdomsskole. Dette er gjort for å få en bedre forståelse av OPS, hvordan kontraktsformen fungerer, hvordan utviklingen har vært over tid, og hvilke erfaringer og hvilken effekt som er sett av kontraktsformen. I tillegg er det utført to intervjuer med aktører som kjenner godt til OPS, men som ikke er tilknyttet noen av prosjektene. I det følgende vil det bli gitt en oppsummering av funnene fra intervjuene, og dette er inndelt etter hvilke gruppe intervjuobjektene tilhører, og videre etter temaer. Til slutt i delkapittelet blir funnene fra de ulike gruppene oppsummert.

5.1.1 Intervjuobjektene

I forbindelse med de fire casene er det utført ti intervjuer med offentlig oppdragsgivere, utleiere og eiere, entreprenører, driftsselskap og brukere. Grunnet tidsproblemer hos representantene lot det seg ikke gjennomføre intervju med brukere fra Breimyra skole. Breimyra skole har også vært i drift i mange år, og det har ikke lyktes å få tak i noen fra Bergen kommune som var involvert i prosjektet. Istedenfor er det utført et intervju med en representant fra kommunen som har vært involvert i de senere OPS-skolene i Bergen, Søreide skole og Landås skole. Dette intervjuet dreier seg derfor i større grad om Bergen kommune sine erfaringer med OPS på skole. Rygge ungdomsskole er per dags dato ikke i drift, og det er derfor ikke utført intervju med brukere herfra.

Intervjuobjektene er valgt ut fra ønske om å få et variert utvalg og dekke så mange som mulig av rollene i prosjektene. I tillegg er det utført to intervjuer med representanter som ikke er tilknyttet spesifikke prosjekter, men som har kunnskap om OPS som kontraktsform.

Flere av intervjuobjektene hadde erfaringer fra flere prosjekter, så deres respons bygger i stor grad på erfaringer fra mer enn bare de enkelte prosjektene sett på i casestudien.

Tabell 2 gir en oversikt over de ulike intervjuobjektene og deres tilknytning til prosjektene og OPS.

Prosjekt	Intervjuobjekt	Tilhørighet	Vedlegg
Case 1 Breimyra skole	Intervjuobjekt 1.1	Eier, entreprenør, drift	Vedlegg 2-A
	Intervjuobjekt 1.2	Offentlig leietager (kommune)	Vedlegg 2-B
Case 2 & 3 Persbråten videregående skole og Høybråten skole	Intervjuobjekt 2.1	Utleier	Vedlegg 2-C
	Intervjuobjekt 2.2	Entreprenør	Vedlegg 2-D
	Intervjuobjekt 2.3	FM-leverandør (driftsselskap)	Vedlegg 2-E
	Intervjuobjekt 2.4	Offentlig oppdragsgiver/leietager (kommune)	Vedlegg 2-F
	Intervjuobjekt 2.5	Brukerrepresentant PB	Vedlegg 2-G
	Intervjuobjekt 2.6	Brukerrepresentant HB	Vedlegg 2-H
Case 4 Rygge ungdomsskole	Intervjuobjekt 3.1	Entreprenør	Vedlegg 2-I
	Intervjuobjekt 3.2	Offentlig oppdragsgiver/leietager & eier (kommune)	Vedlegg 2-J
Ikke tilknyttet prosjekt	Intervjuobjekt 4.1	Advokater	Vedlegg 2-K
	Intervjuobjekt 4.2	Direktorat for forvaltning og IKT	Vedlegg 2-L

Tabell 2 Oversikt intervjuobjekter

5.1.2 Funn fra intervjuene

I det følgende blir det gitt en oppsummering av de mest sentrale funnene fra intervjuene. Funnene fra de ulike gruppene oppsummeres i tabell 3 til slutt i delkapittelet, og intervjuene i sin helhet finnes i vedlegg 2.

Brukere

Oppfølging og måling av kontraktene

Kontraktene og driften følges opp med faste driftsmøter mellom rektor og driftsselskap hver 14. dag, og samarbeidsforum der alle parter deltar er tre ganger i året. Det kreves lite oppfølging fra brukers side for at tjenestene som leveres er i henhold til kontrakten, noe som blant annet skyldes gode vaktmestere. Feil og mangler meldes inn på et servicetorg som alle ansatte har tilgang til, og problemene ordnes fortløpende.

Intervjuobjekt 2.6 forteller at OPS har lettet arbeidet for ledelsen, og at de før hadde ansvar for tekniske installasjoner og måtte gjøre en del vaktmesteroppgave som de slipper unna nå. Rektor har ikke personalansvaret for vaktmesteren, og det gjør det lettere å melde fra om feil, avvik og mangler til driftsselskapet. Likevel krever kontraktsformen en del oppfølging. Intervjuobjekt 2.5 beskriver det som vanskelig å komme inn på en skole med OPS fordi ansvarsforholdene og møtarenaene er annerledes, og det er andre instanser å forholde seg til. Hun mener at kan det være noe å hente på å tydeliggjøre ansvarsforholdene, og forteller at det går med mye tid til møter og å holde rede på alt. Fra intervjuene kommer det også frem at rektorene må bry seg like mye om byggene nå som før, men prosessen for å få ting gjort er lettere, og det er mindre ansvar skolene og rektorene skal bære.

Virkemidler og verdiskaping

Innemiljøet er ifølge intervjuobjekt 2.6 forbedret som et resultat av OPS. Dette kan man se spesielt på case 3 der det var et gammelt bygg med fukt- og muggskader, og helseskader blant ansatte. Standarden på skolen har også blitt holdt på et høyt nivå gjennom årene skolen har vært et OPS. Intervjuobjektet forteller at tjenestene driftsselskapet leverer gjør at rektor ikke sitter med ansvaret for alt, og de ansatte på skolen kan konsentrere seg om det pedagogiske. Løsningene på begge skolene beskrives som fleksible, men det påpekes at kommunens romprogram var stramt og ikke alle løsningene er optimale.

Brukerrepresentantene tror OPS i noen grad har ført til økt verdiskaping i skolens bruksfase. Intervjuobjekt 2.6 tror også at OPS sikrer et godt innemiljø og et bedre fysisk læringsmiljø. Dette har bidratt til å redusert helseproblemene blant ansatte, og det fortelles at det er mindre klager på innemiljøet nå enn før. Utover det sier intervjuobjekt 2.6 at det er vanskelig å si om OPS er en mer økonomisk fordelaktig modell, da det er krevende å måle totalkostnaden hvis man skal ta hensyn til helsegevinstene ved å ha en god skole da de ikke er lette å måle.

Offentlig oppdragsgivere

Bakgrunnen for valg av OPS på skolene var trolig politiske føringer og ønsker, og erfaringene til offentlige oppdragsgivere tyder på at OPS er en egnet kontraktsform for skole. Det sees som en fordel at samme leverandør bygger og drifter fordi det blir en sammenheng mellom bygget og driften.

Overlevering, oppfølging og måling av kontraktene

Kommunene har litt ulike rutiner for oppfølging, men både intervjuobjekt 1.2 og 2.4 forteller om faste møter mellom kommunen, rektor, entreprenør, drifter, utleier og eier der eventuelle problemer blir tatt opp. Intervjuobjekt 2.4 forteller at de får vedlikeholdsplaner fra entreprenør for å kontrollere hva som gjøres og hvordan vedlikeholdet prioriteres, og de er spent på om leverandøren kommer til å være like flink på vedlikehold når det nærmer seg overlevering. Dette er de forberedt på at de må være oppmerksomme på, og nærmere oppfølging som tilstandsvurderinger vil være aktuelt. Videre fortelles det at når det kommer nye krav og pålegg kan de ikke kreve at entreprenøren skal gjennomføre disse, men at det alltid blir et tema fordi det ikke er ønskelig at en skole skal komme i en dårligere posisjon fordi den er innleid.

Utover dette benyttes det SLA på driften, noe som fungerer bra. Dette omtales av intervjuobjekt 2.4 som viktig for dem som offentlig oppdragsgiver da gode renholdsplaner henger sammen med hvordan bygget ivaretas.

Virkemidler og muligheter

Det pekes på at OPS har en forutsigbarhet fordi kommunen bindes opp til å leie i 25-30 år, og at midlene ikke kan omdisponeres. Det fortelles at vedlikeholdet og standarden er bedret fordi kommunen er bundet til å bruke midler på vedlikehold, og derfor ikke kan kutte på det. Dette er positivt da det blir forutsigbart for brukerne av skolene. Likevel pekes det på som kostbart for kommunene å binde opp såpas store midler som ikke kan omdisponeres over en så lang periode. Intervjuobjekt 3.2 sier modellen tvinger en til å legge av penger til vedlikehold, men omtaler OPS som litt rigid for kommunen da den låser store ressurser som kan bety at skolen får tildelt mer ressurser i forhold til andre offentlige bygg. Intervjuobjekt 2.4 sier hun tror brukerne vil merke forskjell når det offentlige overtar på grunn av pengepotten, men sier også at det antagelig er stor forskjell på en offentlig skole i 2002 kontra 2030. Hun tror også måten skolen driftes på nå gjør at de ansatte ved skolene kan konsentrere seg mer om undervisningen, og at det kan ha sammenheng med driften og at det private har færre eiendommer å følge opp enn det offentlige.

Skolene har gode og effektive løsninger, og intervjuobjekt 1.2 mener det har sammenheng med bruk av konkurranse med forhandlinger, og at det konkurreres på arealeffektivitet. Andre faktorer som påvirker dette er livløpstankegang og insentiver som å holde tilbake deler av leien. På case 4, der Lyngdalsmodellen brukt, tror kommunen gode og effektive løsninger blir et resultat av modellen og at fokuset på LCC gir kvalitet og gode løsninger.

Fra case 2 og 3 kommer det frem at det offentlige betaler mer i drift, men at man kanskje også får mer igjen. I tillegg sies det at man antagelig ikke vil få det samme forfallet når en eier følger opp kontrakten.

Risiko og finansiering

Når det gjelder krav til risiko fra finansieringsinstitusjoner viser intervjuobjekt 3.2 til at det tidligere er funnet at kommuner kan finansiere like lett og rimelig som private aktører. Grunnen til dette ligger i risikovurderingen fra finansieringsinstitusjonenes side, og at en kommune ikke kan gå konkurs.

Entreprenører

Utvikling i kontraktene

Intervjuobjekt 1.1 forteller at OPS er mye mer formelt i dag enn det var for 20 år siden. Alle aspekter er regulert i hensyn til kontrakter, og selv om det ikke er sikkert at OPS fungerer bedre nå enn før er det nødvendig med mer formelle kontrakter fordi samfunnet er mer avhengig av det, og det sikrer leietager bedre. Han sier videre at det private kan bistå offentlig sektor med mer forutsigbarhet når det gjelder byggetid og drift, og det gjør det rimeligere for kommunen fordi de kan få en fastpris og risikoen for overskridelser i tid og kostnad blir fjernet for dem.

Oppfølging og måling av kontraktene

Intervjuobjektene forteller om litt ulike måter å følge opp kontraktene på, og i forbindelse med case 2 og 3 fortelles det om jevnlige møter på ulike nivåer, penger avsatt i fond for vedlikehold, vedlikeholdsplaner, og at driften er systematisert et i styringsverktøy (FDV-web). Driftsoperatørene måles med bruk av SLA som har fungert bra og uten store utfordringer. Også fra case 1 fortelles det at det benyttes SLA som skal sørge for å holde skolen i henhold til kravene.

Virkemidler og muligheter

Livsløpstankegang og LCC brukes på samtlige av prosjektene. Å tenke livsløpsstandard er ifølge intervjuobjekt 2.2 bra både for bransjen og for kundene. Dette har vært en læringsprosess, og denne prosessen er noe som forhåpentligvis også kommer andre prosjekter til gode. Det tvinger bransjen til å tenke nytt, og har sammenheng med at OPS bidrar til innovasjon. Intervjuobjektet sier at fleksible arealer er en forutsetning, og for å få det til er man er nødt til å tenke nytt. Ved å tenke LCC forteller intervjuobjekt 1.1 at man tar høyde for den løpende driften, og utsetter og kanskje fjerner behovet for de store oppgraderingene. LCC gjør også at ikke de billigste løsningene velges, og fra case 4 fortelles det at betonggulvene på skolen slipes for å vare resten av livet. Intervjuobjekt 3.1 mener OPS/Lyngdalsmodellen bidrar til mer innovative løsninger da man i disse modellene får et annet spillerom og en

planleggingstid som gir rom for det. Likevel pekes det på at bransjen er ganske konservativ, og det er ønskelig å bruke løsninger man vet holder.

Intervjuobjekt 2.2 mener at ved bruk av OPS er det en fordel dersom entreprenør er inne på alle områder og har ansvar for alt bortsett fra læring. Jo mer ansvar entreprenøren har jo bedre kan vedlikeholdet sikres, og jo mer gunstig kan de prise det og det blir billigere for kommunen. Intervjuobjektet forteller videre at de på sine skoler har ansvar for alt bortsett fra hærverk, men at det i avtalen er krav til at hærverk skal utbedres med en gang, selv om det er skolen som må bekoste det. Dette sikrer driften og vedlikeholdet av skolene. Intervjuobjekt 1.1 nevner at de har lavere driftskostnader i forhold til kommunens tall fordi de har en liten og effektiv administrasjon. Det kommer likevel frem fra intervju med intervjuobjekt 2.4 at det offentlig kan gjøre det på samme som det private, men at det stiller andre krav til dem og krever større ressurser.

Når det gjelder å samle flere skoler i et OPS-prosjekt er det litt uenighet til hvor lurt dette er. Intervjuobjektene ser ut til å mene at det kan være fordeler ved det, blant annet finansielle fordeler, men at det utelukker de mindre entreprenørene og vil gi mindre konkurranse.

Samtlige av entreprenørene mener at OPS bidrar til verdiskaping i bruksfasen, og at OPS og tjenesten som leveres øker brukertilfredsheten på skolene. En effekt intervjuobjekt 2.2 forteller de har sett av OPS er at lærere, elever og foreldre er fornøyde med OPS-modellen, og at rektorene ikke trenger å bry seg med driften, men at rektor ofte har litt vanskelig for å gi helt slipp. Intervjuobjekt 3.1 nevner brukerinvolvering som en faktor som er viktig for å lykkes, og forteller at brukerne var godt involvert spesielt i tidligfasen. I de øvrige prosjektene utført med tradisjonell OPS fortelles det at brukerinvolveringen har vært mer variabel, og at det er avhengig av kommunens praksis på området. Brukerinvolvering omtales likevel av intervjuobjekt 4.2 som viktig da det er opplevd at forandringer har måttet blitt gjort i tilfeller der involveringen har vært for liten.

Overlevering tilbake til det offentlige

Det fortelles at mange av kontraktene kan forlenges utover avtalt periode, og intervjuobjekt 1.1 sier det har fordeler knyttet til at kommunen kan få bedre betingelser og en forutsigbar leie. Intervjuobjekt 2.2 sier likevel at for dem vil hvorvidt det er en fordel å forlenge avtalen være avhengig av avtalen de får med kommunen, og leieinntektene. Ved overlevering fortelles det at det er definert en klasse byggene skal ha, og at det skal være et strengt vedlikeholdsnivå. Dette innebærer at skolene ikke skal være helt som ny, men at kommunen skal kunne drifte den videre som nesten ny.

Finansiering og risiko

Knyttet til finansiering forteller intervjuobjekt 1.1 at finansieringsinstitusjoner ikke har stilt noen spesielle krav til risiko. Finansieringsinstitusjonenes sikkerhet ligger i at leieavtalen ikke kan sies opp eller endres, og at selskapet kom inn med mye egenkapital slik at det reflekterte en lavere risiko.

Å gå inn i så lange kontrakter beskrives av intervjuobjekt 1.1 som risikofylt for entreprenør, men intervjuobjekt 3.1 sier det er mindre risikofylt enn totalentreprise fordi forutsigbar gjennomføring, insitamenter og at entreprenør har utviklet prosjektene tilsier en lavere risiko.

Utleier

Risiko

Utleier forteller at OPS er en kontraktsform som har mye for seg dersom den er gjort på riktig måte, og risikofordelingen er sentral. Det må legges opp et løp der den som er nærmest til å ta en risiko tar den, og et viktig moment er at det foreligger et politisk vedtak om OPS før det gis et tilbud. Dette fordi å gi et tilbud på et OPS er kostbart, og dette er en risiko som ikke bør ligge på det private.

Oppfølging og måling av kontraktene

Kontraktene følges opp jevnt ved at utleier deltar i samarbeidsmøtene for å se at alt går som det skal, og intervjuobjektet sier at OPS-kontraktene krever aktiv deltagelse og oppfølging av byggene både i byggeperioden og etterpå. Det sees også sammenheng mellom livsløpstankegang, OPS og gode bygg, og FDV-avtalen sikrer drift og vedlikehold og at vedlikeholdsbudsjettet ikke blir en salderingspost. I OPS forklares det også at det er tydelig hvem som er ansvarlig for de ulike oppgavene. En effekt sett av OPS er at kommunene selv har blitt bedre, og har tatt mer tak på den samme tankegangen som det private når det gjelder vedlikehold. Tross dette sier intervjuobjektet at det offentlige fortsatt har mye å hente på vedlikehold, og dette kan ha sammenheng at det i et OPS er godt synliggjort hvem som har ansvaret.

Overlevering tilbake til det offentlige

På prosjektene er det 24 års leieavtale og gunstig overlevering. Det vil si at byggene kan overtas ved å betale et års ekstra leie.

Når det gjelder kostandene ved OPS og om de er lavere over tid enn det som er vanlig fortelles det at det foreløpig er for tidlig å si noe om.

Driftsselskap

Oppfølging og måling av kontraktene

Driftsselskapet forteller at de har løpende møter med entreprenør, strategiske møter mellom driftsselskap og entreprenør, og møter hvor en ser enda lengere frem i tid. I det daglige følges driften opp ved at det jobbes i et FDV-system der alt som skal gjøres i løpet av et år legges inn, og hver tredje måned leveres det rapporter til entreprenør på alt som er gjennomført. I tillegg er det SLA på alle tjenestene, og dette er en spesifisering på hva som inngår i abonnementet, hva som inngår som tillegg, eller kan gjøres på oppdrag.

Driftsselskapet har sett at de involveres tidlig i disse prosjektene, og er med å påvirker materialvalg og løsninger for at det skal bli enklere og billigere å drifte og holde det rent over en såpass lang periode. Intervjuobjektet forteller at OPS har ført til ytelsesoptimerte skoler, og i prosessene er det tenkt mye på logistikk og arealbehov. Mindre arealer fører også til mindre renhold og drift, og at investeringen blir lavere. Innvirkningen det har på totaløkonomien at man etter 25 år har en skole som nesten er som ny påpekes at må vurderes når man skal regne på de totale kostnadene ved OPS.

Tilstedeværelse på flere prosjekter og økonomi

Driftsselskapet ser en stor fordel ved å være på flere OPS-skoler. Det er ikke nødvendig for at det skal lønne seg finansielt, men det forenkler arbeidet og har betydning for det finansielle. Dette handler om kompetanse og kompetanseutveksling og blir betydelig bedre jo flere skoler man har.

Intervjuobjekter som ikke er tilknyttet prosjektene

Utvikling av kontrakten

Kontraktene har blitt mer standardiserte enn de var i begynnelsen, men intervjuobjekt 4.1 forteller at det foreløpig ikke er utarbeidet en egen standard. Kontraktene blir mer standardiserte ved at man ser på tidligere kontrakter når det inngås en ny, men standard kontrakter er noe markedet etterspør fordi tilbudene er dyre å utarbeide. Å slå sammen flere skoler i et OPS-prosjekt omtales av intervjuobjektene som noe som kan være en idé, og at det kan gi stordriftsfordeler. Problemet er likevel at da kontraktene fort blir for store går det ut over markedet og konkurransen.

Virkemidler og muligheter

En av hovedgrunnene for OPS omtales av intervjuobjekt 4.2 som betalingsstrømmen, og hvis man ikke kan reise alle pengene med en gang kan betalingen spres over mange år. Ideelt sett bør OPS velges fordi det fører til innovasjon, nyskaping og bedre løsninger da entreprenør både skal bygge og drifte, og en effekt sett ved bruk av OPS i skoler er mer kreative løsninger og mer robuste skoler. Det nevnes og at bygget kanskje blir dyrere med OPS, men at det spares seg inn i et livsløpsperspektiv.

Virkemidlene i OPS ser ut til å fungere bra,. Intervjuobjekt 4.2 forteller at OPS har gode insentiver for at brukerne skal være fornøyde, men det vil variere i hvilken grad brukerne merker forskjell på en OPS-skole og en tradisjonell skole. Likevel fortelles det at en del kanskje vil hevde at livssyklus-kvalitetene er bedre ivaretatt i OPS-prosjekter, men det påpekes at det offentlige kan bygge med like gode kvaliteter.

Overlevering tilbake til det offentlige

Intervjuobjekt 4.2 forteller at vi i Norge har lite erfaring med overlevering av OPS-prosjektene tilbake til det offentlige etter endt kontraktperiode, men dersom forholdene ved overleveringen er godt definert i kontraktene bør det gå greit. En utfordring kan være at det er vanskelig for det offentlige å ta over driften etter så lang tid hvis det ikke er god kompetanseoverføring og dokumentasjon på dette. En annen utfordring i OPS-kontrakter som omtales av intervjuobjekt 4.1 er hva som skjer dersom nye krav kommer, eller det har vært en teknologisk utvikling eller lignede i løpet av kontraktperioden. Dette har alt vist seg som problematisk i et veiprosjekt, og intervjuobjektene anbefaler at det er fleksible kontrakter og løsninger som tar hensyn til den teknologiske utviklingen, at det er klare føringer og at bestemmelsene ikke er detaljregulert.

Risiko og finansiering

Risikoallokering beskrives av intervjuobjekt 4.1 som viktig for å lykkes med OPS. Det er viktig å ha et godt forarbeid på risikofordelingen da noen kan velge å ikke delta i konkurransen dersom risikoen er feil plassert.

Intervjuobjekt 4.2 forteller at det i dag kan virke som privat finansiering i tilfeller brukes som et argument for at OPS er dyrere enn tradisjonelle kontakter, og en mulighet i Norge er å se på andre måter å reise kapital på. Ifølge advokatene gjør dette kanskje modellen mer politisk gangbar. En fordel med privat finansiering er ifølge intervjuobjekt 4.2 likevel at en får en finansieringsinstitusjon som stiller profesjonelle krav, og sikrer prosjektet finansielt. I tillegg stilles krav til risiko fra finansieringsinstitusjoner og långivere, og intervjuobjekt 4.1 forteller at finansinstitusjonene tar utgangspunkt i betalingstømmen når risiko vurderes. Intervjuobjekt 4.1 mener at dersom finansieringsinstitusjonene får være med tidlig kan de påvirke og lære seg risikobildet, og det gjør det lettere å få godkjenning. Intervjuobjekt 4.2 sier at det stilles mange krav, blant annet kreves det at OPS-selskapet kommer inn med egenkapital, og det er denne det går først utover dersom det er problemer med prosjektet.

Best Value Procurement

Best Value Procurement er en prosess som av intervjuobjekt 4.1 omtales som et sunt og riktig prinsipp, men den krever mye kompetanse og tillitt mellom partene. Intervjuobjekt 4.2 sier det sees fordeler med BVP knyttet til at den kan gi lavere priser, kortere gjennomføringstid, lavt konfliktnivå, og reduserer behovet for detaljerte kravspesifikasjoner og detaljoppfølging fra oppdragsgiver. Likevel krever BVP ifølge intervjuobjekt 4.2 et annet tankesett både hos oppdragsgiver og leverandør, og intervjuobjekt 4.1 er usikker på hvor godt BVP vil slå an i Norge, og om det egner seg sammen med OPS. Dette fordi leverandøren i større grad skal levere et produkt eller tjeneste i et OPS, og BVP passer bedre for noe som skal utvikles i fellesskap. Ifølge intervjuobjekt 4.2 er BVP en metode som kan brukes sammen med OPS, men OPS er kanskje litt for definert med tanke på hvem som skal gjøre hva og hvordan risikoen er fordelt da det i BVP ofte er mer delt.

5.1.3 Oppsummering

I det følgende oppsummeres hovedpunktene av hva de ulike aktørene har trukket frem i intervjuene.

Respondenter	Funn
<i>Brukere</i>	○ OPS gjør det lettere å få ting gjort, og forholdet med driftsoperatørene er godt. ○ Skolene kan bry seg mindre om det byggregelaterte og det tekniske, men kontraktsformen krever likevel oppfølging og rektorene må bry seg like mye om skolen nå som før. ○ Det er jevnlig møter på ulike nivåer, og det benyttes et servicetorg der skader og lignende meldes inn. ○ Det kan være noe å hente på å tydeliggjøre ansvarsforholdet mellom aktørene. ○ Innemiljøet er blitt mye bedre, og man har sett helsegevinster etter skolen ble OPS (case 3). ○ Verdiskaping i bruksfasen merkes i noen grad, og de ansatte kan i større grad konsentrere seg om det pedagogiske.
<i>Offentlige oppdragsgivere</i>	○ Kontraktene følges opp med jevnlig møter, og SLA og vedlikeholdsplaner benyttes for oppfølging og måling av oppnåelse. ○ Økt vedlikehold er en effekt av at ressurser bindes opp. Dette er positivt, men OPS er også en litt rigid kontraktsform som er kostbart for kommunene. ○ OPS bidrar til brukertilfredshet og verdiskaping i bruksfasen. ○ OPS er egnet for skole, men fordi det er mindre risiko er det billigere for det offentlige å låne penger enn for det private. ○ Det kan tenkes at vedlikeholdet vil kreve nærmere oppfølging når det nærmer seg overlevering.
<i>Entreprenører</i>	○ OPS gir en forutsigbarhet for kommunene, og oppfølging og måling av oppnåelse skjer gjennom blant annet jevnlig møter, vedlikeholdsplaner, SLA, og styringsverktøy som FDV-web. ○ Det oppleves at ansatte og rektor kan bry seg mindre med driften og konsentrere seg om læringen på skolene, men at rektor ofte i begynnelsen har litt vanskelig for å gi slipp. ○ Livsløpstankegang og innovasjon ser en som konsekvenser av OPS, og dette gir gode og effektive løsninger. ○ Vedlikeholdet på skolene er bra. Skolene holder en høy standard, og høy brukertilfredshet ser ut til å være en effekt. Det offentlige kan

	gjøre det samme, men de mangler ressursene og organiseringen for det. ○ Flere prosjekter kan slås sammen i et, men det kan gå ut over konkurransen da kun de store kan delta.
<i>Utleier</i>	○ Risikofordelingen er viktig for å få et godt prosjekt. ○ FDV-avtalen sikrer at vedlikeholdsbudsjettet ikke blir en salderingspost. ○ En effekt av OPS-kontraktene er at kommunene har blitt bedre på vedlikehold, men det er fortsatt en vei igjen å gå for dem. ○ OPS gir en klar ansvarsfordeling. ○ Det må foreligge politisk vedtak før konkurransen utlyses.
<i>Driftsselskap</i>	○ Skolene er ytelsesoptimaliserte og har god standard. ○ Oppfølgingen og måling av kontrakten forgår gjennom jevnlige møter, SLA og styringsverktøy. ○ En effekt av OPS er at driftsselskapet involveres tidlig i prosjektene, og det er fordeler knyttet til kompetanse og økonomi ved å være på flere OPS-skoler.
<i>Andre aktører ikke tilknyttet prosjektene</i>	○ Kontraktene har blitt mer standardiserte, men nye krav og pålegg krever fleksible løsninger og klare føringer i kontraktene. ○ Risikohåndteringen er viktig for å lykkes, og finansieringsinstitusjoner er opptatt av betalingsstrømmen og må involveres tidlig for å kjenne risikobildet. ○ OPS har gode insentiver og muligheter, og en effekt man har sett er mer robuste skoler og mer kreative løsninger. ○ Sammenslåing av flere prosjekter kan gi stordriftsfordeler, men kan gå ut over konkurransen og markedet. ○ Norge har lite erfaring med overlevering av OPS tilbake til det offentlige, men spesifiseringer i kontraktene er viktig. ○ BVP er en metode som har mange fordeler, men den krever et annet tankesett. Det er litt uenighet om i hvilken grad modellen kan brukes med OPS.

Tabell 3 Oppsummering funn og resultater: Intervjuer

5.2 Spørreundersøkelser

For å få en bredere forståelse av aktørenes opplevelse av OPS og hvilken effekt de har sett av kontraktsformen i skole er det gjennomført to spørreundersøkelser, en med brukere av skolene og en med øvrige aktører involvert i OPS-skolene. Spørreundersøkelsene er brukt for å nå fremt til en større andel respondenter enn som var mulig med intervjuer, og i det følgende blir de mest relevant funnene fra spørreundersøkelsene oppsummert. Ikke alle spørsmålene er presenter i resultatdelen, men spørreundersøkelsene er lagt ved i vedlegg 3 og tabeller som viser samtlige svar med prosentvis fordeling for svaralternativene er lagt ved i vedlegg 4.

5.2.1 Forklaring av analyse og gjennomgang av spørreundersøkelsene

Først vil de mest sentrale funnene fra spørreundersøkelse med brukerne bli oppsummert før spørreundersøkelsen med øvrige aktører blir gjennomgått. Funnene fra spørreundersøkelsene er fremstilt grafisk i søylediagrammer med prosentvis hvor mange av respondentene som har svart.

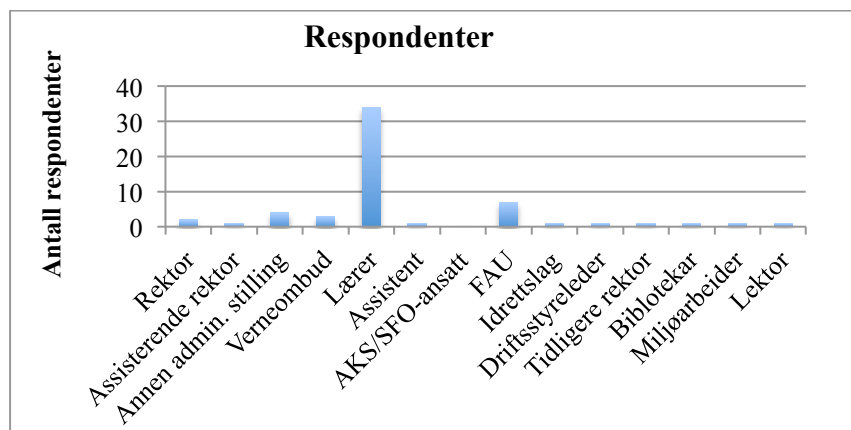
Det har av ukjente årsaker fremkommet ufullstendige besvarelser der det har vært blanke svar. Det er også på en del spørsmål besvarte med "Vet ikke". Dette kan skyldes at respondenten ikke har gjort seg opp en mening, eller ikke har hatt muligheten til å svare på spørsmålet da ikke alle spørsmålene var like relevante for samtlige av respondentene. Svaret "Vet ikke" eller ikke avgitt svar er likevel tatt med i diagrammene for å tydeliggjøre fordelingen og spredningen i svarene.

I forbindelse med analysen ble svaralternativene også tildelt ulike verdier for lettere å kunne sortere dataene, og for å regne ut gjennomsnittet og standardavvik. Verdiene for de ulike svaralternativene er listet opp i vedlegg 4. Svarene "Vet ikke" og "Ikke relevant" er fjernet fra utregning av gjennomsnitt og standardavvik da det vil gi et feil bilde å ta dem med når respondentene ikke har synspunkter i saken. I denne analysen er det heller ikke regnet med respondentene som ikke har avgitt svar på de gjeldende spørsmålene. Dette innebærer at gjennomsnittet og standardavviket er beregnet ut fra respondentene som har besvart spørsmålene med de resterende svaralternativene. Da det i denne oppgaven ble valgt å hovedsakelig se på frekvens fremfor gjennomsnitt er ikke dette tatt med videre i oppgaven, men gjennomsnittsverdiene og standardavvikene for svarene er utregnet for spørsmålene knyttet til opplevelse og erfaringer, og sammendrag av dette finnes i vedlegg 4.

5.2.2 Spørreundersøkelse 1 – Brukere

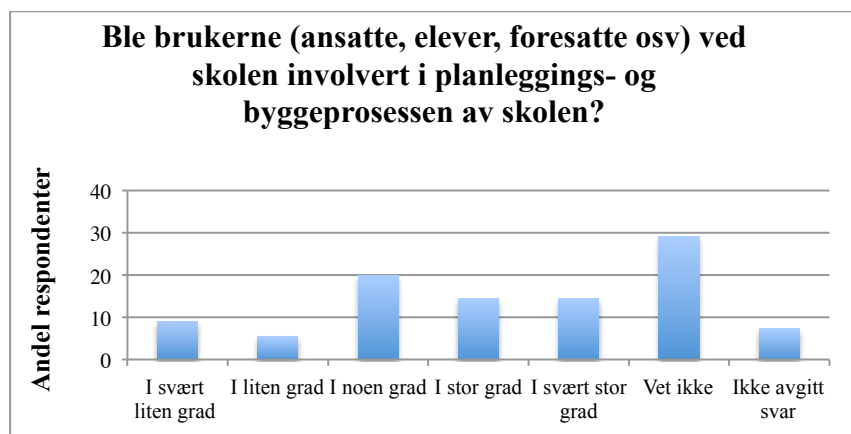
Spørreundersøkelsen er utført med brukere av OPS-skoler i Norge representert ved rektorer, ledelse, lærere og øvrige ansatte ved skolene og FAU-representanter. Funnene bygger på 55 svar fra ulike grupper med størst tyngde av lærere (figur 20). Representantene ble spurt om hvilken skole de tilhører, men dette spørsmålet er utelatt fra analysen for å sikre anonymiteten til respondentene.

(Noen av respondentene har flere roller, og er plassert i flere grupper)



Figur 20 Respondenter spørreundersøkelse brukere

Spørreundersøkelsen viser at mange av brukerne opplevde at de ble involvert i prosjektene, men det er en viss spredning i svarene knyttet til dette.



Figur 21 Spørreundersøkelse 1: Brukerinvolvering

Undervisningslokaler

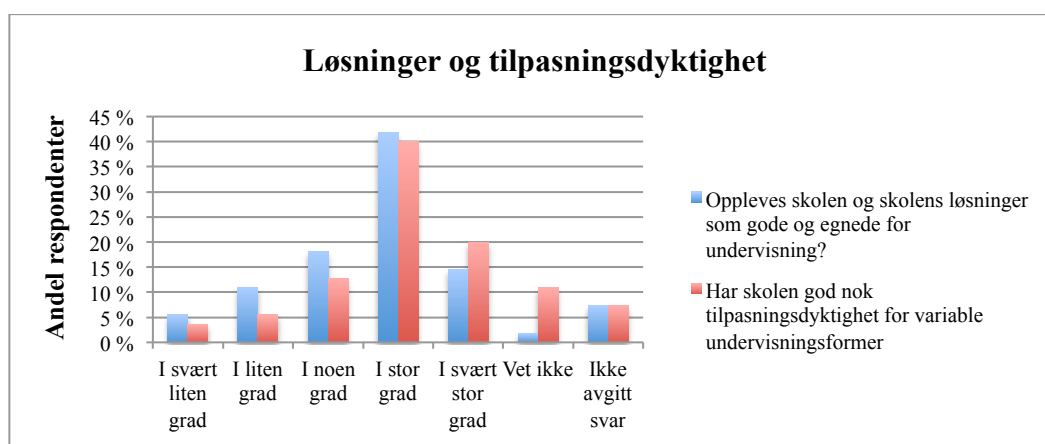
I spørreundersøkelsen var det av interesse å finne ut hvor fornøyde brukerne var med skolene, løsningene, og i hvilke grad de er egnet for dagens og fremtidige undervisningsformer. I forbindelse med dette ble det stilt spørsmål om skolenes løsninger og skolenes tilpasningsdyktighet.

Spørreundersøkelsene viser generelt stor tilfredshet med utearealene og tjenestene utført i forbindelse med dem, i tillegg til at flertallet har svart at skolens løsninger er egnet og gode for undervisning i *stor* eller *svært stor grad* (figur 22). Også et flertall har svart at skolene har god nok tilpasningsdyktighet for variable undervisningsformer (figur 22).

Spørreundersøkelsen viser at 43,6 % av respondentene som har svart i *stor* eller *svært stor grad* på spørsmålet om løsningene er egnet for undervisning også har svart at skolen har god nok tilpasningsdyktighet for variable undervisningsformer i *stor* eller *svært stor grad*. Dette kan tyde på at det er en viss korrelasjon mellom disse.

Antall av 55 respondenter svart det samme på spørsmålene (ekskludert ikke avgitt svar)	Antall av 55 respondenter svart i stor eller svært stor grad på spørsmålene	Antall av 55 respondenter svart i liten eller svært liten grad på spørsmålene
26	24	3
47,3 %	43,6%	5,5 %

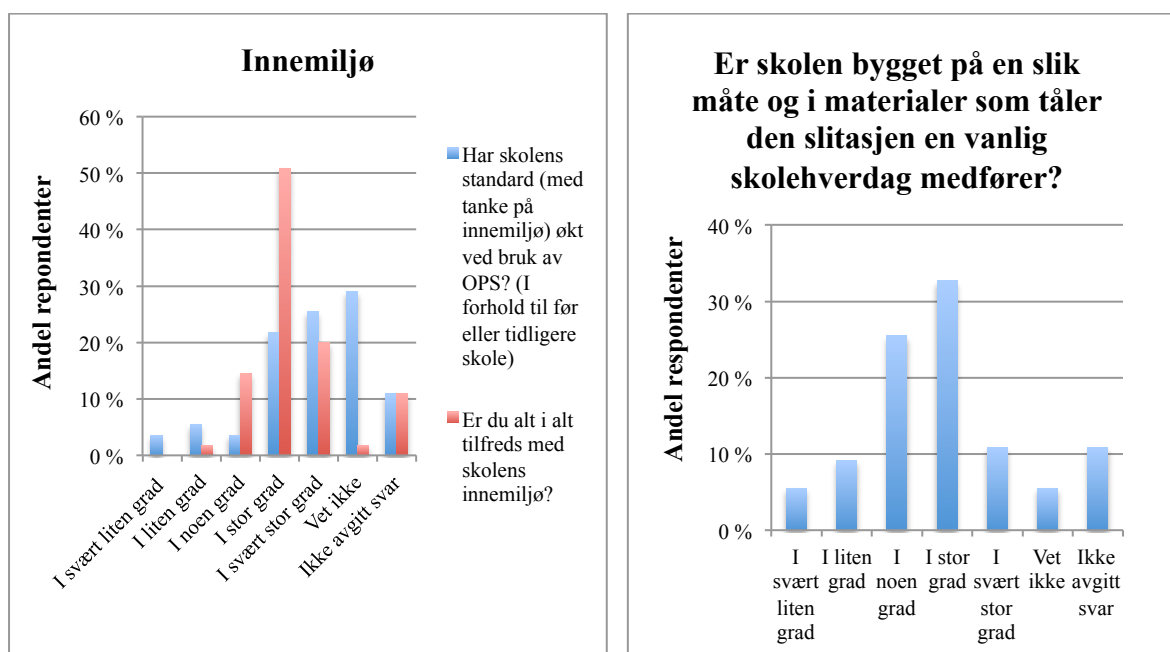
Tabell 4 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet løsninger og tilpasningsdyktighet



Figur 22 Spørreundersøkelse 1: Løsninger og tilpasningsdyktighet

Innemiljø og materialer

Det ble spurt om hvordan brukerne opplever forhold knyttet til skolens innemiljø, som lydforhold, rengjøring, temperatur og luftkvalitet, og spørreundersøkelsen viser alt i alt forholdsvis stor tilfredshet på disse områdene. Innemiljøet på skolene tyder på å være ganske bra, og 70,9 % av respondentene er i *stor* eller *svært stor grad* tilfreds med skolens innemiljø (figur 23). Spørreundersøkelsen viser også at 47,3 % av respondentene mener skolens standard med tanke på innemiljø har økt i *stor* eller *svært stor grad* ved bruk av OPS, mens kun 9,1 % har svart i *liten* eller *svært liten grad* på dette spørsmålet (figur 23). Et flertall av respondentene mener også i *stor* eller *svært stor grad* at materialene skolene er bygget i tåler den slitasjen som skolehverdagen medfører (figur 24).

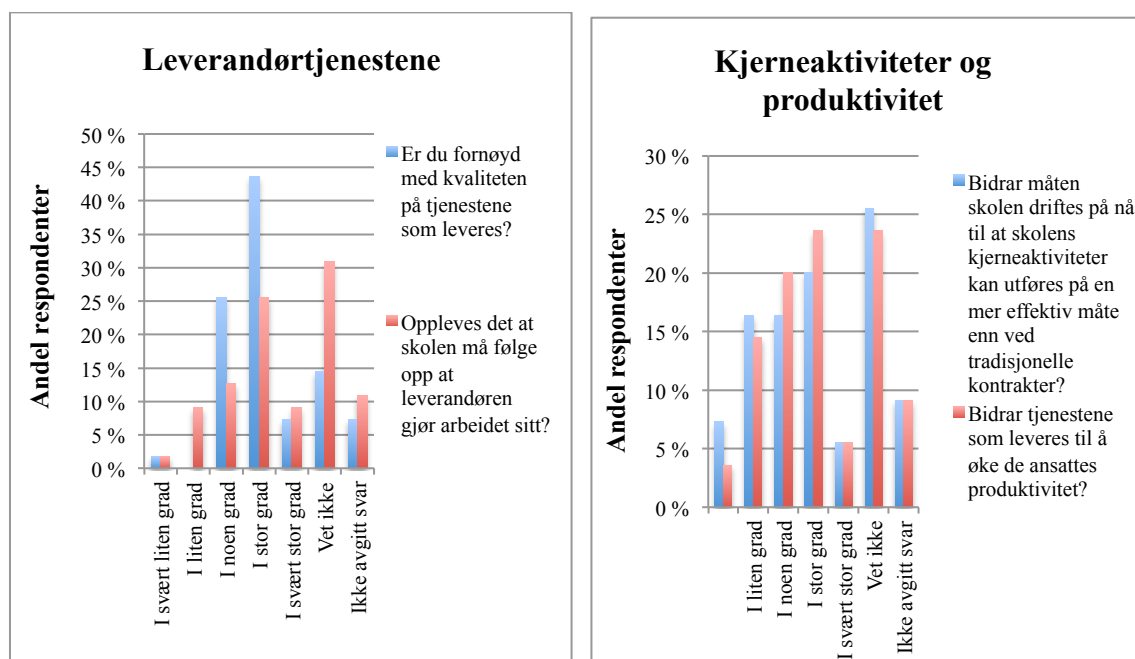


Figur 23 Spørreundersøkelse 1: Innemiljø

Figur 24 Spørreundersøkelse 1: Bygget og materialer

Kvalitet på tjenestene og oppfølging

43,6 % av respondentene svarte at de i *stor grad* er fornøyd med kvaliteten på tjenestene som leveres (figur 25), men samtidig svarer 25,5 % av respondentene at de i *stor grad* opplever at skolen må følge opp at leverandøren gjør arbeidet sitt. Videre har 20 % av respondentene svart at måten skolen nå driftes på bidrar til at kjerneaktivitetene kan utføres på en mer effektiv måte enn ved tradisjonelle kontrakter, og på dette området er det en viss uenighet blant respondentene (figur 26). Det er også en spredning i svarene når det gjelder i hvilke grad tjenestene har bidratt til å øke produktiviteten til de ansatte, og det tyder på noe uenighet knyttet til betydningen OPS har på det daglige arbeidet.



Figur 25 Spørreundersøkelse 1: Leverandørtjenestene

Figur 26 Spørreundersøkelse 1: Kjerneaktiviteter og produktivitet

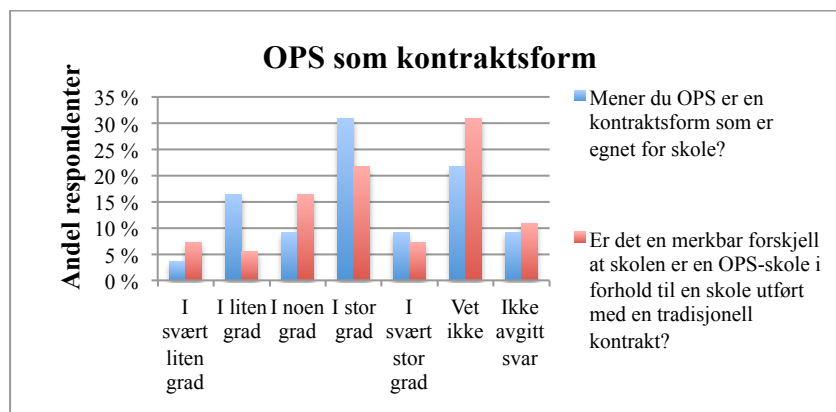
Er OPS en egnet kontraktsform for skoler?

Spørreundersøkelsen viser at brukerne opplever at ansatte, elever og foresatte er godt fornøyde med skolen, og tyder på at måten skolen driftes på og skolen miljø til en viss grad har ført til bedre trivsel og oppførsel blant elevene. Spørreundersøkelsen viser deimot større uenighet i hvorvidt det private har bedre forutsetninger til å drifte enn det offentlige.

Som en oppsummering av undersøkelsen ble det spurt om det er en merkbar forskjell at skolen er et OPS i forhold til en tradisjonell skole, og om brukerne mener OPS er en egnet kontraktsform for skoler. Flertallet mener det er en merkbar forskjell, og 30,9 % av respondentene svarte at *de i stor grad* mener OPS egner seg for skole (figur 27).

Antall av 55 respondenter svart det samme på spørsmålene (ekskludert ikke avgitt svar)	Antall av 55 respondenter svart i stor eller svært stor grad på spørsmålene	Antall av 55 respondenter svart i liten eller svært liten grad på spørsmålene
20	11	3
36 %	20 %	5 %

Tabell 5 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet OPS som kontraktsform

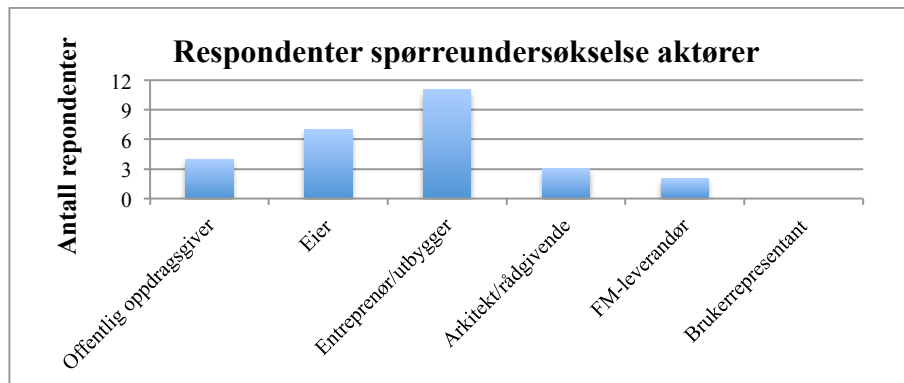


Figur 27 Spørreundersøkelse 1: OPS som kontraktsform

5.2.3 Spørreundersøkelse 2 – Øvrige aktører

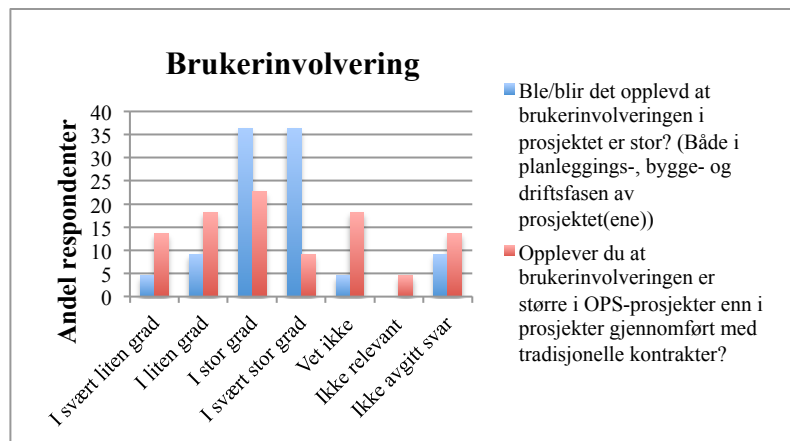
Den andre spørreundersøkelsen er utført med aktører som har vært involvert i OPS-skoler, og er sendt ut til representanter fra kommuner, eiere, entreprenører, arkitekter og rådgivende, driftsselskaper og brukerrepresentanter. Resultatene bygger på svar fra 22 respondenter, med størst tyngde fra entreprenører (figur 28).

(Noen av respondentene har tilhørighet til flere av gruppene, og er plassert begge steder).



Figur 28 Antall respondenter på spørreundersøkelse aktører

Spørreundersøkelsen viser at aktørene i OPS-prosjektene har opplevd brukerinvolveringen som stor, og også kanskje noe større enn ved prosjekter gjennomført med tradisjonelle kontrakter selv om det er større spredning på svarene her.

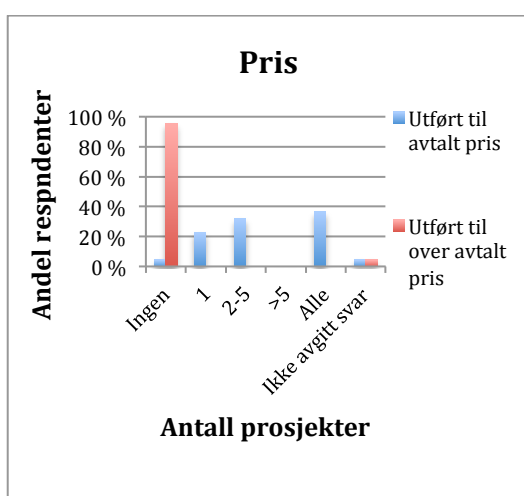


Figur 29 Spørreundersøkelse 2: Brukerinvolvering

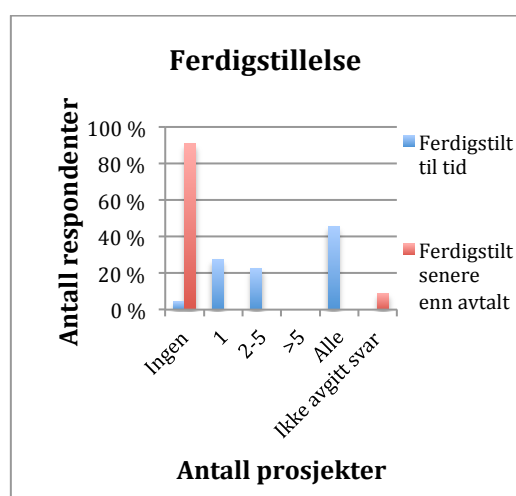
Ferdigstillelse og pris

36,4 % av respondentene svarte at alle prosjektene ble fullført til avtalt pris, mens 31,8 % svarte at 2-5 av prosjektene ble fullført til avtalt pris (figur 30). På spørsmålet til hvor mange av prosjektene som ble utført til høyere enn avtalt pris viser spørreundersøkelsen at 95,5 % sier at ingen av prosjektene ble utført til høyere enn avtalt pris.

45,4 % av respondentene har svart at alle OPS-prosjektene de har vært involvert i har blitt ferdigstilt og tatt i bruk til tid, mens 22,7 % sier at 2-5 av prosjektene de har vært involvert i ble ferdigstilt og tatt i bruk til tid. Samtidig svarer 90,9 % av respondentene at ingen prosjekter ble utført senere enn avtalt (figur 31).



Figur 30 Spørreundersøkelse 2: Pris



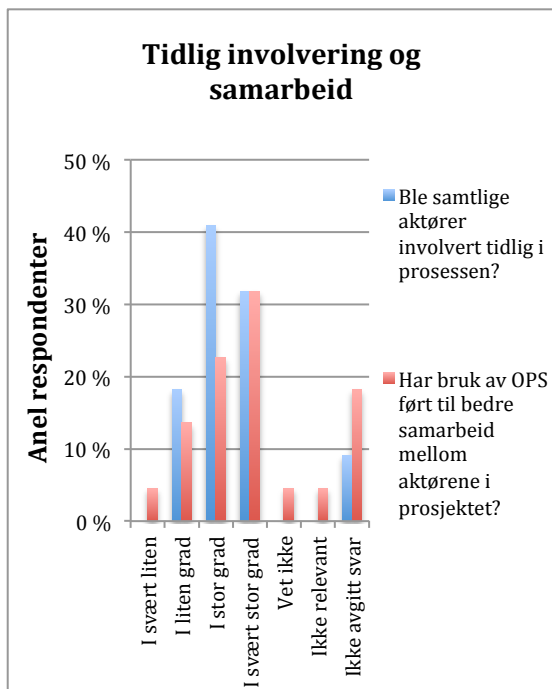
Figur 31 Spørreundersøkelse 2: Ferdigstillelse

Tidlig involvering og konfliktnivå

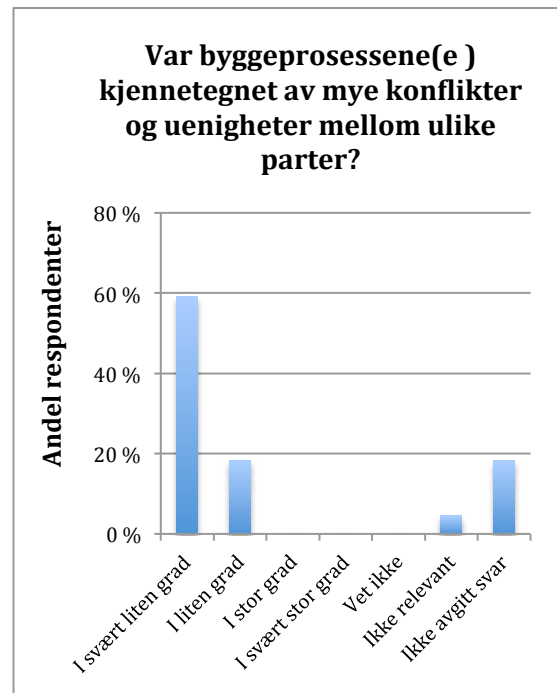
Tidlig involvering brukes ofte i OPS, og 72,7 av respondentene i spørreundersøkelsen har svart at samtlige aktører ble involvert tidlig i prosessen *i stor* eller *svært stor grad* (figur 32). 41 % av respondentene som har svart at samtlige aktører ble involvert tidlig *i stor* eller *svært stor grad*, har også svart *i stor* eller *svært stor grad* på spørsmålet om OPS har ført til bedre samarbeid. I tillegg svarte 77,3 % av respondentene at byggeprosessene(e) *i liten* eller *svært liten grad* var kjennetegnet av konflikter og uenigheter (figur 33).

Antall av 22 respondenter svart det samme på spørsmålene (ekskludert ikke avgitt svar)	Antall av 22 respondenter svart i stor eller svært stor grad på spørsmålene	Antall av 22 respondenter svart i liten eller svært liten grad på spørsmålene
4	9	1
18 %	41 %	5 %

Tabell 6 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet tidlig involvering og samarbeid



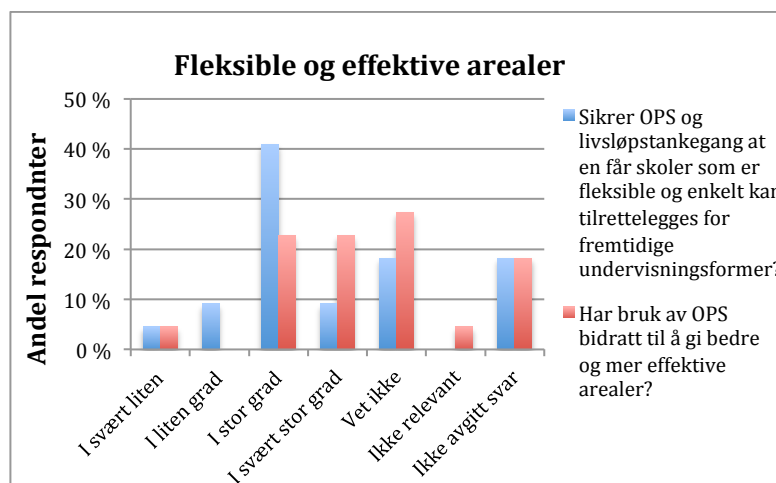
Figur 32 Spørreundersøkelse 2: Tidlig involvering og samarbeid



Figur 33 Spørreundersøkelse 2: Konflikter i byggeprosessen

Livsløpstankegang, standard og vedlikehold på skolene

Spørreundersøkelsen viser at 46 % mener at OPS har bidratt til å gi bedre og mer effektive arealer, og 50 % sier at OPS og livsløpstankegang sikrer fleksible skoler som kan tilrettelegges for fremtidige undervisningsformer *i stor* eller *svært stor grad* (figur 34).



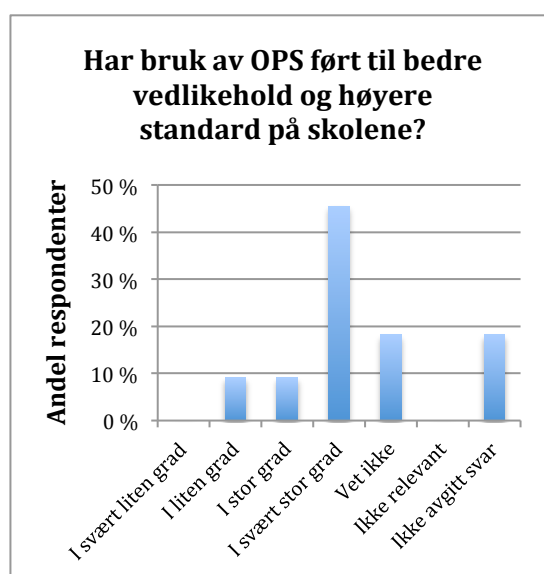
Figur 34 Spørreundersøkelse 2: Fleksible og effektive arealer

Som figur 35 viser mener også hele 63,6 % i *stor* eller *svært stor grad* at livsløpstankegang har gitt mer driftseffektive løsninger, og 45 % av respondentene svarte at OPS *i svært stor*

grad har ført til bedre vedlikehold og høyere standard på skolene (figur 36). Spørreundersøkelsen viser at det stort sett er avtalt tildtandsgrad 1³ ved overlevering av bygget tilbake til det offentlige, noe som krever et høyt vedlikehold.



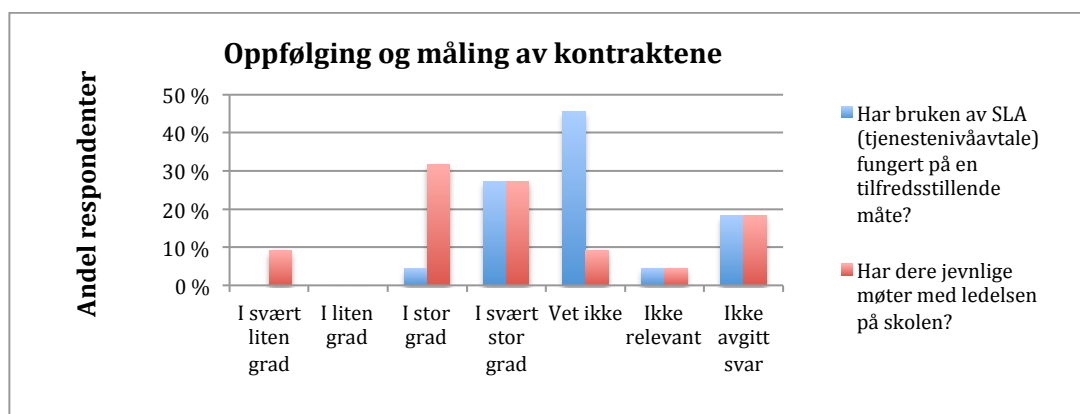
Figur 35 Spørreundersøkelse 2: Livsløpstankegang og driftseffektive løsninger



Figur 36 Spørreundersøkelse 2: Vedlikehold og standard på skolene

Oppfølging og måling av kontraktene

I forbindelse med oppfølging og måling av kontraktene ble det spurt om bruken av SLA. Spørreundersøkelsen viser at 27,3 % mener at SLA har fungert på en tilfredsstillende måte, men som grafen viser er det en stor del av respondentene som ikke kjenner til dette. 59,1 % av respondentene svarer at de har jevnlig møter med ledelsen på skolen i *stor* eller *svært stor grad* (figur 37).



Figur 37 Spørreundersøkelse 2: Oppfølging og måling av kontraktene

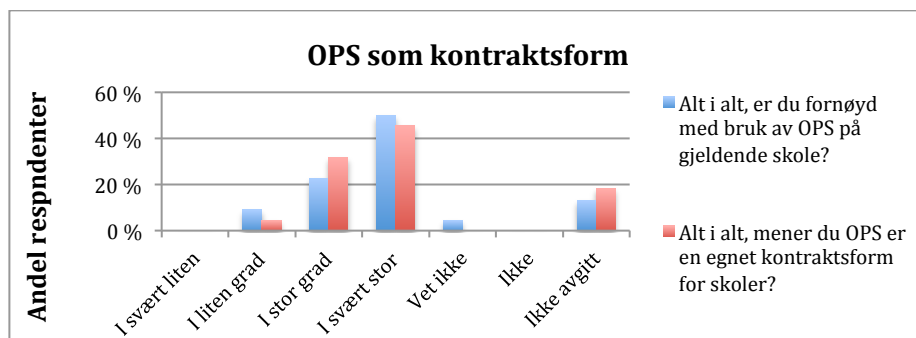
³ Tilstandsgrad 1 tilsvarer at det er mindre eller moderate avvik i forhold til referansenivå (Standard Norge, 2012a), og er betyr at " - byggverket eller delen har normal slitasje og er vedlikeholdt; eller - avvik eller mangel på dokumentasjon er ikke vesentlig i forhold til referansenivået" (Standard Norge, 2012, s.8)

OPS som kontraktsform

Spørreundersøkelsen viser at et flertall av respondentene mener at det offentlige har bedre forutsetninger til å drifte skolebygg enn det offentlige, og nesten 60 % har inntrykk av at brukerne er fornøyd med skolene. Om OPS har gjort driften av skolene billigere tyder respondentene derimot å være usikre på. Videre viser undersøkelsen at 77,3 % av respondentene *i stor eller svært stor grad* er fornøyd med OPS på skolene de har vært eller er involvert i, og 50 % mener *i svært stor grad* at OPS er en egnet kontraktsform for skoler (figur 38).

Antall av 22 respondenter svart det samme på spørsmålene (ekskludert ikke avgitt svar)	Antall av 22 respondenter svart i stor eller svært stor grad på spørsmålene
16	16
73 %	73 %

Tabell 7 Antall svart det samme på spørsmål tilknyttet OPS som kontraktsform



Figur 38 Spørreundersøkelse 2: OPS som kontraktsform

5.2.4 Oppsummering

Respondenter	Resultat
Brukere	○ Brukerne opplever i noen grad å ha blitt involvert i prosessen. ○ Brukerne mener at skolene har gode undervisningslokaler med tilpasningsdyktige løsninger. ○ Innemiljøet betegnes som godt, og etter at skolene ble OPS mener en stor andel av brukerrepresentantene at innemiljøet på skolene har blitt forbedret. ○ Brukerne er stort sett fornøyde med tjenestene som leveres til skolen, men det er større uenighet om dette fører til at skolens kjerneaktiviteter kan utføres på en mer effektiv måte enn før. En del opplever at de må følge opp at leverandør utfører arbeidet sitt. ○ Mange av brukerne mener OPS er en egnet kontraktsform for skole.
Øvrige aktører	○ Brukerinvolveringen er opplevd som forholdsvis stor. ○ Undersøkelsen viser at flesteparten av skolene er utført til pris og tid. ○ Det er stor enighet om at samtlige aktører har blitt involvert tidlig i prosjektene, og at det har vært lite konflikter i prosessene. Med OPS mener også mange av respondentene at det har vært et bedre samarbeid i prosjektet. ○ Svarene tyder på at bruk av livsløpstankegang har ført til mer driftseffektive løsninger, og OPS og livsløpstankegang sikrer fleksible skoler som kan tilrettelegges for fremtidige undervisningsformer. ○ Undersøkelsen tyder på at høyere vedlikehold og høyere standard er et resultat av OPS. ○ SLA ser ut til å fungerer godt på skolene, og det private har jevnlig møter med skolens ledelse. ○ Alt i alt mener de fleste av respondentene at OPS er en egnet kontraktsform for skoler.

Tabell 8 Oppsummering funn og resultater: Spørreundersøkelser

5.3 Oppsummering av funn og resultat

Det er registrert en rekke effekter av OPS som kontraktsform. I tabell 9 blir de mest sentrale funnene oppsummert, og det er valgt å inndele dem etter det som i denne oppgaven er kalt direkte effekter og synergieffekter.

Mulige effekter og erfaringer sett og ikke sett i intervjuene og spørreundersøkelsene		OPS
Direkte effekter	Fokus på livsløpstankegang og LCC	X
	Bedre vedlikehold og høy standard	X
	Effektivitetsgevinster	X
	OPS er en økonomisk fordelaktig modell	(X)
	Gode og effektive løsninger	X
	Tilpasningsdyktige og fleksible løsninger	X
	Tidlig involvering av samtlige aktører	X
	OPS er en rigid kontraktsform for kommunene	X
	Brukerinvolvering som et spesielt virkemiddel	-
Synergieffekter	Bedre innemiljø	X
	Bedre arbeids- og læringsmiljø – mindre helseskader	(X)
	OPS letter arbeid for rektor og ledelse	X
	OPS gir skolen mer tid til kjerneaktiviteter	(X)
	Erfaringsoverføring – kommunene har blitt bedre på vedlikehold	(X)
	Forutsigbarhet for brukerne og kommunen	X
	Verdiskaping i bruksfasen	X

X– Funnet tydelige signaler for at kan være en effekt av OPS

(X) – Funnet signaler for at er dette kan være en effekt av OPS

- – Ikke funnet tydelige signaler for

Tabell 9 Oppsummering funn og resultater: Mulige effekter ved OPS

6 Diskusjon

I det følgende vil resultatene fra dokumentstudiet, intervjuene og spørreundersøkelsene diskuteres opp mot hverandre og opp mot litteraturen. Til slutt i kapitlet diskuteres arbeidet med masteroppgaven, metodene brukt i oppgaven, og oppgavens validitet og reliabilitet blir sett nærmere på.

6.1 Diskusjon av funn og resultater

Oppgaven ønsker å finne ut av hvilken effekt som er sett av Offentlig Privat Samarbeid i skole over tid, og det er tydelig at selv om det foreløpig ikke finnes en standard for OPS har det vært en utvikling i kontraktene. Dette kan blant annet sees i sammenheng med case 1 som av KPMG (2003) ikke omtales som et OPS, men av andre omtales som det. Dette kan ha sammenheng med hvilken definisjon av OPS det er valgt å bruke, men også at da kontrakten ble inngått var bruk av OPS nytt i Norge og lite standardisert. Det finnes fortsatt ikke noen egen standard for kontraktsformen, men intervjuene viser at kontraktene har blitt mer standardiserte i løpet av årene ved at man har sett på hva som er gjort tidligere og hvordan tidligere kontrakter er utformet. Case 1 har mange av de samme kjennetegnene som dagens OPS, og det er privat eierskap og drift der det offentlige betaler leie i kontraktsperioden. Som intervjuobjekt 1.1 sier er kontraktene blitt mer formelle i løpet av årene, og selv om det pekes på at OPS har fungert bra på case 1 mener han mer formelle kontrakter kan ha positiv effekt for brukerne da man i dagens samfunn er mer avhengig av å ha det. Fra intervju med intervjuobjekt 4.1 kommer det frem at standardiserte kontrakter også er ønsket i bransjen for øvrig, fordi OPS-kontraktene er såpass omfattende og kostbare.

6.1.1 Oppfølging og måling av kontraktene

OPS omtales i intervjuene og i spørreundersøkelsene som en egnet kontraktsform for skoler. Dette kan fra funnene se ut til å skyldes økt vedlikehold og bedre standard på skolebyggene, noe som også omtales som en mulig effekt av OPS i litteraturen. Grunnen er at når leverandørene skal drifte bygget får de et livssyklusperspektiv på prosessen, og da er det sannsynligvis ikke så fristende å velge løsninger med lav kvalitet som kan medfører høye vedlikeholdskostnader (Næringslivets hovedorganisasjon, 2014). Likevel er OPS-kontraktene langvarige, vanligvis på mellom 20 og 30 år for skoler, og for å opprettholde riktig kvalitet, riktig standard og at kontrakten etterleves kreves det oppfølging både fra OPS-selskapet og fra det offentlige.

Det er gjerne driftsselskaper som drifter skolene i det daglige på veiene av entreprenør, og det er sett at det ofte er samme driftsselskap som benyttes på flere prosjekter. Driftsselskapet ser det som en fordel fordi ved at de er på flere prosjekter kan de bruke kompetansen sin på tvers

av skolene. Dette kan ha finansielle fordeler ved at de får brukt all arbeidskraft 100 %, og stemmer overens med Jomaas og Enersen (2005) som sier at ved at driftsselskaper kan være ansvarlig for annen bygningsmasse i området kan det gjøre at stillingene utnyttes effektivt. Likevel ser det ikke ut til at å være på flere OPS-skoler er nødvendig eller noe driftsselskapet må for at det skal være lønnsomt. Samtidig tyder funnene på at flere av intervjuobjektene ser en fordel av å slå sammen flere skoler i et og samme OPS-prosjekt. Dette fordi det kan gjøre finansieringen bedre og gi stordriftsfordeler. Likevel trekkes det frem at dette vil begrense konkurransen da det i prosjekter av denne størrelsen kun vil være et fåtall av entreprenørene som har mulighet til å delta fordi kontraktene blir for store og kostbare. Når konkurransen blir mindre er det naturlig å tenke seg at kontraktene blir dyrere for det offentlige, men ved å samle flere prosjekter i et kan det samtidig tenkes at det kan gi det offentlige bedre betingelser. Berg og Edvardsen (2009) sier at et mulig utfall av å slå sammen flere prosjekter også er høyere konkurranse fordi størrelsen gjør det mer interessant for det private å delta. På en annen side ble det i Spania sett fordeler ved å lyse ut et og et prosjekt fordi konkurransen økte som et resultat av at også små bedrifter hadde mulighet til å legge inn tilbud. I tillegg viser funn fra Storbritannia at tilfredsheten blant brukerne stort sett ser ut til å være større i mindre prosjekter enn i større prosjekter (Ismail og Pendlebury, 2006), noe som kan skyldes at når tjenesteleverandørene bare har en skole å håndtere er det lettere å oppfylle kravene til skolen (Demirag og Khadaroo, 2010). For å sikre brukertilfredshet og verdiskaping for bruker anbefales det derfor å undersøke dette nærmere, og vurdere konsekvensen ved å slå sammen flere skoler i samme prosjekt før en slik metode for OPS eventuelt prøves ut i Norge.

Tjenestenivåavtalene (SLA) trekkes i intervjuene frem som en viktig del av oppfølgingen og målingen av kontraktene, og funnene viser at entreprenørene bruker SLA for å måle driftsselskapene og deres leveranser. Å ha gode tjenestenivåavtaler tyder også på å være viktig for offentlig oppdragsgiver da det sikrer renholdet på skolene. En av hypotesene fremsatt i denne oppgaven er at SLA ikke er godt nok definert i OPS-kontraktene. Det er ikke funnet noen klare indikasjoner knyttet til dette i dokumentstudiene, men ser man på svarene fra intervjuene og spørreundersøkelsene tyder det på at SLA brukes og fungerer godt på de aktuelle OPS-skolene. På en annen side viser spørreundersøkelse 1 at selv om de fleste ser ut til å være fornøyde med tjenestene som leveres har en del av brukerne svart at de opplever at skolen må følge opp at leverandøren utfører arbeide sitt. Akkurat hvordan dette henger sammen kan være vanskelig å si, spesielt fordi brukerrepresentantene i intervjuene forteller at de opplever at vaktmester fungerer godt og at det er et godt samarbeid. At intervjuene med brukerne kun er utført på skoler som har vært i drift som OPS en del år kan ha hatt betydning for dette. Flertallet av skolene har ikke vært i drift som OPS veldig lenge, og som det kommer frem fra et av intervjuene er det sett at rektorene i begynnelsen har vanskelig for å gi helt slipp på driften, og det kan tenkes at dette er tilfellet for øvrige ansatte også.

I tillegg til at SLA benyttes for å måle oppnåelse av kontrakten viser funnene at oppfølgingen i stor grad foregår gjennom jevnlig møter på ulike nivåer. Den daglige kontakten mellom skolen og det private foregår gjennom vaktmester, og at det er gode vaktmestere på skolen

som rektor ikke har personalansvar for ser ut til å være et virkemiddel for godt driftede skoler. Dette skyldes at det gjør det lettere for rektor å melde om feil, mangler og avvik. Likevel ser det ut til at selv om OPS letter arbeidet for rektorene krever det en del oppfølging fra deres side, og det kommer frem at rektor må bry seg like mye om skolen nå som før. Fra intervju med intervjuobjekt 2.5 kommer det også frem at det for rektor går med en del tid til møter og å holde rede på alt selv om det ikke er rektor som skal drifte det. Også funnene fra spørreundersøkelsen til The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2010) viser at det fortsatt er administrative krav ved å drifte OPS-skolene, men mindre enn ved tradisjonelle skoler og at bruk av OPS har gitt mer tid til kjerneaktivitetene. Gibson og Davies (2008) fant i studien av Victoria Dock Primary School at OPS førte til mer frigjort tid til lærerne og rektor, og at når rektor ikke må bruke så mye tid på FM-tjenester kan tiden istedenfor brukes til undervisning. Dette er en effekt som til dels også er sett på case 3. Arbeidet har blitt lettere for rektor og ledelsen fordi de slipper å utføre vaktmesteroppgaver, og de har ikke lenger ansvaret for tekniske installasjoner de ikke har kompetanse på. Dette har medført at de i større grad kan konsentrere seg om skolens kjerneaktiviteter. På en annen side tyder svarene fra spørreundersøkelse 1 på at brukerne er mer uenig i hvilken grad kjerneaktivitetene kan utføres på en mer effektiv måte nå enn før. Dette kan skyldes at dette er faktorer som i større grad merkes av rektorer og ledelsen på skolene enn lærere og øvrige ansatte da en kan tenke seg at det gjerne er ledelsen som blir sittende med ansvaret for disse oppgavene.

En annen utfordring med kontraktsformen ser ut til å være at det er mange aktører involvert i prosjektene. Dette gjør ansvarsforholdene kompliserte, og det er funnet at det kan være vanskelig å vite hvem man skal ansvarliggjøre dersom noe ikke er som det skal. Det hevdes derfor i et intervju fra case 2 at det kan være mye å hentet på å klargjøre ansvarsforholdet. Dette er ikke alle intervjuobjektene enige i, og det kommer frem at andre mener at det i disse prosjektene er veldig tydelig hvem som har ansvaret, og hvem som skal stilles ansvarlig. En årsak til at dette oppleves ulikt kan være hvor involvert man har vært i prosessen, og hvor godt man kjenner de ulike aktørene og prosjektet som helhet. For selv om det er involvert mange aktører og det er mange å forholde seg til tyder funnene på at prosjektene har gått bra og uten store konflikter. Tidlig involvering og godt samarbeid mellom aktørene i OPS-prosjektene er registrert som en mulig effekt av OPS, og kan være en årsak til dette. Dette kan igjen være et resultat av tidlig partnering som ifølge Rasmussen og Strøm (2008) ofte brukes i OPS. En annen faktor som kan ha bidratt til at prosjektene har gått fint og uten store konflikter er jevnlig møter der ulike forhold blir tatt opp. Dette er en metode for å følge opp at avtalen etterleves som er anbefalt i OPS-veilederen fra Skanska et al. (2016), og selv om det fra funnene ser ut til at dette er godt implementert i OPS-skolene i Norge sier Kommunerevisjonen (2014) i sine anbefalingene til Undervisningsbygg, i forbindelse med Høybråten skole og Persbråten videregående skole, at det er ønskelig med en mer aktiv oppfølging av kontraktene. Rapporten sier at det ikke var etablert spesielle rapporteringslinjer for oppfølging og kontroll av drift og vedlikehold på skolene, slik de hevder det bør være. På en annen side kommer det frem at Undervisningsbygg ikke ser behovet for tett oppfølging

med mindre det meldes om feil på skolene, og at det derfor ikke er nødvendig å innhente servicereporter for oppfølgingen (Kommunerevisjonen, 2014). Likevel kan en se for seg at det er viktig at skolene følges godt opp slik at en i større grad sikrer tilstanden ved overlevering. En mulighet kan være å få mer standardiserte dokumenter som kan bidra til en felles mal som bransjen er enige om, og som gir retningslinjer for oppfølging av OPS-skoler.

6.1.2 Overlevering tilbake til det offentlige og forlengelse av kontraktene

Ingen av kontraktene har foreløpig løpt ut kontraktsperioden, og det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvordan overleveringen tilbake til det offentlige vil gå. Likevel vil det ved utløpet av kontraktsperiodene ha vært en lang periode der det offentlige ikke har vært direkte involvert i driften av skolene, og det er tenkelig at det kan oppstå utfordringer. Funnene viser at det offentlige ser for seg at de må være mer oppmerksomme når det nærmer seg overlevering, og at oppfølgingen av skolene og kontraktene vil kreve mer av dem. For selv om driften og vedlikeholdet av skolene går fint nå må de forsikre seg som at utleier er like flink når det nærmer seg overlevering. For å gjøre dette fortellers det fra case 2 og 3 at det offentlige ser det som mulig at det etter hvert ikke lengere vil holde å få vedlikeholdsplaner og utføre befaring på at arbeidene er gjort for å måle oppnåelse, men at andre tiltak som tilstandsvurdering vil være aktuelt. Men som det kommer frem, både fra litteraturen og fra intervjuene, har vi lite erfaring med overlevering i Norge, og det trekkes frem at det er viktig at forholdene rundt overleveringen er godt definert i kontraktene. Funnene viser at det er litt avhengig av kontrakten hva som er avtalen ved overlevering tilbake til det offentlige, og blant annet gunstig overtakelse nevnes. I de fleste tilfeller er det likevel avtalt en tilstandsgrad ved overlevering, og dette gjerne er tilstandsgrad 1. Tilstandsgrad eller standard på skolene omtales som et hovedmoment i avtalen knyttet til tilbakeleveringen, men selv om dette kan være en fornuftig avtale er et problem i forbindelse med overlevering lengden på kontraktene. I løpet av en så lang periode vil det antagelig ha skjedd endringer i forhold til tekniske løsninger, politiske vedtak med mer, og hvem har da ansvaret? Advokatene som ble intervjuet sier at dette allerede har vært et problem i et veiprosjekt utført med OPS, og at tilsvarende problemer kan oppstå innen OPS i formålsbygg. En løsning på problemet kan være å definere disse forholdene svært godt i kontraktene, og ha klare føringer. Fra flere av entreprenørene og kommunene som er intervjuet tyder det på å være tilfellet. På en annen side erkjenner intervjuobjekt 2.4 at selv om de ifølge kontrakten ikke kan kreve noe fra entreprenør når det gjelder krav og pålegg av denne typen, er det temaer som dukker opp og må behandles i hvert enkelt tilfelle. Dette henger sammen med at det er viktig for det offentlige at en skole ikke lider under å være innleid.

En annen mulighet når kontraktsperiodene går mot slutten er å forlenge kontraktene (Bjørberg et al., u.d.). Intervjuobjekt 1.1 mener dette er en god løsning da lengere kontrakter sikrer et bedre vedlikehold for kommunene over en lengere periode, samtidig som en lengere kontrakt kan gi kommunen bedre betingelser og en mer gunstig leiepris. Dette stemmer overens med at

i langvarige kontrakter bindes kommunen opp i et verdibevarende vedlikehold som kan bidra til å redusere vedlikeholdsetterslepet i offentlige bygg (NOU 2004:22, 2004), og på sikt kan det tenkes at dette kan redusere kostnadene kommunen har til vedlikehold og rehabilitering. På en annen side kan lange kontrakter være for bindende både for det private og for det offentlige. Kontraktene er i utgangspunktet lange og det kan stilles spørsmål om hvorvidt det er lurt å forlenge dem ytterligere. Dette kan påvirkes av hva slags avtale man får mellom det private og det offentlige, og som intervjuobjekt 2.2 sier vil avtalen og leieinntektene de i så fall får ha betydning for om det er en fordel å forlenge kontraktene. Flere av de offentlige oppdragsgiverne som er intervjuet trekker også frem at OPS-kontraktene er svært kostbare for kommunen, og at de gir dem mindre handlingsrom. Dette stemmer med konsekvensene sett av OPS i Storbritannia der det offentlige fikk mindre handlingsrom til omprioriteringer (Skanska et al., 2016). At avtalene binder opp såpass store ressurser kan gjøre at OPS-skolene ender opp med å få mer penger enn andre offentlige bygg, og ved å forlenge kontraktene kan det diskuteres om en vil ende i en situasjon der missbalansen i ressurser til vedlikeholdet blir såpass stor at det vil gå ut over de offentlig driftede byggene. I den litt alternative modellen Lyngdalsmodellen er praksisen derimot noe annerledes da det i kontraktene som er inngått for skoler til nå (Lyngdal ungdomsskole og Rygge ungdomsskole) kun er OPS på deler av drift og vedlikehold, og kontraktene er for fem år om gangen med mulighet for forlengelse. Dette har den fordelen at kommunen ikke binder seg opp i en kontrakt for en så lang periode, og det kan tenkes at det offentlige blir mer fleksibel og enklere kan håndtere endringer i samfunnet. Endringer i samfunnet påvirker også det private, og det er naturlig å tenke seg at det kan gjøre det vanskelig for også dem å forlenge kontraktene ytterligere.

6.1.3 Virkemidler og verdiskaping

Spørreundersøkelsene tyder på at effektivitetsgevinster knyttet til ferdigstillelse og pris i stor grad er oppnådd ved OPS-skolene. Dette er en effekt av OPS som omtales i litteraturen, og kan skyldes insentiver knyttet til betaling ut fra kvalitet og tilgjengelighet (Rasmussen og Strøm, 2008, Næringslivets hovedorganisasjon, 2014, KPMG, 2003). Dette kan føre til økt verdiskaping både for brukere, eiere og samfunn fordi verdi er en funksjon av tid, kostnad og kvalitet (Kelly et al., 2015). Tidlig ferdigstillelse av bygget betyr også at det kan bli tatt i bruk tidligere, og man kan oppnå tidligere nytterealisering.

Selv om det er sett effektivitetsgevinster knyttet til OPS er det vanskeligere å si om OPS i skole gir økonomiske fordeler over tid. Dette skyldes at prosjektene ennå ikke har vært gjennom hele kontraktsperioden, og foreløpig finnes det ikke tall på hvordan kostnadene ved en OPS-skole ser ut i forhold til kostnadene ved en tradisjonell offentlig skole etter endt kontraktsperiode. En del argumenterer for at OPS er dyrere fordi det er dyrere for det private å låne enn det offentlige, og da vil finansieringen ved et OPS med privat finansiering bli dyrere enn ellers (Bakke, 2011, Skanska et al., 2016). Likevel tyder funnene fra intervjuene på at i et livsløpsperspektiv bør kostnadene ved et OPS bli lavere enn en skole utført på

tradisjonelt vis. Grunnen til dette er at til tross for at investeringskostnadene kanskje er noe høyere ved et OPS enn ved en offentlig driftet skole får man et robust bygg som ved endt kontraksperiode er i svært god stand og nesten som nytt, fremfor en skole med store vedlikeholdsetterslep der man på et tidspunkt vil kunne få store utgifter knyttet til vedlikehold og rehabilitering. En av oppgavens hypoteser er at vedlikehold ivaretas bedre med OPS, og å opprettholde et kontinuerlig vedlikehold og å holde vedlikeholdet på samme nivå som vedlikeholdsbehovet, som Næringslivets hovedorganisasjon (2014) fremhever som en effekt av OPS, vil kunne bidra til å redusere behovet for store vedlikeholdsarbeider. At kontinuerlig vedlikehold og LCC utsetter og kanskje fjerner behovet for store oppgraderinger er av intervjuobjekt 1.1 trukket frem som en mulighet ved OPS, og dette kan kanskje redusere vedlikeholdskostnadene på sikt. Likevel kommer det frem fra intervjuene at driften i kroner muligens er dyrere enn ved tradisjonelle kontrakter, men at man kanskje får mer igjen. Fra case 1 viser funnene likevel at det private har lavere driftsutgifter enn hva kommunens tall er, og en effektiv organisasjon trekkes frem som en grunn til dette. Dette skyldes antagelig at de ikke er en så stor bedrift, og det er ikke funn som tyder på at dette er en effekt man ser av OPS generelt. Dette kan muligens ha å gjøre med at det gjerne er større entreprenører som har anledning til å delta i OPS-prosjektene og at man derfor ikke vil se de samme effektene der. På en annen side kan det tenkes at det er mindre byråkrati i det private enn det offentlige, og at det vil bidra til en mer effektiv organisasjon. Likevel tyder internasjonale erfaringer på besparelser, og i Australia har man sett at OPS har ført til besparing for myndighetene (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2010). Selv om det er tegn til at en også i Norge vil se at kostandene blir mindre ved en OPS-skole kan man ikke si noe sikkert om det på nåværende tidspunkt. Det vil være nødvendig å benchmarke prosjektene mot tilsvarende skoler i offentlig drift før man kan trekke en konklusjon. Andre effekter som oppnås med en skole som holdes i god stand, og som ikke er like lette å måle, bør også vurderes når den totale kostnaden skal beregnes. Dette er effekter som i oppgavens resultatdel er omtalt som synergieffekter av OPS, og er for eksempel bedre arbeids- og læringsmiljø for brukerne og mindre helseproblemer. Dette vil i tillegg til å skape verdi for brukerne ha en samfunnsøkonomisk gevinst, og kan tenkes å være eksempler på det som av CHRISP i litteraturen beskrives som verdikriterier som er vanskelige å måle og tallfeste (Spencer og Winch, 2009)

I case 3 er det sett at bruk av OPS og tilstanden skolen har fått etter at den ble OPS har bidratt til bedre helse blant de ansatte og et godt læringsmiljø for elevene, noe som antagelig henger sammen med det dårlige innemiljøet skolen hadde tidligere. Dette er som diskutert elementer som vil kunne ha samfunnsøkonomiske gevinster og øke verdiskapingen for brukerne. Statistikken for sykefravær i Norge fra 2014 viser at undervisningssektoren prosentvis lå høyere enn hva som var det totale sykefraværet i Norge, og var blant sektorene med høyest sykefravær (NAV, 2015). Selv om dette antagelig skyldes mange forskjellige forhold er det ikke utenkelig at standarden på byggene i offentlige skoler kan ha en innvirkning på dette når man ser tallene for vedlikeholdsetterslep i offentlige bygg i Norge.

Litteraturen trekker frem økt vedlikehold og høyere standard som en mulighet ved bruk av OPS og dens virkemidler. Fra spørreundersøkelsen kom det frem at flertallet av brukerne mener at materialene, løsningene og innemiljøet på skolene har blitt bedre som et resultat av OPS, og et stort flertall av de øvrige aktørene mener vedlikeholdet og standarden på skolene har økt ved bruk av OPS. Det kommer også frem i funnene at arealene er godt egnet for undervisning, og at de i stor grad er tilpasningsdyktige ovenfor nye undervisningsformer. Dette er viktig da egnede arealer er nødvendig for å kunne utføre kjerneaktivitetene på en god måte, og å ha gode lokaler i dag og tilpasningsdyktige lokaler er faktorer som har betydning for verdiskapingen i bruksfasen (Eikeland, 2001, Bertelsen og Emmitt, 2005). Dette støttes i intervjuene som viser at OPS og tjenestene som leveres til skolene trolig øker brukertilfredsheten og kan føre til verdiskaping i skolens bruksfase. På en annen side kan det være vanskelig å si noe helt generelt på bakgrunn av disse undersøkelsene da det å få en ny eller en nyrenovert skole i de fleste tilfeller gir bedre kvalitet og øker tilfredsheten blant brukere. Dette er Ismail og Pendlebury (2006) og The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2010) enige i, og sier det er vanskelig å avgjøre om brukerne er fornøyde fordi de har fått en ny skole, eller om de er fornøyde med bruken av OPS. Likevel tyder intervjuene på at de private aktørene er opptatt av å opprettholde et godt vedlikehold, og skolene har holdt en høy standard gjennom årene som har gått. Dette kan ha betydning for verdiskapingen i bruksfasen da det gir gode bygg som både støtter opp under kjerneaktivitetene til skolene, og de politiske målene.

Da funnene indikerer at brukerne er fornøyde og at lokalene er bedre nå enn før kan det stilles spørsmål om det private har bedre forutsetninger for å drifte skolene enn det offentlige har. Ser en på svarene fra intervjuene og spørreundersøkelsene kan det tyde på at de til en viss grad har det, men dette ser ikke ut til å ha sammenheng med kompetansenivået som det ser ut til at det offentlige innehar. Det virker heller å ha sammenheng med at det private kan ha en mer effektiv organisasjon, og i større grad har ressursene til å følge opp skolene tett. Dette virker å være knyttet til penger, og at det i OPS er avsatt ressurser på en annen måte enn i offentlige prosjekter. I tillegg tyder funnene på at det offentlige har en større eiendomsportefølje å følge opp. På grunn av dette peker flere av kommunene som er intervjuet på at vedlikeholdet og standarden er bedre i OPS-skolene, og fordi kommunen er bundet opp til å bruke penger på å vedlikeholde skolene blir ikke vedlikeholdsbudsjettet en salderingspost. Dette kan være noe av bakgrunnen for at flere av intervjuobjektene hevder at OPS fører til verdiskaping i bruksfasen av bygget. Likevel er det enighet blant flere av intervjuobjektene om at en effekt sett av OPS er at det offentlige har blitt bedre på vedlikehold i løpet av disse årene, og at de kan gjøre det samme som det private. At det offentlige har blitt bedre på vedlikehold kan være en utvikling i bransjen, men kan også skyldes erfaringsoverføring fra OPS-prosjektene til offentlige prosjekter. Erfaringer fra Storbritannia tyder på at erfaringsoverføring er en effekt av OPS fordi når OPS brukes i tillegg til andre gjennomføringsmodeller kan det fungere som et benchmark og dermed bidra til erfaringsoverføring og til å utvikle andre offentlige prosjekter (Rasmussen og Strøm,

2008). Utfordringen er at for at det offentlige skal kunne gjøre det samme som det private trenger de ressursene til å gjøre det, men det en politisk beslutning. En annen utfordring knyttet til tildelingen av ressursene er at det ikke alltid er ressurser til å utføre nødvendige arbeider i kommunene, og på noen av skolene kan det argumenteres for at oppgraderingene og renoveringene ble gjort på tidspunktet de ble gjort fordi de ble gjort som OPS. Dette kan en blant annet se fra case 3 der den politiske motstanden mot modellen var stor, men hvor OPS likevel ble sett på som eneste alternativ for å få satt skolen i stand (Berg og Edvardsen, 2009).

En av hypotesene fremsatt i oppgaven er at OPS støtter opp om LCC. For å sikre et godt vedlikehold er livsløpstankegang et viktig virkemiddel, og livsløpskostnader er som Bjørberg et al. (u.d.) sier sentralt i OPS-kontraktene. Dette henger også sammen med materialvalg, og fra intervjuene fortelles det at det er valgt materialer og løsninger som skal holde lenge og redusere behovet for vedlikehold. Fra case 2 og 3 er det funnet at driftsselskapet involveres tidlig, og dette er en positiv effekt de har sett av OPS. Å involveres tidlig gir dem mulighet til å bidra med å finne gode løsninger som gjør det enkelt å drifte og vedlikeholde i mange år. Dette støttes av Skanska et al. (2016) som sier det er vanlig at FM-leverandøren involveres i konkurransefasen da det gjør at de kan bistå OPS-selskapet med valg av løsninger og LCC-beregninger i prosjekteringsfasen, noe som antageligvis kan bidra til gode løsninger og reduserte drift- og vedlikeholdsutgifter. Gode løsninger med fokus på LCC vil sannsynligvis ha innvirkning på hvordan brukerne opplever skolen. Likevel ser funnene ut til at hvorvidt brukerne vil merke forskjell på et OPS og en tradisjonell driftet skole er avhengig av hvilke skoler man sammenligner, og som spørreundersøkelsen med brukerne viser er det variasjon i hvorvidt brukerne merker stor forskjell med bruk av OPS, og mange har svart at de ikke vet. Her kan det tenkes at brukerinvolveringen spiller inn da brukerinvolveringen vil kunne ha betydning for verdiskapingen brukerne opplever (Bertelsen og Emmitt, 2005). Fra spørreundersøkelse 2 tyder det på at aktørene involvert i prosjektene har opplevd brukerinvolveringen som stor, men fra spørreundersøkelse 1 synes ikke dette å være tilfellet i samme grad. Fra intervjuene ser heller ikke brukerinvolvering til å være et spesielt virkemiddel i en tradisjonell OPS slik som det er i Lyngdalsmodellen, og selv om brukermedvirkningen i noen prosjekter omtales som stor og god ser dette heller ut til å være noe som varierer med praksisen i kommunen. Avhengig av brukerinvolveringen betyr det at løsningene ikke alltid blir optimale for brukerne, og fra funnene ser det ut til at det ønskes brukermedvirkning. Dette kan ha sammenheng med at det er brukerne som vet hva som trengs for å gjennomføre kjerneaktivitetene (Arge, 2008). Likevel fortelles det at noen av brukerne kanskje vil hevde at livssyklus kvaliteten er bedre ivaretatt på en OPS-skole, og det tyder på at skolene vil kunne merke forskjell når det offentlige overtar driften fordi det ikke lenger vil være de samme ressursene tilgjengelige til drift og vedlikehold.

Innovasjon er i litteraturen trukket frem som en mulighet og fordel med OPS (Rasmussen og Strøm, 2008, Difi, 2016d). Dette grunner i at OPS og livsløpstankegang tvinger leverandørene til å tenke nytt, og derfor har modellen insentiver for innovasjon. Funn fra intervjuene viser at

for å løse fremdrift og nye krav kreves det at en tenker nytt, og det trekkes frem at i modeller som OPS og Lyngdalsmodellen har en et spillerom og en planleggingstid som gir rom for å tenke innovativt. På en annen side forklares det i et intervju at bransjen er konservativ og ønsker å bruke løsninger man vet holder. Dette støttes i litteraturen av Rasmussen og Strøm (2008) som peker på at innovasjon ikke nødvendigvis er en følge av OPS. Likevel er det naturlig å tenke seg at den friheten OPS gir leverandørene bidrar til innovasjon, og innovasjon omtales i intervjuene som et resultat av OPS fordi man blir tvunget til å tenke nytt og finne nye løsninger. Dette henger sammen med livsløpstankegang og LCC. For skal man redusere kostnadene over en lang periode må man være kreativ og tenke nytt, og kreativitet er også noe som er sett som en effekt av skoleprosjektene utført med OPS. Dette kan likevel tenkes å være utfordrende da å finne nye og kreative løsninger krever at det offentlige ikke gir for detaljerte kravspesifikasjoner som ikke åpner for å tenke nytt, samtidig som det er nødvendig for det offentlige å vite at de får det de trenger.

For å holde kostandene og risikoen knyttet til drift og vedlikehold nede kommer det også frem fra intervju med intervjuobjekt 2.2 at entreprenør ofte foretrekker å ha alt ansvar for drift og vedlikehold på disse skolene selv. Difi (2016d) støtter dette, og sier at OPS ikke er egent for prosjekter der det offentlige ønsker å drifte og vedlikeholde selv. Et intervju viser at grunnen til dette ser ut til å være at ved å ha alt av drift og vedlikehold kan entreprenøren sikre vedlikeholdet på en annen måte, og risikoen reduseres for entreprenøren og de kan gi en bedre pris på sitt tilbud. Også Skanska et al. (2016) sier det private priser risikoen høyere dersom de ikke kjenner vedlikeholdsbehovet. I litteraturen trekkes risikohåndteringen frem som svært viktig for å lykkes med OPS, og de sier at den part som best kan håndtere eller påvirke risikoen bør bære den (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2010, KPMG, 2003, Rasmussen og Strøm, 2008, Organisation for Economic og Development, 2008). I denne forbindelse er det nærliggende å tro at å ha riktig risikohåndtering, og å overføre mye av risikoen til det private gir incentiver for en bedre risikostyring, og et press på det private som igjen kan redusere feil og mangler i prosjektet og gi effektivitetsgevinster. Dette stemmer med litteraturen der KPMG (2003) sier riktig risikofordeling er en viktig årsak til gevinst ved OPS.

6.1.4 Finansiering og risiko

Det er knyttet risiko til alle prosjekter, og da man binder seg opp i en såpass lang periode kan det se ut til at å gå inn i et OPS kan oppleves som en risiko for det private. Også til finansieringen er det knyttet en del risiko, spesielt fordi det er mindre risikofyllt å låne bort penger til det offentlige, fordi for eksempel en kommune ikke kan gå konkurs. I et av intervjuene vises det til at det fra tidligere prosjekter er funnet at kommunene kan finansiere prosjektene like billig som det offentlige, og dette brukes ofte som et argument mot OPS. Selv om dette stemmer kjenner man ikke totalkostnadene for prosjektene på nåværende tidspunkt, og heller ikke hva som vil være det mest økonomisk fordelaktige på sikt. Som Difi (2016b)

sier gir operasjonell leie det offentlige et større handlingsrom fordi bruk av privat kapital gir mulighet til å finansiere flere prosjekter innenfor budsjett, noe som kan være positivt, men likevel kan det bli dyrere. For når finansieringsinstitusjoner skal låne til det private må finansieringsinstitusjoner og långivere ta høyde for risikoene, og de må derfor kjenne risikoene i prosjektene og prise dem. For å kunne gjøre dette ser det ut til at det nødvendig at finansieringsinstitusjonene involveres tidlig i prosessen slik at de kan være med å påvirke og lære seg risikobildet godt. Det fortelles at långivere som banker er svært gode til å prise risikoer, og at en viss egenkapital er et krav som stilles. Dette støttes i litteraturen av Skanska et al. (2016) som sier at investorer og långivere sikrer seg ved å kontrollere at risikoen avdekkes og håndteres, samtidig som det stilles krav til egenkapital, bankgarantier, og at det finnes noen til å overta dersom en av partene skulle gå konkurs. Likevel tyder funn fra litteraturen på at det er det stor uenighet om bruken av privat kapital i offentlige prosjekter, og dersom man ikke ønsker den private finansieringen kan et alternativ være å benytte seg av modeller som Lyngdalsmodellen som kan gjennomføres med offentlig finansiering, eller andre hybridmodeller. En ulempe ved å bruke modeller med offentlig finansiering blir derimot i et av intervjuene beskrevet å være at man ikke får en finansieringsinstitusjon som stiller profesjonelle krav og sikrer prosjektet finansielt. Likevel kan det tenkes at man kan dra nytte av flere av de andre mulighetene og virkemidlene ved OPS selv om man ikke benytter seg av privat finansiering. På denne måten er det kanskje mulig å oppnå en del av de samme effektene knyttet til livsløpsperspektiv og godt vedlikehold som kan øke brukertilfredshet og verdi for bruker, samtidig som det kan være lettere å få politisk gjennomslag for.

Et annet viktig krav til risiko som stilles av det private er at det foreligger et vedtak om OPS før tilbudene sendes ut. Dette er fordi å delta i en OPS-konkurranse og utarbeide tilbudene er kostbart (KPMG, 2003), og fra funnene kommer det frem at risikoen for at prosjektet ikke ender opp som et OPS ikke bør ligge hos det private.

6.1.5 Best Value Procurement

I forbindelse med arbeidet med masteroppgaven var det ønsket å se på modellen Best Value Procurement, og om dette er en modell man ser for seg at kan brukes sammen med OPS. Modellen er foreløpig ikke utprøvd i Norge, men dette er ønsket da det internasjonalt er sett store fordeler knyttet til blant annet effektivitetsgevinster og lavt konfliktnivå i prosjektene modellen er brukt. Da modellen foreløpig ikke er brukt i Norge har det ikke vært mange som har kunnet uttale seg om den, men det er likevel registret noen ulike tanker rundt bruken av BVP, og bruk av BVP sammen med OPS. Modellen har noen likhetstrekk med Lyngdalsmodellen, blant annet knyttet til valg av aktører og konkurranse på pris og kvalitet, og det er derfor mulig å se for seg at BVP kan brukes i kombinasjon med OPS. Fra intervjuene kommer det likevel litt ulike signaler om dette. Intervjuobjekt 4.2 hevder at å bruke disse sammen er en mulighet, selv om OPS kanskje er litt for definert for BVP. På en annen side mener advokatene som er intervjuet at selv om det er mye bra med BVP og

prinsippet er sunt er den ikke så egnet for OPS. Begrunnelsen for dette er at BVP passer bedre når man skal levere noe sammen, mens det i OPS i større grad er leverandøren som skal levere et produkt. Likevel er det foreløpig vanskelig å si noe sikkert når det gjelder BVP og BVP i samspill med OPS, og bare et fåtall av intervjuobjektene som har uttalt seg om modellen. Det er nødvendig å vente og se hvordan modellen blir mottatt og fungerer i Norge før det kan sies noe mer om bruken av BVP i Norge, og BVP sammen med OPS.

Som diskusjonen har vist har OPS mange fordeler, og funnene indikerer at effekten av modellen er bedre vedlikehold, bedre standard og bedre oppfølging, noe som tyder på at har bidratt til mindre byggregulert ansvar for rektorer, bedre arbeids- og læringsmiljø og mindre helseproblemer. Likevel er det bare intervjuet et mindre antall representanter, og deres svar er ikke nødvendigvis representative for hele bransjen eller samtlige av prosjektene. Representantene kan til en viss grad også være farget av deres tilknytning til prosjektene, og det hadde vært interessant å ha snakket med et bredere utvalg av brukerne for å få en større forståelse for hvordan de opplever OPS. På en annen side stemmer resultatene godt overens med teorien og det som er sett som effekt av modellen i skole internasjonalt. Funnene tyder på positive virkninger av OPS, men fortsatt har mange av skolene kun blitt driftet som OPS i en kort periode, og videre studier må gjennomføres før en entydig konklusjon kan trekkes.

6.2 Diskusjon av metode

Masteroppgaven er et arbeid gjennomført våren 2016, og prosessen er opplevd som lærerik og en erfaring som kan komme til nytte senere. I etterkant vurderes det at det kunne vært en fordel å ha spissformulert problemstillingen noe mer da det er registrert at mange av funnene i oppgaven med fordel kunne vært studert nærmere hver for seg, noe tiden og ressursene ikke har gitt mulighet til. Manglende kunnskap og erfaringer om gjennomføring av spørreundersøkelse ble etter hvert opplevd som en liten utfordring. Det anerkjennes at det kunne blitt hentet ut mer informasjon fra spørreundersøkelsene enn det som er gjort denne oppgaven. Det er også sett at måten dataene ble analysert på ikke er ideell for en stor mengde data, og hadde svarprosenten på spørreundersøkelsene vært større måtte andre måter for å analysere dataene ha blitt brukt. Likevel oppleves det at det som i utgangspunktet var ønsket å hente ut fra spørreundersøkelsene er oppnådd.

Oppgaven er gjennomført med bruk av et litteraturstudium, casestudier av fire skoler med dokumentstudier og dybdeintervjuer, og spørreundersøkelser. Som beskrevet i kapittel 2.6 er det ulike styrker og svakheter med metodene. Spesielt ble det opplevd i arbeidet med oppgaven at det ville vært en fordel å ha intervjuet flere brukerrepresentanter for å få et bedre bilde og større forståelse for deres erfaringer med kontraktsformen. Selv om spørreundersøkelsen med brukere av skolene bidro til å gi et bredere datagrunnlag kunne det vært ønsket mer variasjon av brukerrepresentanter som besvarte spørreundersøkelsen, og dette kunne ha bidratt til å gi et tydeligere bilde på brukernes opplevelser med OPS. Spørreundersøkelsene fikk henholdsvis 55 og 22 svar. Spørreundersøkelse 1 ble sendt til rektorene på skolene med forespørsel om distribusjon til sine ansatte, på noen av skolene direkte til alle ansatte, og FAU (på de skolene det fantes kontaktinformasjon). Dette var for å nå frem til flest mulig, men gjorde det også vanskelig å vite den eksakte svarprosenten på spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelse 2 ble sendt ut til 48 respondenter, men ble i noen tilfeller distribuert videre til andre aktuelle respondenter. Derfor er det også her vanskelig å vite en eksakt svarprosent, men svarprosenten på spørreundersøkelse 2 er antatt å ligge i underkant av 50 %. Såpass lav svarprosent gir også et dårligere konfidensnivå. En annen usikkerhet med spørreundersøkelsene er at respondentene ikke fikk mulighet til å komme med oppklaringsspørsmål, og en feilkilde er derfor hvor vidt de har forstått spørsmålene. Dette var bedre med intervjuene, men også her kan respondentene ha svart på en spesiell måte for å fremstille seg selv eller prosjektet på ønsket måte. At modellen er såpass politisk kan også ha påvirket hvordan intervjuobjektene og representantene i spørreundersøkelsene har besvart spørsmålene. Bredden i intervjuobjektene har likevel bidratt til å gi et bilde på modellen, og kan derfor gi en god indikasjon på hvordan OPS oppleves av sentrale aktører.

Metodene brukt i oppgaven har bidratt til å gi en dypere forståelse for teorien som ligger til grunn for OPS, de aktuelle casene, og hva bruken av OPS har betydd for ulike aktører.

6.2.1 Validitet og reliabilitet

Hvordan metodene en utført og hvordan funnene og resultatene er tolket vil ha innvirkning på oppgavens validitet og reliabilitet.

For å sikre reliabiliteten og validiteten i teorien ble det valgt å fokusere på å finne kilder med høy troverdighet, objektivitet, nøyaktighet og egnethet. Mye litteratur er studert, og dersom kildene ikke tilfredsstilte disse kravene, eller at det ikke fantes støtte for det i annen litteratur ble kildene forkastet og det ble funnet andre kilder som kunne brukes istedenfor. Dette bidrar til å sikre validiteten.

Dokumentstudiene bidro med kunnskap og forståelse om casene og OPS-kontrakter generelt, og vurderes å bidra til å sikre oppgavens validitet og reliabilitet. Likevel er det en svakhet at ikke alle relevante dokumenter er lykket i å få tak i.

I intervjuene samsvarte svarene fra de ulike intervjuobjektene i de aller fleste tilfelle ganske godt, og stemte også stort sett overens med litteraturen. Svarene var også konkrete, og det var lite behov for egen tolkning. Fra dette vurderes validiteten som forholdsvis god. Reliabiliteten til intervjuene kan være vanskeligere å sikre, men de valgte intervjuobjektene er aktører som stort sett har lang erfaring med OPS, og eller andre kontraktsformer innenfor bygg- og anleggsbransjen, noe som gir svarene deres større tyngde. Antall svar på spørreundersøkelsene gir oppgaven noe validitet, men det kunne vært ønskelig å ha en høyere svarprosent for å styrke den ytterligere.

Alt i alt ligger funnene fra oppgaven ganske nært hva som er funnet i litteraturen, men grunnet det begrensede antallet intervjuobjekter og respondenter på spørreundersøkelsene, samt at flere av skoleprosjektene ikke har vært i drift veldig lenge, gjør at det er vanskelig å trekke en endelig og entydig konklusjon på bakgrunn av funnene.

7 Konklusjon

Masteroppgaven har undersøkt hvilken effekt som er sett av OPS i offentlig skole over tid. Ved å undersøke hvilke erfaringer som er gjort med bruk av OPS er oppgaven besvart på bakgrunn av et litteraturstudium, casestudier med dokumentstudier og intervjuer, og spørreundersøkelser. I tillegg er det sett på risiko i OPS og risiko knyttet til finansieringen av OPS-prosjekter, og modellen Best Value Procurement.

OPS er en kontraktsform med samarbeid mellom det offentlige og det private, og hvor det private ofte finansierer og drifter fasiliteten. Litteraturstudiet har kartlagt OPS som kontraktsform med dens muligheter, utfordringer og kjennetegn. Litteraturen har vist at det finnes flere mulige effekter av OPS, og også fra internasjonale prosjekter er det kartlagt en rekke virkninger. Flere av disse kan det sees tendenser til også i OPS-prosjekter på skoler i Norge.

- Kontraktene følges opp og måles ved bruk av blant annet jevnlig møter på ulike nivåer og SLA. SLA ser ut til å fungere godt selv om det ikke er funnet noe spesifikt om hvor godt det er definert i kontraktene. Selv om kontraktsformen krever en del av skolene er det opplevd at det er lettere å få ting gjort, og rektorene trenger ikke bry seg så mye med det byggetekniske og får dermed mer tid til kjerneaktivitetene.
- Kontraktene regulerer hva som er avtalen ved overlevering tilbake til det offentlige, men det ser ut til at det stort sett er avtalt en tilstandsgrad skolene skal ha. Det er foreløpig lite erfaring med overlevering av OPS-prosjekter tilbake til det offentlige i Norge. Funnene indikerer likevel at forholdene rundt overleveringen må være godt definert i kontrakten, og det ser ut til at det offentlige er bevist på at selv om de har et godt forhold til det private må de følge opp leverandør nærmere med tiden. Et alternativ er å forlenge kontraktene da det vil kunne gi bedre betingelser for det offentlige, men det vil også binde opp ressursene til det offentlige i lengere tid og kan redusere deres handlingsrom. Om dette er lurt tyder på å være avhengig av hvilken avtale man får.
- Det er sett effektivitetsgevinster knyttet til ferdigstillelse og prosjektkostnad. Det er også indikasjoner på at modellen er økonomisk fordelaktig og kan ha samfunnsøkonomiske gevinster når konsekvensen av gode bygg tas i betraktning. Foreløpig har man likevel ikke tall på den totale kostnaden gjennom kontraktsperioden i forhold til en tradisjonell skole, og dette må benchmarkes etter endt kontraktsperiode.
- Funnene tyder på at OPS gir høyere standard, ivaretar vedlikeholdet på en god måte og bedrer innemiljøet på skolene. Likevel er det litt uenighet om kontraktsformen klargjør roller for vedlikehold.
- Det er funnet indikasjoner på at OPS kan forbedre læringsmiljøet for elevene og arbeidsforholdene for de ansatte, men på dette området er ikke funnene tydelige nok til å kunne konkludere med. Livsløpsperspektiv og LCC er funnet som sentrale

elementer i samtlige av prosjektene, og det virker som at OPS støtter opp om bruk av LCC. Dette henger sammen med innovasjon som også ser ut til å være en effekt av OPS. Studien indikerer også at tidlig involvering av samtlige aktører og bedre samarbeid er sett som en konsekvens, og alt i alt tyder virkemidlene i kontraktsformen på å ha fungert godt over tid og ført til verdiskaping i bruksfasen.

- Å inkludere flere skoler i et OPS-prosjekt kan se ut til å ha stordriftsfordeler og kunne lønne seg økonomisk, men også til å minske konkurransen.
- Finansieringsinstitusjoner og långivere ser ut til å være opptatt av risikoen i prosjektene, og det er sett at de må kjenne denne før at et skal være interessant å delta i et prosjekt. Et moment som i funnene fremstår som viktig er at det foreligger et politisk vedtak om OPS før konkurransen lyses ut da å delta i konkurransene er kostbart. I tillegg stiller finansieringsinstitusjoner krav til blant annet egenkapital.
- BVP omtales som en modell med mange fordeler og et sunt prinsipp som blant annet gir lavere priser og kortere gjennomføringstid. Likevel er det usikkerhet om hvordan det norske markedet vil motta modellen, og det er også litt uenighet og usikkerhet knyttet til i hvilken grad modellen vil egne seg sammen med OPS.

Studien viser at brukere og andre aktører involvert i OPS-prosjektene i stor grad er fornøyd med kontraktsformen i skole, og at bruken av OPS har fungert bra over tid. Funnene indikerer at effekten av OPS i skole er mer robuste skoler, et bedre vedlikehold og høyere standard, noe som vil ha betydning for brukernes opplevelse og verdiskaping og kan ha samfunnsøkonomiske gevinster. Det tyder også på at OPS kan være økonomisk fordelaktig i et livsløpsperspektiv da byggene holder en høy standard, og vedlikeholdsetterslepet kan bli mindre sammenlignet med vedlikeholdsetterslepet i offentlige bygg i Norge. Foreløpig foreligger det likevel for lite informasjon til å trekke en konklusjon om dette. Det bør utføres flere studier knyttet til OPS i skole når flere skoler har vært i drift over en lengere periode for å studere effekten av modellen nærmere, og spesielt det økonomiske aspektet når de første kontraktene er utløpt og skolene er levert tilbake til det offentlige vil være interessant å se på.

8 Videre arbeid

OPS er et stort område, og på mange måter også en ganske ny kontraktsform. Dette med tanke på at kontraktene er såpass lange at det tar tid før effekten av bruken synes. Dette innebærer at det fortsatt er mye å hente og lære ved å studere kontraktsformen videre. I det følgende er områder det anbefales å studere nærmere listet opp.

- Helsegevinster og bedre lærings- og arbeidsmiljø ved bruk av OPS. Studien har gitt indikasjoner på at OPS kan gi helsegevinster og bedret arbeids- og læringsmiljøet fordi byggene holdes i såpass god stand. Dette er det likevel for lite grunnlag for å kunne trekke en konklusjon om i denne studien, og det vil være interessant å se nærmere på dette.
- Flere av OPS-skolene har foreløpig ikke vært veldig lenge i drift, og det vil være interessant å følge opp disse skolene og se om de samme effektene som er sett i denne studien også sees videre.
- Å se OPS-skoler opp mot tradisjonelt driftete skoler vil være interessant, både med tanke på økonomien og standarden. Dette vil også kunne gi indikasjoner på utviklingen ved forvaltning av skolebygg i det offentlige, og se hva forskjellen på OPS og offentlige skole er da mye tyder på at det offentlige har blitt bedre på vedlikehold.
- Best Value Procurement bør studeres nærmere, og hva modellen har å tilby et norske markedet vil være interessant å se på.

9 Kilder

- AMBLER, S. (2002). *Agile Modeling: Effective Practices for eXtreme Programming and the Unified Process*, Canada, John Wiley & Sons.
- ARGE, K. (2008). *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom : forprosjekt*.
- ATKIN, B. & BROOKS, A. (2009). *Total Facilities Management*, Chicester, Wiley.
- BAKKE, H. (2011). *Offentlig-privat Samarbeid Dyrt og dumt*, Oslo, FAGFORBUNDET.
- BERG, T. F. & EDVARDESEN, D. F. (2009). *Livsløp/OPS-kontraktene Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole : Evaluering av første fase i livsløp/OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg Oslo KF og SG Finans AS*, Oslo.
- BERGEN KOMMUNE. (2010). Byrådssak 568/10. Dato: 16. november 2010. Byrådet. Bærekraftig skolestruktur i Bergen 2011-2024 SARK-21-200918007-80. Tilgjengelig fra: <http://docplayer.no/7235347-Byradssak-568-10-dato-16-november-2010-byradet-baerekraftig-skolestruktur-i-bergen-2011-2024-sark-21-200918007-80.html> [Hentet 02.05 2016].
- BERGEN KOMMUNE. (2014). *Slik blir nye Landås skole* Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/inneklimate-i-skolen/9839/9656/article-115442> [Hentet 26.02 2016].
- BERTELSEN, S. & EMMITT, S. (2005) Published. The Client as a Complex System. *13th annual conference in the International Group for LEAN Construction*, 2005 Sydney, Australia.
- BEST VALUE EUROPE. (u.d.). *What is Best Value?* Tilgjengelig fra: http://www.bestvalueeurope.com/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=41 [Hentet 15.03 2016].
- BING, L., AKINTOYE, A., EDWARDS, P. J. & HARDCASTLE, C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23, 25-35.
- BJØRBERG, S., KRISTIANSEN, B. F. & TEMELJOTOV-SALAJ, A. (u.d.). "Life Cycle Costing as an important part of Public Private Partnership contracts".
- BJØRBERG, S., LARSEN, A. & ØISETH, H. (2007). *Livssyklus kostnader for bygniger*, Oslo.
- CARPINTERO, S. & SIEMIATYCKI, M. (2015). PPP projects in local infrastructure: evidence from schools in the Madrid region, Spain. *Public Money & Management*, 35, 439-446.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2004). *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. COM(2004) 327, Brussel.
- CRUZ, N. F. D. & MARQUES, R. C. (2012). Delivering Local Infrastructure through PPPs: Evidence from the School Sector. *Journal of Construction Engineering and Management*, 138, 1433-1443.
- DALLAND, O. (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*, Oslo, Gyldendal akademisk.

- DALLAND, O. (2015). *Metode og oppgaveskriving*, Oslo, Gyldendal Akademisk.
- DAVIES, S. & FAIRBROTHER, P. (2003). *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and Sources*.
- DEMIRAG, I. & KHADAROO, I. (2010). Costs, outputs and outcomes in school PFI contracts and the significance of project size. *Public Money & Management*, 30, 13-18.
- DIFI. (2015a). *Difi vil ha pilotvirksomheter til effektiv innkjøpsmetode*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2015-12-10/difi-vil-ha-pilotvirksomheter-til-effektiv-innkjopsmetode> [Hentet 15.03 2016].
- DIFI. (2015b). *Konkurransepreget dialog*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesprosedyrer/konkurransepreget-dialog> [Hentet 04.10 2015].
- DIFI. (2015c). *Veileder om SLA - tjenestenivåavtale*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/verktøy/veileder-om-sla-tjenestenivaavtale> [Hentet 15.04 2016].
- DIFI. (2016a). *Er prosjektet egnet for OPS?* Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/prosess/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/byggeprosess/tidligfase/steg-steg-offentlig-privat-samarbeid-ops/er-prosjektet-egnet-ops> [Hentet 15.02 2016].
- DIFI. (2016b). *Finansiell eller operasjonell leie - OPS*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/finansiell-eller-operasjonell-leie> [Hentet 29.01 2016].
- DIFI. (2016c). *Finansiering - OPS*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/finansiering> [Hentet 29.01 2016].
- DIFI. (2016d). *Fordeler og utfordringer ved OPS*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/fordeler-og-ulemper-ved-ops> [Hentet 15.02 2016].
- DIFI. (2016e). *Hva er Offentlig Privat Samarbeid (OPS)?* Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/hva-er-offentlig-privat-samarbeid-ops> [Hentet 16.05 2016].
- DIFI. (2016f). *Kontraktslengde og termineringsverdi - OPS*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/kontraktslengde-og-termineringsverdi> [Hentet 09.02 2016].
- EIKELAND, P. T. (2001). *Teoretisk analyse av byggeprosesser*, Oslo.
- EVALUERINGSGRUPPEN (2013). Rapport nye Rygge ungdomsskole.
- FAU V/ HØYBRÅTEN SKOLE V/ LEDER LARS OTTERSEN (2005). Salg, rehabilitering og tilbakeleie av Høybråten skole - Synspunkter mottatt i deputasjon i finanskomiteen 31.05.2005 Oslo.
- FLATEKVÅL, B.-L. S. (2014). *Slik blir nye Landås skole*. Tilgjengelig fra: <http://www.ba.no/nyheter/slik-blir-nye-landas-skole/s/1-41-7324196> [Hentet 07.06 2016].
- FOREBYGGING.NO. (u.d.). *Skole- og klassemiljøets betydning*. forebygging.no. Tilgjengelig fra: <http://www.forebygging.no/Kunnskapsoppsummeringer/2006--->

- [2015/Lokal-skolestrategi-for-rusforebygging-og-helsefremmende-arbeid/5-Skole--og-klasseiljoets-betydning/](#) [Hentet 19.10 2015].
- FOSSDAL, E. F. (2013). *Bruk av Lyngdalsmodellen i komplekse tilvirkningsprosjekter : en vurdering av ny gjennomføringsmodell*. Master, Universitetet i Agder.
- FOWLER, F. J. (2008). *Survey Research Methods (4th Edition)*, SAGE Publications Inc.
- FRETHEIM, E. (2014). *Slik blir nye Rygge ungdomsskole*. Tilgjengelig fra: <http://www.moss-avis.no/nyheter/nyheter/slik-blir-nye-rygge-ungdomsskole/s/2-2.2643-1.8456416> [Hentet 08.03 2016].
- GIBSON, H. & DAVIES, B. (2008). The impact of Public Private Partnerships on education; A case study of Sewell Group Plc and Victoria Dock Primary School. *International Journal of Educational Management*, 22, 74-89.
- GRIMSEY, D. & LEWIS, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20, 107-118.
- HAGESÆTHER, P. V. & ØHMAN, R. F. (2011). "Vi trakk vinnerloddet *Aftenposten Aften*, 27. janura s.s. 14.
- HANSEN, T. (2014). *New Public Management*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/New_Public_Management [Hentet 09.11 2015].
- HULTGREN, J., BENTZRØD, S. B. & NEEGAARD, D. P. F. (2010). Billigere skoler med private penger. *Aftenposten*, 26. mai, s.6.
- HØYBRÅTEN SKOLE. (2015). *Skolens historie*. Tilgjengelig fra: <https://hoybraten.osloskolen.no/om-skolen/om-oss/skolens-historie/> [Hentet 07.03 2016].
- ISMAIL, S. & PENDLEBURY, M. (2006). THE PRIVATE FINANCE INITIATIVE (PFI) IN SCHOOLS: THE EXPERIENCES OF USERS. *Financial Accountability & Management*, 22, 381-404.
- JIN, X.-H. & ZHANG, G. (2011). Modelling optimal risk allocation in PPP projects using artificial neural networks. *International Journal of Project Management*, 29, 591-603.
- JOMAAS, A. H. & ENERSEN, P. (2005). Utredning av Offentlig Privat Samarbeid Thor Heyerdahl videregående skole.
- KASHIWAGI, D. (2010). Case Study: Best Value Procurement/Performance Information Procurement System Development.
- KASHIWAGI, D. & KASHIWAGI, J. (2011). Case Study: Performace Information Procurement System (PIPS) in the Netherlands. *Malaysian Construction Research Journal*, 8.
- KASHIWAGI, J., SULLIVAN, K. & KASHIWAGI, D. (2010) Published. New Contract Model for Project Management. *PM-05 - Advancing Project Management for the 21st Century "Consepts, Tools & Techniques for Managing Successful Projects"*, 29.31 mai 2010 2010 Heraklion, Kreta, Hellas.
- KELLY, J., MALE, S. & GRAHAM, D. (2015). *Value management of construction projects*, John Wiley & Sons.
- KOMMUNEREVISJONEN (2014). *Kontroll og oppfølging av offentlig-privat samarbeid*, Oslo.

- KPMG (2003). *Kartlegging og utredning av former for offentlig samarbeid (OPS) : en KPMG-rapport til Nærings- og handelsdepartementet*, Oslo.
- KROGSVEEN. (u.d.). Tilgjengelig fra: <http://krogsveen.no/Selge-bolig/Solgte-boliger/Bolig/Delt-bolig-Rekkehus/Linjeveien-36-B-119407093> [Hentet 08.03 2016].
- LYNGDAL KOMMUNE, UNIVERSITETET I AGDER, KRUSE SMITH & ASPLAN VIAK (u.d.). *Lyngdalsmodellen Samspill mot felles mål*.
- LÆDRE, O. (2009). *Kontraktstrategi for bygg- og anleggsprosjekter*, Trondheim, Tapir akademisk forl.
- MELAND, Ø. H. (2012). *Gjennomføringsmodeller. Lyngdalsmodellen: Brukerstyrt og kostnadseffektiv - hånd i hånd*. Barnehage- og skoleanlegg nasjonal rådgivertjeneste. Tilgjengelig fra: <http://skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/id/2352> [Hentet 09.10 2015].
- MELD. ST. 28 (2011-2012). *Gode bygg for eit betre samfunn*. Oslo.
- MUNTHE-KAAS, E. S. (2015). *Økt verdiskaping i offentlig skole ved bruk av Lyngdalsmodellen* Master Prosjektoppgave, NTNU.
- NAV. (2015). *Sykefraværstatistikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Sykefravar+-+statistikk/Sykefravar> [Hentet 22.05 2016].
- NIELBO, K. L. (2014). *Triangulering*. Danmark: Aarhus Universitet. Tilgjengelig fra: <http://metodeguide.au.dk/metodeguiden-i-religion/generelle-metodiske-overvejelser-og-problemstillinger/triangulering/> [Hentet 05.05 2016].
- NORSKE ARKITEKTERS LANDSFORBUND. (2011). *Kvadraturen skolesenter*. Tilgjengelig fra: <https://www.arkitektur.no/kvadraturen-skolesenter> [Hentet 30.10 2015].
- NOU 2004:22 (2004). *Veldholdte bygninger gir mer til alle*. Oslo.
- NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON (2014). *Offentlig-privat samarbeid (OPS) : alternativt verktøy for å løse viktige samfunnsoppgaver*, Oslo.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC, C. & DEVELOPMENT (2008). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OSCAR. (u.d.-a). *Forskningen*. Tilgjengelig fra: <http://www.oscarvalue.no/forskningen> [Hentet 04.06 2015].
- OSCAR. (u.d.-b). *Om Oscar*. Tilgjengelig fra: <http://www.oscarvalue.no/om-oscar-prosjektet> [Hentet 20.10 2015].
- OSLO KOMMUNE (2005). *Høybråten skole og Persbråten videregående skole - Byrådssak 92 av 12.05.2005*. Oslo.
- RASMUSSEN, I. & STRØM, S. (2008). *Offentlig privat samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik* Oslo.
- RIF (2015). *Norges tilstand 2015 State og the Nation*, Oslo.
- RYGGE KOMMUNE (2013). *Konkurransegrunnlag 1 Konkurransepreget dialog*. Rygge.

- RYGGE KOMMUNE. (2014). *Rygge ungdomsskole, Forprosjektrapport 06.10.2014*. Tilgjengelig fra: https://www.rygge.kommune.no/Global/Felles_dokumenter/Prosjekt_Nye_Rygge_Ungdomsskole/Forprosjektrapport_redusert_uten_tegninger.pdf.
- RYGGE KOMMUNE (2016a). Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS) for Rygge ungdomsskole [Ikke publisert manuskript]. Rygge.
- RYGGE KOMMUNE. (2016b). *Prosjekt Nye Rygge Ungdomsskole*. Tilgjengelig fra: <https://www.rygge.kommune.no/Globalmeny/Tjenester/Skole-og-utdanning/Nye-Rygge-Ungdomsskole/> [Hentet 07.04 2016].
- RYGGE KOMMUNE (2016c). Saksprotokoll - Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS) for Rygge ungdomsskole [Ikke publisert manuskript]. Rygge.
- RYGGE KOMMUNE (u.d.). Utredning av et mulig felles folke- og skolebibliotek i den nye ungdomsskolen.
- SALVATIERRA-GARRIDO, J. & PASQUIRE, C. (2011). Value theory in lean construction. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 16, 8-18.
- SAMSET, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen: valg av konsept*, Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.
- SANDEN, L., CORNELIUSSEN, C. & FJELDSTAD, B. M. (2012). *Vi brys oss,- læring for livet*. Bergen kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/skoler/breimyra-skole/8469> [Hentet 07.03 2016].
- SIRNES, S. M. (2015). *Persbråten videregående skole*. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Persbr%C3%A5ten_videreg%C3%A5ende_skole [Hentet 07.03 2016].
- SKANSKA. (2007). *Skanska tar livsløpsansvar på Persbråten skole*. Tilgjengelig fra: <http://www.skanska.no/no/media/pressemeldinger/visa-pressemeldinger/?nid=qrzKsh9C> [Hentet 14.04 2016].
- SKANSKA. (u.d.). *Høybråten skole - OPS prosjekt*. Tilgjengelig fra: <http://www.skanska.no/no/Prosjekter/Prosjekt/?pid=2030&plang=nb-no> [Hentet 14.04 2016].
- SKANSKA, RAMBØLL, METIER & ATKINS (2016). *OPS Veileder*.
- SOGNNES GRUPPEN (u.d.). *Våre eiendommer*. Tilgjengelig fra: <http://sognnes.no/eiendom/eiendommer - page=0> [Hentet 07.03 2016].
- SPENCER, N. C. & WINCH, G. (2009). *How buildings add value for client*, London, Thomas Telford Publishing.
- STANDARD NORGE (2012a). NS 3424:2012 Tilstandsanalyse av byggverk Innhold og gjennomføring.
- STANDARD NORGE (2012b). NS 3454:2013 Livssyklus kostnader for byggverk Prinsipper og klassifikasjon.
- STENE, M. (1999). *Vitenskapelig forfatterskap : hvordan lykkes med skriftlige studentoppgaver*, Oslo, Kalle forl.
- THE CANADIAN COUNCIL FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (2010). *International PPP Schools Survey Report PPP Schools - The View from Within*.

- TORP, O. (2004). *Bakgrunn for det norske OPS begrepet*. Tilgjengelig fra: http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/bakgrunnen_for_det_norske_ops_begrepet.pdf [Hentet 23.09 2015].
- TORP, O. (u.d.). *Prosjektdatabase - oversikt over sentrale OPS-prosjekter*. Tilgjengelig fra: <http://www.ops-portalen.net/> [Hentet 26.02 2016].
- ULLEBERG, H. P. (2002) Skolebyggets arkitektur som ramme for sosialisering. NTNU.
- UNDERVISNINGSBYGG OSLO KF (2013). *Årsrapport 2013 Et skolebygg å være stolt av*.
- UNGE AKSJONÆRER. (u.d.). *De skal tidlig krøkes...* Tilgjengelig fra: <http://uter.idium.no/ida7217.tmp/FgvprV4FgDdLVYDCFrD205E9dLVYDCFr3jIpxlrI5l.idium> [Hentet 08.03 2016].
- VIKO. (u.d.). *Kildekritikk*. Tilgjengelig fra: <http://www.ntnu.no/viko/kildekritikk> [Hentet 25.09 2015].
- YIN, R. K. (1989). *Case study research : design and methods*, Newbury Park, Sage.
- ZIMMERMAN, M. J. (2002). *Intrinsic vs. extrinsic value*. Stanford Encyclopedia of Philosophy: Zimmermann, Michael J. Tilgjengelig fra: <http://plato.stanford.edu/entries/value-intrinsic-extrinsic/> [Hentet 22.02 2016].

10 Vedlegg

Vedlegg 1 – Masteroppgavetekst

Vedlegg 2 – Transkriberte intervjuer

Vedlegg 2-A – Intervju med intervjuobjekt 1.1

Vedlegg 2-B – Intervju med intervjuobjekt 1.2

Vedlegg 2-C – Intervju med intervjuobjekt 2.1

Vedlegg 2-D – Intervju med intervjuobjekt 2.2

Vedlegg 2-E – Intervju med intervjuobjekt 2.3

Vedlegg 2-F – Intervju med intervjuobjekt 2.4

Vedlegg 2-G – Intervju med intervjuobjekt 2.5

Vedlegg 2-H – Intervju med intervjuobjekt 2.6

Vedlegg 2-I – Intervju med intervjuobjekt 3.1

Vedlegg 2-J – Intervju med intervjuobjekt 3.2

Vedlegg 2-K – Intervju med intervjuobjekt 4.1

Vedlegg 2-L – Intervju med intervjuobjekt 4.2

Vedlegg 3 – Spørreundersøkelser

Vedlegg 3-A – Spørreundersøkelse 1 – Brukere

Vedlegg 3-B – Spørreundersøkelse øvrige - Aktører

Vedlegg 4 – Spørreundersøkelser med behandlet data

Vedlegg 4-A – Spørreundersøkelse 1 – Bruker

Vedlegg 4-B – Spørreundersøkelse 2 – Øvrige Aktører