

# **ANVENDELSER AV OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEIDSKONTRAKTER**

*En studie av OPS i to deler*

**Av**

**Silje Marie B. Vallestad**

Veileder: Førstemanuensis Tore Hillestad

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

# Sammendrag

Denne masterutredningen om anvendelser av Offentlig-Privat Samarbeidskontrakter består av to deler.

I del I av oppgaven, settes søkelyset på selve OPS-modellen som gjennomføringsmodell for prosjekter innen offentlig sektor; historikk, innhold og kontekst. I tillegg presenteres tre organisasjonsteoretiske perspektiver som kan bidra til å forklare årsaker til at offentlig sektor velger å ta modellen i bruk.

Del II omfatter en eksplorerende casestudie av hvordan OPS-kontrakter oppleves og håndteres av private og offentlige aktører. Norges to første OPS-prosjekter innen sykehjemssektoren er studert, og grundige dybdeintervjuer med sentrale aktører fra offentlig og privat side ved begge prosjektene er gjennomført. Analysen har til hensikt å besvare følgende forskningsspørsmål:

- (1) Hvorfor velger offentlig sektor å benytte seg av OPS som gjennomføringsmodell i konkurranseutsetting av prosjekter?
- (2) Hvordan opplevde de offentlige og private aktørene å jobbe med en OPS-kontrakt?
- (3) Hvordan vurderer og evaluerer aktørene prosjektene og OPS som gjennomføringsmodell i etterkant?

På bakgrunn av både *within-case* og *in-between-case* analyser, konkluderes det med at OPS-modellen har medført positive effekter på kvalitet, driftseffektivitet og vedlikehold, men aktørene har også erfart vansker med å ta i bruk en ny prosjektmodell. Delvis skyldes dette usikkerhet om modellen, delvis samarbeidsproblemer, og delvis politiske faktorer. Dette samsvarer med internasjonale erfaringer. Det konkluderes med at det er behov for mer forskning på feltet, og sentrale problemstillinger for videre studier foreslås.

*Nøkkelord:* Offentlig-Privat Samarbeid (OPS), New Public Management (NPM), konkurranseutsetting, organisasjonsteori, eksplorerende casestudie

# Forord

Etter å ha avlagt en Cand. Mag ved Universitetet i Bergen (UiB) våren 2003, tok jeg samme høst fatt på to mastergrader; en i Samfunnsøkonomi ved UiB og en i Strategi og Ledelse ved Norges Handelshøyskole (NHH). Bakgrunnen for dette valget var en økende frustrasjon med å kun operere innenfor samfunnsøkonomiens relativt tekniske modellverden, og et ønske om å jobbe mer i skjæringsfeltet mellom samfunnsøkonomi, politikk og ledelse.

Ved NHH fikk jeg muligheten til å bli introdusert for fagfelt og tilnæringsmåter jeg tidligere ikke hadde blitt eksponert for i særlig stor grad. Utfordringene var mange, læringskurven bratt og interessen stor. Jeg trivdes med å få jobbe innen 'mykere' fagfelt, og spesielt var introduksjonen til *New Public Management (NPM)* gjennom faget ved samme navn spennende. Vi har alle de siste to tiårene opplevd offentlig sektors enorme utvikling og stadig økende markedeksponering, men å jobbe både teoretisk og empirisk med dette feltet, var nytt og svært lærerikt.

Denne masterutredningen har vokst frem som en naturlig videreutvikling av semesteroppgaven jeg skrev i kurset *New Public Management* våren 2005. I semesteroppgaven studerte jeg konkurranseutsetting gjennom Offentlig-Privat Samarbeid (OPS), der et sykehjemsprosjekt ved Asker og Røyken kommuner ble benyttet som case. I konkurranseutsettingen av dette sykehjemsprosjektet, tok kommunene i bruk en OPS-modell som omfattet privat utvikling, eierskap og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) kontraktsfestet for en 20-års periode, men etter større samarbeidsproblemer mellom offentlig og privat sektor, havarte OPS-prosjektet i slutfasen da Asker kommune kjøpte tilbake eierskapet av bygget. Privat entreprenør innehar fortsatt sykehjemmets FDV-kontrakt.

Arbeidet med semesteroppgaven var spennende og utfordrende, men jeg opplevde at jeg satt på for lite kunnskap om både OPS generelt og prosjektet spesielt. Rent spesifikt så jeg et behov for å bli kjent med prosjektet sett fra privat sektors ståsted, samt å sammenligne det med liknende OPS-prosjekter. Jeg var i arbeidet med prosjektet i Asker og Røyken kommuner blitt gjort kjent med at et tilsvarende prosjekt var blitt gjennomført noen få måneder tidligere i Ullensaker kommune med et svært positivt

utfall. At de samme sentrale eksterne konsulentene var blitt benyttet i begge prosjektene, gjorde de ulike utfallene og opplevelsene ekstra interessante for videre studier. Arbeidet med semesteroppgaven kan således sies å være en pilotstudie for denne masterutredningen. I semesteroppgaven ble de grunnleggende teori- og empiristudier av både konkurranseutsetting og OPS som masterutredningen bygger på gjennomført, og videre gav både casestudien og bearbeiding av problemstillingene i denne oppgaven et svært godt utgangspunkt for videre studier. I masterutredningen er derimot langt videre litteraturstudier og omfattende casestudier lagt til grunn for analysene.

Arbeidet med denne masterutredningen har vært krevende, utfordrende, spennende og kostbart. Oppgavens omfang er omfattende, og metodene benyttet tidkrevende. Å skulle gjennomføre hele prosessen - fra første projektskisse til oppgavens siste punktum – innen en tidsramme på fem måneder, har til tider vært nervepirrende. Spesielt med to små barn hjemme, en til som melder sin ankomst rundt sensur, og jobb og studier ved siden av. Men med effektivt arbeid og en strukturert hverdag, har jeg kommet i mål. Mye takket være en fantastisk mann som, trass i innsjutt på egen masteroppgave, har stilt opp på en enestående måte. Våre to små har gitt latter og glede i hverdagen som tvinger en til å koble av og leve i nuet, og lillemann i magen signaliserer klart med turning og spark at det finnes viktigere ting i livet enn en masterutredning.

I tillegg til mann og barn, vil jeg først og fremst få takke alle respondentene for å delta i studien. Uten deres velvilje hadde det ikke vært mulig å gjennomføre dette arbeidet. Deretter; min veileder for oppfølging og godt samarbeid, Victor Norman for å inspirere til videre forskning, Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen for å ha hatt stor tro på meg gjennom flere år, og sist men ikke minst, gode venner og naboer for oppmuntrende ord, lange samtaler, diskusjoner og (det kan ikke utelates) konfekt, kake og kaffe servert på ”kontoret” hjemme i dobbeltsengen i innsjuttfasen. Takk!

Bergen, juni 2006  
Silje M. B. Vallestad

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>5</b>
<b>Tabeller</b> .....	<b>8</b>
<b>Figurer</b> .....	<b>9</b>
<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	<b>10</b>
1.1. <i>Mastergradsprosjektet</i> .....	11
1.1.1. Masterutredning 1 – En studie i to deler .....	11
1.1.2. Masterutredning 2 – En økonomisk analyse .....	12
1.2. <i>Casestudier</i> .....	13
1.2.1. Ullensaker-prosjektet .....	13
1.2.2. Asker-Røyken prosjektet .....	14
1.3. <i>Videre fremstilling i utredningen</i> .....	15
<b>DEL I: OPS - EN MODELL I EN KONTEKST: TEORETISK OG EMPIRISK RAMMEVERK</b>	
<b>Kapittel 2: New Public Management</b> .....	<b>18</b>
2.1. <i>Et paraplybegrep</i> .....	19
2.2. <i>Fremveksten av New Public Management</i> .....	21
<b>Kapittel 3: Konkurransesponering</b> .....	<b>25</b>
3.1. <i>Privatisering</i> .....	26
3.2. <i>Konkurransesetting</i> .....	27
3.2.1. Konkurransesetting om et marked .....	29
3.2.2. Fortsatt offentlig ansvar .....	30
3.2.3. Evaluering av konkurransesetting .....	31
<b>Kapittel 4: Offentlig-Privat Samarbeid</b> .....	<b>34</b>
4.1. <i>Historikk</i> .....	35
4.2. <i>OPS – en modell</i> .....	37
4.2.1. Likheter og ulikheter mellom OPS og tradisjonell konkurransesetting .....	37
4.2.2. Et paraplybegrep .....	41

4.2.3.	Partnerskapsforholdet mellom offentlig og privat sektor .....	44
4.2.4.	Faser .....	49
4.2.5.	Økonomi.....	52
4.2.6.	Eksempler.....	59
4.2.7.	Suksesskriterier .....	60
4.3.	<i>Internasjonale erfaringer</i> .....	62
<b>Kapittel 5: Organisasjonsteori for offentlig sektor.....</b>		<b>67</b>
5.1.	<i>Det instrumentelle perspektivet</i> .....	68
5.2.	<i>Det institusjonelle perspektivet</i> .....	70
5.2.1.	Kulturperspektivet.....	71
5.2.2.	Myteperspektivet.....	73
5.3.	<i>De tre perspektivene – en sammenligning</i> .....	76
 <b>DEL II: CASESTUDIE</b>		
<b>Kapittel 6: Forskningsdesign og metode.....</b>		<b>80</b>
6.1.	<i>Bakgrunn – en pilotstudie</i> .....	80
6.2.	<i>Forfasen til masterutredningen</i> .....	81
6.3.	<i>Forskningsmetode</i> .....	83
6.4.	<i>Forskningsdesign</i> .....	85
6.4.1.	Metoder .....	86
6.4.2.	Validitet.....	95
6.5.	<i>Oppsummering</i> .....	98
 <b>Kapittel 7: To sykehjem, to case.....</b>		<b>100</b>
7.1.	<i>Ullensaker-prosjektet</i> .....	101
7.1.1.	Ullensaker kommune .....	101
7.1.2.	Forfasen.....	103
7.1.3.	Utviklingsfasen .....	105
7.1.4.	Utbyggingsfasen.....	110
7.1.5.	Driftsfasen.....	112
7.1.6.	Oppsummering.....	113
7.2.	<i>Asker-Røyken prosjektet</i> .....	115
7.2.1.	Asker kommune .....	115
7.2.2.	Røyken kommune .....	116
7.2.3.	Forfasen.....	118
7.2.4.	Utviklingsfasen .....	119
7.2.5.	Utbyggingsfasen.....	125
7.2.6.	Driftsfasen.....	127
7.2.7.	Oppsummering.....	127

<b>Kapittel 8: Analyse.....</b>	<b>130</b>
8.1. <i>Hvorfor velger offentlig sektor å benytte seg av OPS som gjennomføringsmodell i konkurranseutsetting av prosjekter? (Forsknings spørsmål 1) .....</i>	<i>130</i>
8.1.1. Ullensaker-prosjektet .....	133
8.1.2. Asker-Røyken prosjektet.....	137
8.1.3. Komparativ analyse.....	140
8.2. <i>Hvordan opplevdes de offentlige og private aktørene å jobbe med en OPS-kontrakt? (Forsknings spørsmål 2) .....</i>	<i>142</i>
8.2.1. Ullensaker-prosjektet .....	142
8.2.2. Asker-Røyken prosjektet.....	149
8.2.3. Komparativ analyse.....	158
8.3. <i>Hvordan vurderer og evaluerer aktørene prosjektene og OPS som gjennomføringsmodell for offentlige infrastrukturutbygginger i etterkant? (Forsknings spørsmål 3).....</i>	<i>162</i>
8.3.1. Ullensaker-prosjektet .....	162
8.3.2. Asker-Røyken prosjektet.....	171
8.3.3. Komparativ analyse.....	178
<b>Kapittel 9: Implikasjoner og bidrag.....</b>	<b>181</b>
9.1. <i>Casestudien.....</i>	<i>182</i>
9.1.1. Prosjektgjennomføring.....	183
9.1.2. Prosjektutfall .....	184
9.1.3. Politikk .....	185
9.1.4. Erfaringer oppsummert .....	186
9.2. <i>Videre forskning .....</i>	<i>187</i>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>189</b>
<b>Appendiks 1 .....</b>	<b>198</b>
<b>Appendiks 2 .....</b>	<b>202</b>
<b>Appendiks 3 .....</b>	<b>207</b>

# Tabeller

Tabell 1: Markedseksponeeringstiltak.....	25
Tabell 2: Noen mulige styringsformer i offentlig virksomhet.....	30
Tabell 3: Sentrale forskjeller mellom OPS-kontrakter .....	39
Tabell 4: Ulike OPS-modeller .....	42
Tabell 5: Eksempler på ulike OPS-prosjekter fordelt på sektorer .....	59
Tabell 6: Erfaringer fra Nederland.....	66
Tabell 7: Ulikheter mellom det instrumentelle- og det.....	77
Tabell 8: Fire designstrategier for casestudier .....	87
Tabell 9: Oversikt over fordeling av respondenter .....	93
Tabell 10: Validitetsbegrep og metoder for å unngå validitetstrusler.....	97
Tabell 11: Valgresultat ved kommunevalg i Ullensaker (1975-2003).....	103
Tabell 12: Hovedelementer i leie- og festekontrakt (Ullensaker-prosjektet).....	107
Tabell 13: Krav til tilbud i fase 1 og fase 2 (Ullensaker-prosjektet) .....	108
Tabell 14: Valgresultat ved kommunevalg i Asker (1975-2003) .....	116
Tabell 15: Valgresultat ved kommunevalg i Røyken (1975-2003) .....	117
Tabell 16: Hovedelementer i leie- og festekontrakt (Asker-Røyken prosjektet).....	121
Tabell 17: Krav til tilbud i fase 1 og fase 2 (Asker-Røyken prosjektet).....	122
Tabell 18: Tilleggsopplysninger/suppleringsmeldinger til .....	123
Tabell 19: Forskningsspørsmål 1: Hvorfor velger offentlig sektor å.....	141
Tabell 20: Forskningsspørsmål 2: Hvordan opplevde de offentlige og.....	161
Tabell 21: Forskningsspørsmål 3: Hvordan vurderer og evaluerer .....	179
Tabell 22: Erfaringer fra anvendelse av OPS-modellen sett i lys av.....	186



# Figurer

Figur 1: Fremveksten av New Public Management – et historisk perspektiv.....	22
Figur 2: OPS-selskapet (KPMG, 2003:15) .....	41
Figur 3: Fire faser ved OPS-prosjekter.....	49
Figur 4: Betalingsprofiler for OPS-løsning versus budsjettløsninger .....	53
Figur 5: Risiko i OPS-prosjekter – faser og styrke .....	57
Figur 6: Organisasjonsperspektiver.....	68
Figur 7: Forsknings sirkelen.....	84
Figur 8: Maxwell sin interaktive modell for forskningsdesign.....	86
Figur 9: Spekteret fra ustrukturerte til fullt strukturerte intervjuer, og .....	89
Figur 10: Symbolsk interaksjonsmodell.....	90
Figur 11: Pyramidemodell.....	91
Figur 12: Befolkningsvekst (1995-2025), Ullensaker kommune.....	102
Figur 13: Organisasjonskart for Ullensaker-prosjektet .....	110
Figur 14: Tidslinje, Ullensaker-prosjektet.....	114
Figur 15: Befolkningsvekst (1995-2025), Asker kommune.....	115
Figur 16: Befolkningsvekst (1995-2025), Røyken kommune.....	117
Figur 17: Organisasjonskart for Asker-Røyken prosjektet før benyttelse.....	124
Figur 18: Organisasjonskart for Asker-Røyken prosjektet etter driftsstart.....	126
Figur 19: Tidslinje, Asker-Røyken prosjektet.....	129

---

# Kapittel 1: Innledning

---

Denne utredningen er skrevet som en avsluttende del av mastergraden i Økonomi og Administrasjon med spesialisering innen Strategi og Ledelse ved Norges Handelshøyskole (NHH) i Bergen, og omhandler forpliktende langsiktige<sup>1</sup> partnerskap mellom offentlig og privat sektor. Partnerskap er her avgrenset til å omfatte prosjekter der private aktører gis langsiktige eier og/eller driftsinteresser i offentlig infrastruktur<sup>2</sup>. Slike samarbeidsprosjekter er internasjonalt kjent under betegnelsene Public-Private Partnerships (PPP) og Private Finance Initiatives (PFI), og i faglitteratur og offentlige rapporter benyttes disse begrepene i stor grad om hverandre. I Norge har modellen blitt oversatt med *Offentlig-Privat Samarbeid* (OPS), og i utredningen er det dette begrepet som anvendes.

Modellen for Offentlig-Privat Samarbeid har blitt benyttet ved ulike offentlige infrastrukturprosjekter så langt tilbake som på 1600-tallet, men har fått et oppsving de siste 10-15 årene som følge av New Public Management bølgen som har spredt seg over den vestlige verden. I startfasen av modellens nye popularitetsvekst, ble OPS-kontrakter inngått mer som en alternativ finansieringsform og en kriseløsning for umiddelbare finansielle behov i en presset offentlig sektor, enn på grunnlag av forventninger til totaløkonomiske og/eller styringsmessige fordeler ved organisasjonsformen. På sikt har derimot samarbeidsmodellen blitt videreutviklet og etablert som en rasjonalisert og formålstjenelig modell for gjennomføring av offentlige prosjekter, og har det siste tiåret blitt anvendt som prosjektmodell verden over innen de fleste sektorer.

---

<sup>1</sup> Varigheten av OPS-kontrakter varierer mellom sektorer og type prosjekter, og spenner fra minimum 10 år til nesten 100 år. Typisk har OPS-prosjekter en varighet på 20-30 år.

<sup>2</sup> Infrastruktur er enklere å gjenkjenne, enn å definere. Grimsey og Lewis (2002:108) omtaler infrastruktur som noe som gir "*basic services to industry and households*", tilbyr "*key inputs into the economy*" og "*a crucial input to economic growth*". Aktiviteter som omfattes av infrastrukturbegrepet er, i følge dem, energisektoren, transportsystemer (veier, jernbaner, broer og tunneler), vann og avløp, telekommunikasjon og sosial infrastruktur (sykehus, fengsler, tinghus, museum, skoler og offentlige boliger). Felles kjennetegn for all infrastruktur er at det (1) har lang levetid, (2) har et begrenset andrehåndsmarked, (3) er kapitalintensive og (4) er vanskelig å verdisetse. Se også Beato og Vives (1996) for utvidede diskusjoner om det offentliges rolle i tilbud av infrastruktur.

Oftest omhandler OPS-prosjekter finansiering, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur, men modellen har også blitt benyttet ved salg og tilbakeleie av eksisterende infrastruktur, og i mindre grad også innen drift av offentlig kjernevirksomhet. Fordelene med OPS-modellen antas blant annet å være avlastning av offentlige budsjetter, gunstigere totaløkonomi, risikodeling, raskere ferdigstilling av prosjekter, innovasjon og kreativitet i utforming og bedre incentiver til privat sektor, men størrelsen på de reelle gevinstene ved modellen diskuteres i faglitteraturen. Høye transaksjonskostnader, prinsipal-agent problemer og høyere rente i privat sektor trekkes frem som faktorer som gjør helhetlige evalueringer av modellen vanskelig (jfr. kap. 4).

## **1.1. Mastergradsprosjektet**

Internasjonalt er det gjennomført svært få studier og analyser som direkte omhandler OPS-prosjekter<sup>3</sup>. En sentral årsak til den begrensede faglitteraturen om temaet, er trolig at OPS-modellen først nylig har oppnådd ny popularitet, samt at kontraktene er av så lang varighet at det enda ikke har vært mulig å gjennomføre endelige evalueringer av prosjektene. Like fullt er det viktig for den videre utviklingen av modellen – og spesielt for de aktører som skal ta den i bruk – at det eksisterer grundige analyser av fenomenet generelt, og av erfaringene så langt. Her er det enda et langt lerret å bleke.

### **1.1.1. Masterutredning 1 – En studie i to deler**

Denne mastergradsutredningen innen Strategi og Ledelse ved NHH, er del én av forfatterens doble mastergradsprosjekt om OPS, og har vokst frem som en naturlig videreutvikling av en semesteroppgave<sup>4</sup> skrevet i mastergradskurset *New Public Management: Ledelsesreformer i offentlig sektor* (EPM 425) våren 2005. Semesteroppgaven har i praksis fungert som en pilotstudie i utviklingen av prosjektet, og det ville ikke ha vært mulig å gjennomføre en så omfattende studie innenfor den

---

<sup>3</sup> Forfatteren har gjennomført omfattende litteratursøk og litteraturstudier i forarbeidet til denne utredningen. Søk etter OPS/PPP/PFI i alle relevante tidsskrifter er gjennomført, og alle litteraturlister i relevante artikler er nøye gjennomgått i et forsøk på å identifisere mer litteratur.

<sup>4</sup> "Fornyelse av offentlig sektor og New Public Management. En case-studie av erfaringer med konkurranseutsetting gjennom Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS) ved utvikling og bygging av Asker-Røyken sykehjem". Oppgaven er tilgjengelig på forespørsel.

tidsrammen som er gitt, uten dette forarbeidet. Denne masterutredningen omfatter en todelt studie av OPS:

I del I av oppgaven, settes søkelys på selve OPS-modellen; historikk, innhold og kontekst. I tillegg presenteres tre organisasjonsteoretiske perspektiver som kan bidra til å forklare årsaker til at offentlig sektor velger å ta modellen i bruk.

Del II omfatter en eksplorerende casestudie av hvordan OPS-kontrakter oppleves og håndteres av private og offentlige aktører. Norges to første OPS-prosjekter innen sykehjemssektoren er studert, og grundige dybdeintervjuer med sentrale aktører fra offentlig og privat side ved begge prosjektene er gjennomført. I søken på å utvikle en bedre forståelse for hvordan denne samarbeidsmodellen oppleves av de involverte, har man i casestudien forsøkt å tilnærme seg feltet på en så åpen og lite forutinntatt måte som mulig. Formålet med studien er å yte et bidra innen grunnforskningen om tematikken som på sikt kan danne grunnlag for videre studier og teoridannelse.

### ***Forskningsspørsmål***

I casestudien står følgende tre forskningsspørsmål i sentrum for analysen:

- (1) Hvorfor velger offentlig sektor å benytte seg av OPS som gjennomføringsmodell i konkurranseutsetting av prosjekter?
- (2) Hvordan opplever de offentlige og private aktørene å jobbe med en OPS-kontrakt?
- (3) Hvordan vurderer og evaluerer aktørene prosjektene og OPS som gjennomføringsmodell for disse i etterkant?

#### **1.1.2. Masterutredning 2 – En økonomisk analyse**

I innsamling av primærdata til casestudien, er det også fokusert på et fjerde forskningsspørsmål:

- (4) Kan bruk av OPS-kontrakter forsvares økonomisk?

Denne problemstillingen og analyser og vurderinger av dette, er tema for masterprosjektets del 2 som omhandler bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske implikasjoner ved bruk av ulike former for OPS-kontrakter. Denne utredningen er den avsluttende delen av mastergraden innen samfunnsøkonomi ved Universitetet i Bergen (UiB), og forventes å bli ferdigstilt i løpet av skoleåret 2006/2007. Funn fra casestudiene benyttes her som referanseramme i identifisering og vurdering av konkrete problemstillinger, men selve utredningen baseres på eksisterende økonomiske teorier som forsøkes benyttet og videreutviklet for bruk innen OPS-modellen.

## **1.2. Casestudier**

Som påpekt belyses Offentlig-Privat Samarbeid i masterprosjektets del en (denne utredningen) gjennom to casestudier innen sykehjemssektoren i Norge; et prosjekt i Ullensaker kommune initiert i 2000 der et eksisterende sykehjem ble utvidet og et nytt ble utviklet og etablert (Gjestad sykehjem og Gystadmyr bo- og aktivitetssenter), og et prosjekt gjennomført i samarbeid mellom Asker og Røyken kommuner initiert i 2001, der Bråset bo- og omsorgssenter ble prosjektert og bygd. Asker-Røyken prosjektet ble utviklet på modell fra Ullensaker-prosjektet, og kommunene engasjerte flere av de samme sentrale rådgiverne. Prosjektutfallene ble likevel svært ulike; der Ullensaker prosjektet av alle parter ble opplevd som en suksess og kontrakter allerede har blitt forlenget, havarerte deler av samarbeidet med privat sektor i Asker-Røyken prosjektet tidlig i prosessen.

Under følger en kort presentasjon av hver case, men lesere henvises til kapittel 7 og 8 for detaljer. Prosjektene omtales i utredningen som henholdsvis *Ullensaker-prosjektet* og *Asker-Røyken prosjektet*.

### **1.2.1. Ullensaker-prosjektet**

I 2000 utlyste Ullensaker kommune Norges første OPS-kontrakt for utvikling, utbygging, finansiering, drift og vedlikehold innen sykehjemssektoren. Kommunen var i en situasjon der den var i sterkt økende vekst og hadde store og pressende behov på mange felt som måtte løses innen kort tid. Tilgjengelige likvide midler var ikke nok til å dekke utviklingsbehovet, og det nødvendige totale låneopptaket for stort til å kunne gjennomføres i løpet av kort tid. Kommunen ble i sin søken etter finansieringsformer

tvunget til å tenke alternativt, og kommunestyrets valg av å benytte seg av privat sektor i utvikling, utbygging, finansiering, eierskap og drifting av bygget ble foretatt uten å være klar over at en nå tok i bruk en moderne teori og gjennomføringsmodell for offentlige prosjekter. Etter en åpen anbuds konkurranse med åtte prekvalifiserte, ble kontrakten vunnet av entreprenørselskapet AF Ragnar Evensen som i samarbeid med SG-Finans (som finansier/eier) og YiT (som drifter) utvidet ett eksisterende sykehjem og utviklet ett nytt bygg. I dag, 3,5 år etter ferdigstillelse av byggene, er både kommunen og de private aktørene svært fornøyde med resultatet av prosjektet, og FDV-kontrakten<sup>5</sup> har allerede blitt utvidet fra 20 til 30 år. Alle de involverte beskriver gjennomføringen av prosjektet som svært vellykket, og kommunen fremhever at resultatet har blitt bedre enn forventet. Den valgte gjennomføringsmodellen har, slik de ser det, innebåret positive bivirkninger de ikke hadde forutsett. På grunn av økt ”politisering” av OPS-modellen, har det derimot oppstått en del politiske diskusjoner og kritikk omkring bruk av modellen, og trass i svært positive erfaringer ser respondentene det som lite sannsynlig at de i dagens politiske klima vil benytte seg av OPS-modellen igjen.

### **1.2.2. Asker-Røyken prosjektet**

I 2000 inngikk Asker og Røyken kommuner et samarbeid for å få utviklet et nytt sykehjem. Både valget av OPS som gjennomføringsmodell og interkommunalt samarbeid som gjennomføringsform ble foretatt på bakgrunn av uttalte nasjonale strategier, og spesielt for Asker Kommune, en tradisjonell høyrekommune med et uttalt ønske om å være ledende i utviklingen av offentlig sektor, var det å ta i bruk nye modeller for organisering og produksjon viktig. I startfasen av prosjektet var det også planlagt at privat sektor skulle stå for driften av kjernevirksomheten i bygget (pleie- og omsorg), men da Risengaskandalen<sup>6</sup> ble opprullet midt i oppstarten, ble dette

---

<sup>5</sup> Forvaltning, drift og vedlikehold

<sup>6</sup> Norlandia overtok driften av Risenga sykehjem den 01.07.2002, og sykehjemmet ble det første privatdrevne i Norge. Risengasaken omhandler avdekking av alvorlig svikt i tilsynet ved sykehjemmet. Eldre fikk ikke den medisinske omsorgen de hadde krav på, og pasientjournalene og rapporterings-systemene var utilfredsstillende. Forholdene nådde riksmediene etter to dødsfall ved sykehjemmet der en beboer hadde mistet livet ved fall med rullestol ned en trapp og en 88 år gammel kvinne hadde skrevet dagboknotater om sitt opphold der som dokumenterte ”umenneskelig behandling”. Sakene (inkludert dagboknotatene) nådde riksmediene i mars 2003.

Se bl.a. følgende sider for mer informasjon om Risengasaken:

[http://www.helsetilsynet.no/templates/Page\\_5265.aspx](http://www.helsetilsynet.no/templates/Page_5265.aspx) (Rapport fra Helsetilsynet om forholdene ved

initiativet revurdert. Kommunene kjente til Ullensaker-prosjektet, og valgte å benytte seg av de samme sykehjemsfaglige og juridiske rådgiverne som i dette prosjektet. Etter en åpen anbudskonkurranse med tre prekvalifiserte i 2001 inngikk Asker og Røyken kommuner en OPS-kontrakt med Selvaag Pluss AS i juli 2002. Kontrakten omhandlet utvikling, bygging, eierskap og FDV av Asker-Røyken sykehjem (nå Bråset bo- og omsorgssenter), og var satt for en 20-års periode. Etter byggestart begynte Asker kommune å vurdere de økonomiske implikasjonene ved OPS-kontrakten, og evaluerte ekstrakostnadene ved å leie bygget av Selvaag Pluss til å overstige den antatte risikoen ved selv å være byggherre. Asker kommune valgte å benytte seg av OPS-kontraktens kjøpsopsjon, mens Røyken kommune som på dette tidspunktet hadde blitt underlagt ROBEK-registeret og derfor var forhindret fra å kjøpe selv, inngikk en langsiktig leiekontrakt med kjøpsforpliktelse innen 20 år med Asker. Selvaag selskapet Selvaag Forvaltning AS skulle fortsatt inneha prosjektets FDV-kontrakt. Uoverensstemmelsene mellom privat og offentlig sektor var betydelige gjennom store deler av prosjektet, og Selvaag Pluss AS har i februar i år stevnet Asker kommune for retten.

### **1.3. Videre fremstilling i utredningen**

I utredningens del I, presenteres det empiriske og teoretiske rammeverket for studien. I kapittel 2 introduseres fenomenet *New Public Management*, og vi ser på bakgrunnen for, og utbredelsen av reformtiltakene. I kapittel 3 presenteres økt konkurranseeksponering av offentlig sektor som et sentralt virkemiddel innen New Public Management trenden. Ulike former for konkurranseeksponering introduseres, og det fokuseres spesielt på situasjoner der eksterne private aktører inviteres til å konkurrere om å produsere en offentlig tjeneste (*konkurranseutsetting*). I kapittel 4 presenteres Offentlig-Privat Samarbeid som gjennomføringsmodell for offentlige prosjekter, og ulike modeller for OPS studeres. Vi ser blant annet på fremveksten av OPS, likheter og ulikheter mellom tradisjonell konkurranseutsetting og denne formen for langvarige partnerskap, kjennetegn og utfordringer ved partnerskap mellom privat og offentlig sektor, og internasjonale erfaringer og suksesskriterier ved bruk av prosjektmodellen. I kapittel 5 settes søkelyset på organisasjonsteori for offentlig sektor, og tre organisasjonsteoretiske perspektiver som kan bidra til å forklare årsaker til at offentlig sektor velger å ta

---

Risenga), og <http://www.skup.no/Metoderapporter/2003/risenga-saken.doc> (en rapport fra en journalist som satte i gang en granskning av saken.

modellen i bruk presenteres; instrumentelt perspektiv, kulturperspektivet og myteperspektivet.

Utredningens del II omhandler den kvalitative casestudien gjennomført i forbindelse med masterutredningen. I kapittel 6 presenteres og drøftes studiens metodevalg og forskningsdesign. Det argumenteres for valget av en eksplorativ tilnærming til problemstillingen, og detaljer ved datainnsamlingen presenteres. I kapittel 7 presenteres studiens to case; Ullensaker-prosjektet og Asker-Røyken prosjektet. Fremstillingen er deskriptiv, og det faktiske hendelsesforløpet blir forsøkt fremstilt på en så objektiv og nyansert måte som mulig. I kapittel 8 analyseres casene ved både *within-case* og *in-between-case* analyser. Analysen følger studiens forskningsspørsmål kronologisk, og direkte sitater fra dybdeintervjuene benyttes i stor grad for å underbygge casebeskrivelsene fra kapittel 7. Kapittel 9 er utredningens siste kapittel, og implikasjoner og bidrag fra studien presenteres.



**> Del I:**

**OPS:**

# **En modell i en kontekst**

**Teoretisk og empirisk rammeverk**

- 
- > New Public Management (kapittel 2)**
  - > Konkurransesponsoring (kapittel 3)**
  - > Offentlig-Privat Samarbeid (kapittel 4)**
  - > Organisasjonsteori for offentlig sektor (kapittel 5)**
-

---

## Kapittel 2: New Public Management

---

*“Governments around the globe adopted management reforms to squeeze extra efficiency out of the public sector [...]. The Westminster nations – Australia, the United Kingdom, and especially New Zealand – proved the world’s most aggressive reformers and have widely been viewed as models. From Korea to Brazil, from Portugal to Sweden, government reform has transformed public management.”*

(Kettl 1997:446)

Endringene i offentlig sektor i de fleste vestlige land de siste to tiårene er svært synlige, og vi har vært vitner til *“a pandemic of public sector reforms”* (Boyne, 2003:211). Der etterkrigstidens nasjonalstater med økonomers, borgeres og næringslivets støtte inntok sentrale roller i eierskap og produksjon av varer og tjenester <sup>7</sup> (Shleifer, 1998) og samtidig etablerte stadig mer omfattende sosiale sikkerhetsordninger og velferdstiltak (Cameron, 1997), har vi de senere årene sett en økende privatisering av de samme selskapene og sektorene som noen tiår tidligere ble nasjonalisert. I tillegg har vi bevitnet en overgang til stadig mer markedsbaserte løsninger innen velferdsstatens tradisjonelle kjerneområder, og private aktører er nå involvert i produksjon av både ’harde’ og ’myke’ tjenester (Jensen og Stonecash, 2005). Grensene mellom offentlig og privat har endret seg, og er ikke lenger like tydelige (Parker og Hartley, 2003). Torben Beck Jørgensen (1999:575) diskuterer utviklingen i Danmark over de siste tiårene i sin artikkel *“The public sector in an in-between time: Searching for new public values”*, og bekrefter dette:

*“In the early 1980s, telecommunication, as well as other infrastructure, was perceived as an inherent part of classic state building – and not only as a natural monopoly in the economic sense of the word. Since then the Danish Telecom has gradually been privatized”.*

Samtidig som slike til dels omfattende privatiserings- og konkurranseeksponeringsprogrammer ble satt i gang i stadig flere vestlige land, begynte offentlig sektor å eksperimentere med innføring av organisasjons-, ledelses- og produksjonsprinsipper for

---

<sup>7</sup> ’Nasjonaliseringen’ omhandlet i all hovedsak strategiske sektorer innen samfunnet; transport, energiproduksjon, deler av finanssystemet, råvareindustri m.m., men hva som ble regnet som ’strategisk’ varierte til en viss grad mellom land. Se Cameron (1997) for omfattende beskrivelser av den politiske og økonomiske utviklingen i etterkrigstiden.

offentlig styring og tjenesteytelse som tidligere kun var blitt benyttet i private virksomheter. Et bredt spekter av reformer spredte seg, og reformbølgen fikk tilnavnet *New Public Management* (NPM). Sentralt stod å 'lære fra det private', og formålet var å effektivisere, modernisere og forenkle (bl.a. Klausen, 2004).

Innholdet i de utstrakte reformtiltakene i offentlig sektor kan sies å kunne klassifiseres i to grupper; de som primært retter seg mot offentlig sektors *oppbygging og virkemåte*, det vil si interne organisasjonsforhold, og de som omhandler *politikkens innhold*, med andre ord selve tjenesteproduksjonen (Johnstad m.fl., 2003). Denne spenningen mellom ulike NPM-reformer tilegnes ofte bevegelsens tosidige ståsted, ettersom det teoretiske grunnlaget for NPM dels bygger på *nyere økonomisk teori* og dels på *nyere ledelsesteori* (bl.a. Christensen m.fl., 2004:136; Espedal, 1999). Disse teoriretningene fremheves som NPMs to søyler, og sentralt ligger et syn på aktører som rasjonelle egennyttemaksimerere og på markedet som den optimale arena for å formidle rette incentiver og effektive transaksjoner.

## 2.1. Et paraplybegrep

Under NPM-begrepet finner en både utfyllende og konkurrerende oppskrifter på reformer, og av et så stort antall at offentlig sektor står ovenfor store valgmuligheter når løsninger skal velges. Av denne grunn hevder enkelte forskere at NPM i stor grad minner om et supermarked der en kan fylle handlekurven med de reformtiltakene en ønsker og som synes å passe best (bl.a. From m.fl., 2003).

Selve begrepet *New Public Management* ble benyttet for første gang av Christopher Hood i 1991 da han sammenlignet endringer i offentlig administrasjon gjennom 80-tallet i OECD-landene. Hood observerte at en rekke av reformene som var satt i gang i ulike land hadde sentrale fellestrekk, men han merket seg også at ulike land hadde gjennomført reformene forskjellig<sup>8</sup>. Det er derfor naturlig å spørre seg om NPM egentlig er en selvstendig reformpakke eller om det mer kan regnes som en gruppe enkeltstående reformelementer som har en felles kjerne.

---

<sup>8</sup> Hood's artikkel drøftes bl.a. i Christensen og Lægreid (2002)

Christopher Pollit (1995) argumenterer for det sistnevnte. Han mener at NPM omhandler nettopp denne felles kjernen i de moderniseringsprosessene i offentlig sektor som OECD-landene har opplevd, og påpeker at det er en bemerkelsesverdig enighet blant politiske ledere i mange land om hva problemene i offentlig sektor omhandler. Fellestrekkene mellom reformene i land, nærliggende så vel som for land lokalisert på hver sin side av kloden, kan indikere at NPM er en global trend, samtidig som ulikhetene i de konkrete valgene av tiltak eller gjennomføringen av disse indikerer at NPM er en paraplybetegnelse heller enn et enhetlig begrep. Dette er også bemerket av andre forskere, bl.a. Christensen og Læg Reid (2002). De fremhever at mens NPM i noen land har vært et resultat av spredning av ideer fra utsiden, har reformprosessene i andre land mer båret preg av å være resultat av lokale eller nasjonale initiativer. Oftest ville en se en blanding av begge spredningsformene, og om NPM-bølgen bringer med seg konvergens eller divergens mellom land, blir derfor problematisert<sup>9</sup>.

Sahlin-Andersson (2002) har grepet tak i dette, om omtaler NPM som et produkt av tre typer trender; en *nasjonalt basert trend*, der nasjoner uavhengig av hverandre gjennomfører lignende reformer samtidig, en *internasjonal trend* der nasjoner lærer av og imiterer hverandre i reformeringsforsøkene, og en *transnasjonal trend* der ulike eksterne aktører (forskere, konsulenter, internasjonale organisasjoner m.fl.) deltar direkte eller indirekte i spredningen. Hennes funn indikerer følgelig at en ved NPM i stor grad vil oppleve en konvergens mellom land, men at det også er mulig å oppleve divergerende trender som følge av nasjonale initiativ eller en geografisk begrenset spredning.

Fremveksten av NPM har følgelig vært en svært kompleks prosess som har gått gjennom ulike stadier og fått ulike innpakninger, og begrepet har retrospektivt blitt tillagt et sett med administrative reformer på 80- og 90-tallet som ble initiert aktivt gjennom administrasjonspolitikk eller som vokste frem fra bunnen gjennom sektorspesifikke eller byråspesifikke initiativer (Christensen og Læg Reid 2002:23). Christopher Pollit (gjengitt i Vanebo og Strømsnes, 2004) har derfor argumentert for at NPM må forstås som et empirisk fenomen fremfor en samlet teoridannelse eller modell.

---

<sup>9</sup> Se bl.a. kapittel 2 Christensen og Læg Reid (2002): "*A transformative perspective on administrative reforms*" og Hood (1995): "*The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme*" for interessante artikler om hvordan NPM til dels har utviklet seg i ulike retninger i ulike land

## 2.2. Fremveksten av New Public Management

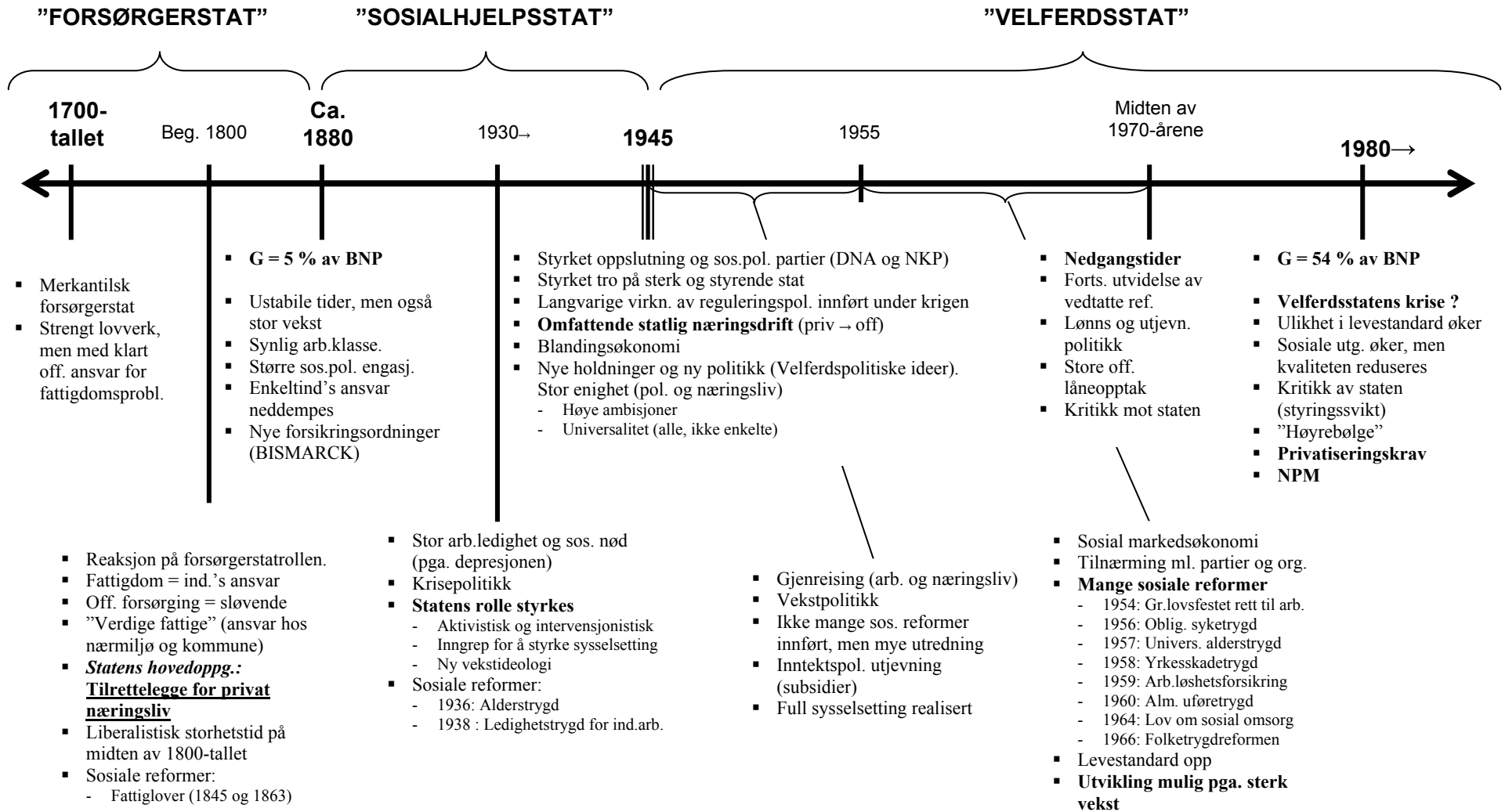
Omfattende reformer i offentlig sektor er ikke et nytt fenomen, og offentlig virksomhet i de fleste land preges til enhver tid av mangfoldige pågående reformprosesser. Til alle tider har en opplevd at fokus og virkemåte i det offentlige har blitt endret for å tilpasse seg svingninger i opinionen eller spesifikke samfunnsmessige og økonomiske endringer. Figur 1 illustrerer fremveksten av det vi i dag kjenner som New Public Management i Norge i et historisk perspektiv<sup>10</sup>. Figuren viser hvordan oppfatninger av statens virkefelt har endret seg i sykluser i løpet av de siste århundrene. Perioden etter andre verdenskrig er spesielt interessant i denne sammenhengen. Det var i denne perioden begrepet *velferdsstat* oppstod (Cameron, 1997), og etterkrigstiden var preget av sterk enighet både blant borgere og næringsliv om at staten skulle ha et sterkt engasjement både i forhold til borgeres ve og vel, og i forhold til produksjon av varer og tjenester innen sentrale sektorer (Domberger og Rimmer, 1994; Beato og Vives, 1996). I denne perioden ble mange av de store universelle velferdstiltakene vi kjenner i dag innført, og staten påtok seg rollen som garantist ovenfor stadig flere sosiale og velferdsmessige områder. Med sterk vedvarende vekst og lite behov for de nyopprettede støtteordningene, var dette uproblematisk, men når nedgangstider satte inn ble de nye omfattende statlig forpliktelsene derimot svært vanskelige å møte, og det ble i økende grad stilt spørsmål ved statens omfattende rolle i samfunnet.

Den ustabile verdensøkonomien som preget store deler av 70- og begynnelsen av 80-tallet, var følgelig en sentral årsak til paradigmeskiftet (Beato og Vives, 1996). I denne perioden var den vestlige verden preget av stagflasjon, høy arbeidsledighet og store underskudd. Både borgere og næringsliv uttrykte en sterk misnøye med situasjonen, og den keynesianske politikken som hadde preget hele etterkrigstiden mistet sin tillit (Vanebo og Strømsnes, 2004). Hovedkritikken som ble rettet mot det offentlige gikk på at den var for stor, for byråkratisk, for lite brukerorientert og hadde en for dårlig ledelse (Klausen 2004). De store problemene og utfordringene gjorde at kravet om endring var høyløst, og omfattende reformer som svar på tiltale var uunngåelig. Denne utviklingen var i større eller mindre grad felles for alle vestlige land, og William T. Gormley Jr. (1990:26) beskriver det slik:

---

<sup>10</sup> Figuren er utviklet av forfatteren basert på bl.a. Cameron (1997); Kamerman og Kahn (1989); Lystestøl og Meland (2003) og nettstedene [www.ssb.no](http://www.ssb.no) (Statistisk Sentralbyrå) og [www.caplex.no](http://www.caplex.no) (Caplex Nettleksikon)

Figur 1: Fremveksten av New Public Management – et historisk perspektiv



*”After the end of World War II, governments all over the world assumed increasing responsibilities for the welfare of their populations, thereby affecting the lives of more and more people. In this process, governments may have overreached and after more than forty years of activist government, a reaction was to be expected.”*

Forskjellen mellom reformene som satte inn i offentlig sektor fra begynnelsen av 80-tallet, og de en kjente fra tidligere reformarbeid, var følgelig deres store geografiske utbredelse og politiske samstemmighet. Christopher Pollitt og Geert Bouckaert omtaler dette i sin bok ”Public Management Reform. A Comparative Analysis” (2004:24):

*”the changes since 1980 have – in many countries – been distinguished by an international character and a degree of political salience that mark them out from the more parochial or technical changes of the preceding quarter century. In some countries there have been deliberate attempts to remodel the state. In many countries reform has been accompanied by large claims from politicians to the effect that wholesale change, with sharp improvements in performance, was both desirable and achievable. To put it more colloquially, there has been more ‘hype’ about administrative change, in more countries, more or less simultaneously, than ever before.”*

I Storbritannia har reformarbeidet blitt koplet direkte til høyrebølgen i britisk politikk på 1980-tallet, og spesielt til Thatcher-regjeringen og deres forpliktelse til å *”[roll] back the frontiers of the State”* (Kjerstad, 1997; Chen, 2002; Domberger og Rimmer, 1994:440). De kjempet en hard kamp for økt privatisering og bruk av markedet, og gjorde i 1988 konkurranseutsetting pålagt som en direkte konsekvens av at kommuner viste seg å være trege med å introdusere konkurranse (ibid.). Jessop (2000:11) har beskrevet høyresidens fokus på marked og liberalisme i offentlig sektor i denne perioden som *”den ny-liberale responsen til påstandene om en krise i offentlig sektor”*, og Johan P. Olsen (Klausen, 2004:25) snakker på sin side om tre utfordringsbølger for den nordiske velferdsmodellen; en *rød* (sosialistisk), en *grønn* (bærekraftighet) og en *blå*. Den blå bølgen representerer i følge Olsen *”en (ny)liberalistisk og (ny)konservativ orientering, der kræver mer individualisme, konkurrence og brug af markeder”*. Han knytter New Public Management (NPM) direkte til denne bølgen, og omtaler NPM som *”et samlekonsept for en række delreformer og teknikker, der har det til fælles, at inspirationen stammer fra det private og/eller fra økonomisk og rationel tankegang”* (ibid.).

Også i mange andre land vant høyresiden frem i denne perioden. Norge inklusive. Siden den politiske høyresiden tradisjonelt har stått nærmere næringslivet enn de sosialistiske partiene, ga dette den nødvendige legitimiteten for å benytte løsninger kjent fra privat sektor i offentlig virksomhet. Sentralt i det nye styringsparadigmet lå markeds-, bruker- og serviceorienteringer, resultat- og prestasjonsmålinger, ny regnskapspraksis og nye incentivsystemer (Vanebo og Strømsnes 2004), og slike virkemidler ble benyttet i stadig større grad ut over 80- og 90-tallet for å effektivisere og modernisere offentlig sektor. Denne trenden har blant annet blitt omtalt som en *"global reformbølge"* for offentlig sektor (Christensen og Lægred, 2002:1) og en *"global trend"* (Sahlin-Andersson, 2002:43).

Dersom en aksepterer påstandene om NPMs ideologiske forankring og at NPM faktisk er en identifiserbar reformpakke som er spredt over alle landegrenser, er NPM et uttrykk for globalisering både når det gjelder administrativ doktrine og politisk ideologi (Johnstad m.fl, 2003). Donald F. Kettl (1997:446) knytter reformspredningen til informasjonsalderen, og betegner reformene i offentlig sektor siden slutten av 1970-tallet som *"kanskje informasjonsalderens første virkelige revolusjon"*, og Christopher Pollitt og Geert Bouckaert (2004:1) har på sin side omtalt reformbølgen som *"a pandemic of public management reforms, which has swept across much of the OECD world"*.



---

## Kapittel 3: Konkurranseseksponering

---

Konkurranseseksponering av offentlig tjenesteproduksjon som effektiviseringstiltak, har fått stor oppmerksomhet verden over. Også i Norge har økt bruk av konkurranse i anskaffelsen og produksjon av offentlige varer og tjenester fått en sentral plass de senere årene. I NOU 2000:19: ”Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?”, drøftes fire former for konkurranseseksponering (tabell 1). Typiske målsetninger for å benytte seg av slike markedsmekanismer i offentlig tjenesteproduksjon er; (1) mer igjen for pengene, (2) økt kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen, (3) stimulering av innovasjon i tjenesteytingen, (4) klargjøring av roller, og (5) økt brukerorientering (bl.a. St.prp. nr. 66; Domberger og Jensen, 1997).

Tabell 1: Markedseksponeringstiltak

TILTAK	BESKRIVELSE
<b>Etablering av konkurransemarkeder</b> <i>(deregulering)</i>	Tidligere offentlig monopol fratras eneretten til produksjon, og må konkurrere i et marked. Innebærer at tilbydere og etterspørrere møtes i en åpen markedskonkurranse.
<b>Anbud</b> <i>(konkurranseutsetting)</i>	Det offentlige avholder konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige. Vinneren får eksklusiv, men tidsbegrenset rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiveren, og det offentlige innehar fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet.
<b>«Pengene følger brukeren»</b>	Tiltak der borgere tildeles en brukerrett til å benytte en gitt tjeneste, og da gjerne innenfor en gitt økonomisk ramme. Brukeren velger deretter selv tilbyder, som mottar finansiering fra det offentlige (hel- eller delfinansiering) tilsvarende brukerrettens verdi. Dette systemet kan benyttes for å etablere konkurranse mellom offentlige institusjoner, mellom private institusjoner eller mellom offentlige og private institusjoner.
<b>Benchmarking</b>	Systematisk sammenstilling av ulik virksomhets-informasjon, slik at en kan måle prestasjoner i en virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter, internt eller eksternt.

Om markedseksponering av offentlige sektor diskuteres og presenteres i positive eller negative ordlag, synes å avhenge sterkt av politisk ståsted, og fenomenet har av mange blitt tillagt 'høyrebølgen' – og med dette også New Public Management bølgen – i norsk og internasjonal politikk. I både den politiske debatten og mediedekning av temaet, bæres det videre preg av at folk og grupperinger tillegger begrepet konkurranseeksponering ulikt innhold, og termene *konkurranseeksponering*, *konkurranseutsetting* og *privatisering* benyttes i stor grad om hverandre. Dette observeres også innen faglitteraturen, der ulike studier definerer og operasjonaliserer fenomenene på forskjellige måter.

### 3.1. Privatisering

Det finnes et utall ulike definisjoner av begrepet *privatisering*, som alle i større eller mindre grad tillegger fenomenet varierende innhold. En mye referert definisjon ved E.S. Savas (i Starr, 1988:14) omtaler privatisering som "*the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in an activity or in the ownership of assets*". Privatisering omhandler følgelig at offentlig sektors rolle innen drift eller eierskap reduseres til fordel for økt engasjement fra privat sektor. Grader av redusert og økt engasjement, spesifiseres ikke. Ett flertall av andre definisjoner i akademiske studier er like brede (se bl.a. Kjerstad, 1997:19; Brekke og Hagen, 1999:39). Slike generelle definisjoner fremmer følgelig ingen klar og entydig forståelse av fenomenet, og faglitteraturen preges derfor av mange forsøk på å beskrive begrepets innhold.

**Sørgard** (gjengitt i Kjerstad 1997) skiller mellom tre former for privatisering: *denasjonalisering*, *deregulering* og *anbudsprivatisering* ("*Contracting out*"). Førstnevnte omhandler her salg av offentlig aktiva, den midterste at konkurranse introduseres i markeder hvor det tidligere eksisterte legale monopoler og offentlige enerettsområder, og sistnevnte at privat sektor konkurrerer om å få i oppdrag å produsere varer og tjenester som tilbys av det offentlige. **Starr** (1988) omtaler også deregulering som en privatiseringsform, men skiller i tillegg mellom *implisitt privatisering*, som følger naturlig ved avslutning av offentlige programmer eller støttetiltak, *eksplisitt privatisering* som resulterer av overføring av offentlig eierskap til privat sektor, og *finansiell privatisering* som oppstår når offentlig sektor finansierer privat produserte varer og tjenester (for eksempel gjennom anbudskonkurranser eller

pengene følger brukeren tiltak). **Johansen** (2001) presenterer på sin side privatisering som et fenomen bestående av tre dimensjoner – *eierskap, regulering og finansiering* – som i større eller mindre grad omfattes av tiltakene. Disse tre dimensjonene kan lett knyttes til Sørgard og Starr sine privatiseringsformer, og sammen skape et omfattende bilde av mulige privatiseringsreformer. Dette ville i så tilfellet innebære at svært mange av de markedeksponeringstiltakene i offentlig sektor som knyttes til New Public Management bølgen ville bli omfattet av begrepet, og at det er nærliggende å trekke et likhetstegn mellom markedeksponering og privatisering på alle områder der privat sektor utgjør en del av den økte konkurransen.

Forfatteren er derimot av den oppfatning at det kompliserte bildet av tiltak som privatiseringsbegrepet her fremkaller, er lite hensiktsmessig. Selv om man kan være enig i at det er mulig å snakke om grader av privatisering – som et slags kontinuum av ulike former for tiltak der privat sektor i økende grad gis eierskap og/eller kontroll av produksjon av tidligere offentlig monopolproduserte varer og tjenester – fremstår en mer avgrenset og operasjonaliserbar definisjon som plasserer begrepet i den høyre ytterkanten av kontinuumet, som mer beskrivende. I denne utredningen vil privatisering derfor defineres som *overføring av eierskap og finansiering av produksjon fra offentlig til privat sektor uten noen form for reguleringstiltak fra det offentlige*. Med andre ord vil privatisering innebære ren markedskonkurranse uten offentlige inngrep<sup>11</sup>. Typiske argumenter for denne formen for privatisering inkluderer, (1) reduksjon av størrelsen på offentlig sektor, (2) reduksjon av underskudd i offentlig sektor og (3) bedring av effektiviteten i produksjon (Rothenberg Pack, 1991).

## **3.2. Konkurransesetting**

Som tidligere bemerket, kan konkurranseeksponeringstiltak kan ta flere former; i den ene ytterkanten finner vi privatiseringstiltak (etter utredningens definisjon) der alt eierskap og ansvar overføres til privat sektor, mens en i den andre ytterkanten finner

---

<sup>11</sup> Det er i denne sammenhengen nødvendig å påpekte at privatisering av eierskap alene ikke nødvendigvis innebærer økt konkurranse. En må her skille mellom to relaterte begreper; privatisering og liberalisering, der en ved liberalisering mener at offentlig kontroll reduseres og det åpnes for mer konkurranse. Det er fullt mulig å privatisere uten å liberalisere. Dette skjedde blant annet i England der flere offentlige monopol gjennom privatisering ble erstattet med private monopol (Starr, 1988). I min definisjon innebærer derimot privatisering også liberalisering, og følgelig økt konkurranse innen den privatiserte sektoren.

konkurransesponeringstiltak der deler av offentlig sektor eksponeres for konkurranse internt i sektoren gjennom etablering av interne markeder, eller såkalte *kvasimarkeder*<sup>12</sup>. Mellom disse ytterpunktene finner en ulike former for tiltak der privat sektor i større eller mindre grad involveres i produksjon av enten støttefunksjoner eller primærtjenester i offentlig sektor (Kjerstad, 1997; Econ, 2001; Berg, 1995), og der den private overtar ulik grad av finansielt og tjenestemessig ansvar. Slike former for markedseksponering kalles for *konkurransesutsetting*<sup>13</sup>. Ved enkelte former for konkurransesutsetting vil privat sektor konkurrere med offentlig sektor om produksjonen<sup>14</sup>, mens ved andre tiltak vil private tilbydere kun konkurrere med hverandre på grunnlag av en utstett anbudskonkurranse fra det offentlige. I engelsk faglitteratur omtales konkurransetiltak der egne interne offentlige enheter kan delta i konkurransen om produksjon på lik linje med private aktører som *competitive tendering*, mens konkurransesponeringstiltak som kun er åpne for private aktører omtales som *contracting out* eller *outsourcing* (Domberger og Jensen, 1997). På norsk finnes det dessverre ikke slike begrepsmessige skiller, og dette er beklagelig ettersom det fremstår å være en stor forskjell mellom disse. Da det ene tiltaket per definisjon innebærer at

---

<sup>12</sup> ”Pengene følger brukeren” og ”benchmarking”, som omtalt i NOU 2000:19, er former for etablering av slike interne markeder eller kvasimarkeder. Denne formen for konkurransesponering vil ikke diskuteres i denne utredningen, og interesserte lesere henvises til bl.a. boken ”Modernisering av offentlig sektor”, av Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (2004) for videre presentasjoner og diskusjoner rundt dette.

<sup>13</sup> Konkurransesutsetting i seg selv er ikke en juridisk term og har heller ikke noe konkret juridisk innhold, men når offentlig sektor skal ta i bruk dette virkemiddelet må de forholde seg til ulike regelverk. Lov om offentlig anskaffelse med tillegg er sentral, og i tillegg legger EØS-avtalen føringer på gjennomføring av konkurranse innen enkelte felt. Jeg vil i utredningen ikke gå inn på hva regelverkene konkret innebærer her, men det er verdt å merke seg at slike regelverk eksisterer og at offentlig anskaffelse ved bruk av konkurranse er regulert.

<sup>14</sup> Når offentlig tjenesteproduksjon eksponeres for konkurranse ved hjelp av konkurransesutsetting og interne offentlige enheter inviteres til å delta i konkurransen om produksjonen, blir organiseringen av den offentlige sektorens interne enheter viktig. For å sikre en effektiv og rettferdig konkurranse og unngå inhabilitet, er det av avgjørende betydning at det interne ansvaret for produksjon og forvaltning av den konkurransesatte tjenesten er klart definert og separert. Bestiller-utfører-organisering (BUO) er et virkemiddel for å oppnå dette. Med BUO menes at det innføres et formelt skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse av tjenesten (bestilleroppgaver) og selve tjenesteproduksjonen (utføreroppgaver), og at dette skillet legges til grunn for organiseringen av den offentlige sektorens tjenestetilbud innenfor et bestemt felt. Offentlig sektor fungerer ved konkurransesutsetting som bestiller av en tjeneste, og privat sektor eller en offentlig utførehenhet som leverandør som mottar betaling fra det offentlige for sitt arbeid. Forholdet mellom de to rollene reguleres av kontrakter som legges til grunn for føringer på samarbeid, og for kontroll og oppfølging av utføreren fra bestilleren sin side. For at en slik kontraktsform skal fungere optimalt, er det svært viktig at det offentlige besitter en solid bestillerkompetanse, enten internt eller gjennom innleide tjenester fra konsulenter eller bedrifter med spisskompetanse på feltet. Interesserte lesere henvises til bl.a. Nesheim, 2004; Nesheim og Vathne, 2000; Nesheim og Rokkan, 2001 og 2004 for mer informasjon om, og er føringer ved bruk av BUO.

produksjonen faktisk settes ut til private, er det denne formen for *konkurranseutsetting* som vil bli betegnet som dette i utredningen. Konkurranseutsetting der offentlige enheter kan delta i konkurransen, vil bli omtalt som *anbudskonkurranse*.

### 3.2.1. Konkurranses om et marked

Som virkemiddel, befinner anbudskonkurranser og konkurranseutsetting seg i en særstilling i forhold til andre konkurranseeksponeringstiltak fordi det innebærer konkurranse *om* et marked, i motsetning til konkurranse *i* markedet (Johnsen m.fl., 2004; Domberger og Jensen, 1997). Med dette menes at der en ved privatisering, deregulering og etablering av interne markeder oppnår at hver aktør/enhet vil møte sterkere konkurranse på daglig basis, vil vinnere av anbud- og konkurranseutsettingskontrakter bli gitt enerett på produksjonen av en gitt tjeneste i kontraktsperioden og følgelig kun møte aktiv konkurranse periodevis. Til forskjell fra privatisering, vil konkurranseutsetting ikke nødvendigvis innebære at fysiske fasiliteter overføres til private hender, og heller ikke en evig og ikke-reverserbar overføring av produksjonen. Felles for begge tiltakene, er det samme bakenforliggende rasjonale for iverksetting – antagelsene om ulike incentiver mellom sektorene<sup>15</sup> (Jensen og Stonecash, 2005; Frant, 1996).

I tabell 2 er forskjeller og likheter mellom ulike styringsformer i offentlig virksomhet illustrert. I den ene ytterkanten finner en etatsstyring som omfatter områder der alt gjøres av offentlig sektor alene og det ikke eksisterer noen form for konkurranseeksponering, mens en i den andre ytterkanten finner ren markedskonkurranse, som følgelig vil omfatte privatiseringstiltak etter utredningens definisjon. De tre styringsformene *anbudskonkurranse*, *konkurranseutsetting* og *Offentlig-Privat Samarbeid (OPS)* i tabellen, omhandler alle konkurranse *om* et marked. Hovedforskjellen mellom disse formene for konkurranseeksponering omhandler blant annet kontraktslengde, tidspunktet privat sektor kommer inn i prosjektet, prosjektutføring, finansieringsansvar og risikodeling. Dette vil diskuteres nærmere i neste kapittel.

---

<sup>15</sup> Sterke incentiver oppstår som følge av markedstransaksjoner med mulighet for personlig gevinst, mens svake incentiver eksisterer i hierarkiske institusjoner der enkeltindivider ikke personlig kan legge krav på gevinster fra en transaksjon. Mens privat sektor antas å være preget av 'high powered incentives', antas incentivene i offentlig sektor å i stor grad være 'low powered'.

**Tabell 2: Noen mulige styringsformer i offentlig virksomhet**

STYRINGSFORM	ORGANISERING	FINANSIERING	PRODUKSJON
Tradisjonell etatsstyring	Offentlig sektor	Offentlig sektor	Offentlig sektor
Benchmarking	Offentlig sektor	Offentlig sektor	Offentlig sektor
Fritt brukervalg & “Pengene følger brukeren”	Offentlig sektor	Offentlig sektor	Offentlig- eller privat sektor
Anbudskonkurranse	Offentlig sektor	Offentlig sektor	Offentlig- eller privat sektor
Konkurranseutsetting	Offentlig sektor	Offentlig sektor	Privat sektor
Offentlig-Privat Samarbeid (OPS)	Offentlig sektor	Offentlig- eller privat sektor	Privat sektor
Markedskonkurranse	Privat sektor	Privat sektor	Privat sektor

### 3.2.2. Fortsatt offentlig ansvar

Konkurranseutsetting handler følgelig om å sette ut selve *driften* av en tjeneste eller et gode på anbud. Det offentlige har i slike tilfeller fortsatt ansvaret for at tjenesten blir produsert og betalt for, og for at den oppfyller de lovbestemte og/eller avtalte kvalitetskravene: *“Where a public-sector organization transfers responsibility for certain functions to the private sector, it does not relinquish accountability for them”* (Domberger og Jensen, 1997:76). Dette forvaltningsansvaret kan ikke overføres til andre når oppgaven er lovpålagt, noe som er tilfellet for alle kommunale og fylkeskommunale kjerneoppgaver; eksempelvis utdanning, eldreomsorg og renovasjon. Selve utføringen av den, kan derimot gjennom konkurranseutsetting overlates til private, og det er dette som har blitt gjort i større og større grad de siste tiårene.

I Norge har konkurranseutsetting i hovedsak vært benyttet i forbindelse med kjøp av støttetjenester, som for eksempel entreprenørtjenester, vedlikehold av bygninger, kantinedrift og renhold, men en har i de senere årene også i økende grad benyttet seg av konkurranseutsetting innenfor kommunale velferdstjenester (*primærtjenester*) innenfor helse/omsorg og renovasjon (Gustavsson 2004; Nesheim og Vathne, 2000). Dette er også trenden internasjonalt (Jensen og Stonecash, 2005). Videre har flere og flere land gradvis invitert privat sektor inn i stadig større og mer omfattende deler av

produksjonen av offentlige tjenester. Der tradisjonelle konkurranseutsettingskontrakter var svært spesifiserte og relativt kortvarige, ser en nå stadig flere langtidskontrakter (minimum 20 år) der private aktører for eksempel ikke bare står for reisingen av bygg, men også for utvikling, finansiering, drift og vedlikehold av disse. I noen tilfeller har de også ansvar for driften av primærtjenesten (for eksempel utdanning eller omsorg) som finner sted i bygget. Denne typen konkurranseutsettingskontrakter kalles for *Offentlig-Privat Samarbeid* (OPS), og det er slike kontrakter det vil fokuseres på videre i utredningen.

### **3.2.3. Evaluering av konkurranseutsetting**

Det eksisterer ingen egen teori om konkurranseutsetting, men studier av modellen bygger i hovedsak på tre temaer for å forklare hvorfor konkurranseutsetting kan medføre effektivitetsgevinster; (1) effekten av konkurranse, (2) effekten av incentivforskjeller mellom sektorene og (3) effekten av overføring av eierskap (Jensen og Stonecash, 2005).

Det er internasjonalt gjennomført mange studier om erfaringer med, og virkninger og konsekvenser av, konkurranseutsetting på offentlig tjenesteproduksjon. Spesielt er effekter på kostnader og kvalitet studert nøye. Konklusjonene fra studiene gir ingen entydig forklaring av effektene ved modellen.

#### ***Kvalitet***

Funn i ulike studier når det gjelder effekt av konkurranseutsetting på kvalitet varierer sterkt, og det er derfor ikke mulig å trekke noen endelig konklusjon (Domberger og Rimmer, 2004; Domberger og Jensen, 1997). Årsakene til at evalueringen er vanskelig, er delvis fordi kvalitet innen mange områder er vanskelig å måle, og delvis fordi en ikke har noe godt sammenligningsgrunnlag ettersom overvåking og forsøk på måling av kvalitet i stor grad ble innført etter at konkurranseeksponering ble implementert. Dette understrekes av Domberger og Jensen (1997:74), som poengterer at konkurranseutsetting har medført: *“major changes in the monitoring of services, with explicit inspection processes being introduced, and a clear emphasis on standards”*.

## ***Kostnader***

Når det gjelder kostnadene, hersker det derimot stor enighet om at en ved konkurranseutsetting oppnår en reduksjon, og det er generelt påvist store kostnadsbesparelser. Domberger og Rimmer (2004) har gjennomgått en rekke studier, og finner en gjennomsnittlig innsparing på 20 %. Det eksisterer derimot stor variasjon i besparelsene både mellom sektorer og i størrelse, og det rapporteres om en spredning på mellom en negativ innsparing på seks prosent og en positiv innsparing på hele 68 prosent. Hovedårsaken til kostnadsbesparelser ved bruk av konkurranseutsetting synes derimot ikke å være egenskaper ved privat sektor, men selve konkurransen. Sektortilhørighet hos utfører har vist seg å være av mindre relevans, da det ved anbudskonkurranser vunnet av interne offentlige enheter generelt er rapportert om oppnådde kostnadsgevinster av samme størrelse som ved konkurranseutsetting med private vinnere (bl.a. Jensen og Stonecash, 2005).

I andre studier påpekes det derimot at det er problematisk å anslå den reelle størrelsen på kostnadsbesparelsene (bl.a. Domberger og Jensen, 1997; Johansen, 2001; Jensen og Stonecash, 2005 og Domberger og Rimmer, 1994), og det angis tre hovedårsaker til dette. For det første, er datamaterialet fra offentlig sektor mangelfullt og/eller vanskelig sammenliknbart med materialet fra private virksomheter på grunn av omfattende *joint production* og ulike regnskapsprinsipper. For det andre, at konkurranseutsetting og anbudskonkurranser medfører større indirekte kostnader (*transaksjonskostnader*) enn tradisjonell produksjon, på grunn av store påkrevde ressurser for å gjennomføre selve konkurransen og følge opp vinneren. Det understrekes i artiklene (ibid.) at disse kostnadene må inkluderes i evaluering av den reelle kostnadsbesparelsen, men det er derimot stor uenighet i hvor høye disse transaksjonskostnadene er. For det tredje, påpekes det at man ikke kan evaluere kostnader alene uten også å vurdere kvalitet, og en må spørre seg selv om en måler likt mot likt. Dersom både kostnadene og kvaliteten reduseres som følge av konkurranseutsettingen av tjenesten, er det langt fra sikkert at den rapporterte kostnadsbesparelsen er reell.

Kritikere av konkurranseutsetting hevder at rapporterte effektivitetsgevinster ved modellen er transitoriske og i stor grad en illusjon (Jensen og Stonecash, 2005). I følge dem er det to hovedkilder til innsparinger; (1) *Quality-shading*, og (2) *Redistribution*. Kvalitetsreduksjon i tjenester som følge av konkurranseutsetting er i følge kritikerne vanlig fordi innsats settes inn der det er mest synlig, og fordi kontrakter av natur er



ukomplette slik at prinsipal ikke kan fullgardere seg mot av agenten velger å investere i kostnadsreduksjon i stedet for kvalitetsheving (Hart m.fl., 1997; Hart, 2003). Omfordelingshypotesen omhandler på sin side ikke effektene av konkurranseutsettingen på selve tjenesten, men på omkringliggende forhold. I følge denne teorien vil innsparinger ved konkurranseutsetting ofte oppnås som følge av dårligere arbeidsforhold og lavere inntekter for de ansatte, og gevinster tilfaller derfor i stor grad eierne av den private bedriften i stedet for samfunnet.

I tillegg til kvalitetsreduksjons- og omfordelingshypotesene, fremhever Jensen og Stonecash (2005) *hold-up* som en sentral problemstilling ved konkurranseutsetting. Ettersom alle kontraktsforhold er preget av dynamiske omgivelser som følge av at forhold endrer seg over tid, og fordi kontrakter er ukomplette av natur, åpnes det for opportuniste fra privat utfører. *Hold-up* innebærer at den private aktøren benytter sjansen til å øke priser og profittere dersom endringer skjer som gjør at offentlig sektor ser seg nødt til å reforhandle kontrakten. Offentlig sektor kan i slike tilfeller selvsagt velge å gå tilbake til markedet dersom den opplever at den private aktøren handler opportunistisk, men å gjøre dette er assosiert med transaksjonskostnader og offentlig sektor vil derfor ofte velge å betale litt ekstra i stedet.

Dette impliserer to ting; for det første, at en aktør besitter høy forhandlingsmakt så snart kontrakten er vunnet, og for det andre, at det av denne årsak er problematisk å kun benytte seg av 'laveste pris' som kriterium ved anbudskonkurranser. I følge Krugman (2002:31 i Jensen og Stonecash, 2005:775) er det vanlig "*for private contractors to bid low to get the business, then push the prices up once the government work force has been disbanded*", og store ikke-budsjetterte ekstrakostnader vil derfor påløpe. I følge Jensen og Stonecash (ibid.) finnes det ikke empirisk arbeid om fenomenet som beviser dets eksistens, men de understreker at det at *hold-up* er vanskelig å verifisere, ikke innebærer at det ikke eksisterer. En måte å løse *hold-up* problemet på, i følge dem, er anvendelse av relasjonelle eller implisitte kontrakter som avhenger av tillitt. Offentlig-Privat Samarbeidskontrakter innebærer en slik fremgangsmåte, og vi vil se nærmere på dette i de påfølgende kapitlene.

---

## Kapittel 4: Offentlig-Privat Samarbeid

---

Internasjonalt observeres det at en ny form for langvarige forpliktende partnerskap mellom offentlig og privat sektor i stadig større grad tas i bruk. Denne formen for samarbeidsprosjekter strekker seg ofte over flere tiår, og omfatter et langt større privat engasjement i produksjon og drift av offentlige tjenester enn en er vant med fra andre konkurranseeksponerende tiltak. Typisk tillegges både utvikling, finansiering, bygging, drift og vedlikehold av infrastruktur privat sektor, og den private aktøren vil ofte også stå for drift av tilhørende støtte- og/eller kjernetjenester. Selve forvaltningsansvaret ligger derimot fortsatt i offentlige hender, på samme måte som ved tradisjonell konkurranseutsetting.

Slike partnerskap mellom sektorene omtales internasjonalt som *Public Private Partnership* (PPP) eller *Private Finance Initiatives* (PFI)<sup>16</sup>, og i Norge har fenomenet fått betegnelsen *Offentlig-Privat Samarbeid* (OPS). OPS kan defineres som:

*“forpliktende langvarige partnerskap mellom det offentlige og det private næringslivet, der privat sektor gis ansvar for planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av offentlig infrastruktur. Privat sektor vil ofte også gis ansvar for drift av primærtjenesten som skal tilbys ved bruk av infrastrukturen. Modellen omfatter deling eller reallokering av risiko, kostnader, resurser og ansvar, i et felles forsøk på å oppnå kommersielle og sosiale mål.”<sup>17</sup>*

---

<sup>16</sup> PFI og PPP benyttes om hverandre i internasjonal faglitteratur. Parker og Hartley (2002) påpeker derimot at korrekt bruk av begrepene innebærer at mens PFI omfatter langtidskontrakter for tilbud av et aktivum og ofte også dens tilhørende tjeneste, innebærer PPP at offentlig og privat sektor integreres og at aktivumet ikke tilbakeføres til offentlig sektor etter kontraktsslutt. I Storbritannia ble Private Finance Initiatives (PFI) initiert som et politisk tiltak av den konservative regjeringen i 1992. I 1997 ble tiltaket relansert av tidligere PFI-kritiske Labour under navnet Public Private Partnerships.

<sup>17</sup> Utredningens definisjon er utviklet på bakgrunn av følgende definisjoner:

**Koppenjan (2003:137):** *“A form of structured cooperation between public and private parties in the planning, construction and/or exploitation of infrastructural facilities in which they share or reallocate risks, costs, benefits, resources and responsibilities.”*

**Reijniers (1994:138):** *“Bringing about, maintaining, managing and operating provisions and activities by means of a project-wise approach by the public and private sector, starting from a joint risk acceptance as regards estimated costs and expected returns, aimed at the joint realisation of commercial and social objectives”*

**Grimsey og Lewis (2002:108):** *“long-term contractual agreements with private sector entities for the construction or management of public sector infrastructure facilities by the private sector entity, or the provision of services (using infrastructure facilities) by the private sector entity”*

**Kommunal- og regionaldepartementet (nettside):** *“OPS (Offentlig-Privat-Samarbeid) er en type forpliktende partnerskap mellom det offentlige og det private næringslivet. Det kan defineres som en*

## 4.1. Historikk

Det norske uttrykket *Offentlig-Privat Samarbeid* oppstod i Samferdselsdepartementet i 1999 i forbindelse med oppfølgingen av et pålegg fra Stortinget om at Regjeringen skulle utrede og legge frem ”en vurdering av mulige prøveprosjekter for privat finansiering, bygging og drift av veiprosjekter” (B.innst.Snr.I TI.01, 1998-1999, referert i OPS-portalen(a)). I 2001 ble tre slike prøveprosjekter vedtatt gjennomført; EV39 Øysand – Thamshavn i Sør-Trøndelag, vestlige deler av EV18 i Aust-Agder og strekningen Handeland – Feda på E39 (Inst.S.nr.119, 2000-2001, kap. 9.2.6). En kjenner derimot til flere norske prosjekter som i dag ville ha blitt karakterisert som OPS fra tidligere enn 1999, blant annet biblioteket i Tønsberg (1992) og Eidsvågstunnellen og Puddefjordsbroen i Bergen (1950-tallet) (Gjønnnes, 2003).

Internasjonalt er partnerskapsmodellen derimot kjent fra ulike offentlige infrastrukturprosjekter så langt tilbake som på 1600-tallet, og Frankrike refereres til av mange som modellens grunnlegger med partnerskapsprosjektet rundt Canal de Briare i 1638 (Grimsey og Lewis, 2005; Ribault, 2001; Owen og Merna, 1997). I USA kan partnerskapstilnærmingen spores tilbake til drift av fengsler på 1800-tallet da private betalte offentlig sektor for å overta eierskap, drift, og – ikke minst – billig arbeidskraft (Schneider, 1999). Det er liten grunn til å tro at en ikke vil finne flere internasjonale eksempler fra tidligere tider på samarbeidsprosjekter mellom offentlig og privat sektor der private har tatt en langt større del av både driften, finansieringen og risikoen enn det som har vært vanlig de siste tiårene.

OPS omhandler følgelig ingen ny ”oppfinnelse”, men heller en nygjenvunnet popularitet som oppstod som en del av New Public Management-bølgen, og New Zealand, Storbritannia, Tyrkia og Nederland regnes ofte som foregangsland i å ta modellen i bruk (Reijniers, 1994; Koppenjan, 2003; Parker og Hartley, 2002; Owen og Merna, 1997; Hall, 1998; Grimsey og Lewis, 2005). Tre hovedårsaker til popularitetsveksten for OPS-modellen angis av Linder (1999); for det første,

---

(forts. fotnote 17)

*offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private etter forespørsel fra det offentlige, og der risikoen fordeles mellom offentlig og privat sektor. Betegnelsen brukes ofte om et samarbeid hvor private aktører utfører/ overtar oppgaver/roller som ut fra lovgivningen er et offentlig ansvar. I korte trekk handler det om å finne ulike former for deling både av eierrollen, drifts- og tjenesteyterrollen og finansieringsrollen.”*

gjennomføring av omfattende teoretiske arbeider om skillet mellom offentlig- og privat sektor, med en påfølgende avtakende interesse for og enighet i en klar todeling mellom disse. For det andre, generelle politiske faktorer og ideologiske endringer i den vestlige verden, og for det tredje gjennomføring av ulike ledelsesreformer i offentlig sektor på 1990-tallet, der en gradvis gikk bort fra tidligere prinsipper for ledelse og atferd, og fikk et nytt fokus på fleksibilitet og innovasjon.

I startfasen av popularitetsveksten for OPS-modellen, ble OPS-kontrakter inngått mer som en alternativ finansieringsform og en kriseløsning for umiddelbare finansielle behov i en presset offentlig sektor, enn på grunnlag av forventninger til totaløkonomiske og/eller styringsmessige fordeler ved organisasjonsformen. Omfattende privatiseringsprogrammer var allerede satt i gang og til dels gjennomført for å hente inn kapital til slunkne offentlige pengekasser, men inntektene fra disse tiltakene dekket ikke det finansielle behovet. OPS ble da tatt i bruk for aktiviteter eller sektorer som det ikke ble ansett som gunstige å fullprivatisere: *“partnerships arise as a derivative in areas where full privatization seems less tractable, perhaps due to technical problems attending the assignment of property rights”* (Linder, 1999:37). I følge Grout (1997:53) omhandler dette aktiviteter der *“the final consumer remains chiefly, and often in its entirety, the public sector, and where the public sector retains a very close interest in the quality and nature of the service”*.

På sikt har derimot partnerskapstilnærmingen blitt videreutviklet og etablert som en rasjonalisert og hensiktsmessig modell for gjennomføring av offentlige prosjekter, og har det siste tiåret blitt anvendt som prosjektmodell verden over innen de fleste sektorer (Daniels og Trebeilcock, 1996). OPS har etablert seg som et alternativ til vanlig konkurranseutsetting, og blir i økende grad benyttet. Vanlige argumenter for å ta modellen i bruk er<sup>18</sup>: (1) å kunne tillate nye investeringer, og flere investeringer enn om alt skulle gjøres internt, uten at dette viser seg som en økning i offentlig gjeld, (2) å redusere offentlige forbruk, (3) manglende teknisk kompetanse offentlig sektor, (4) risikoaversjon i offentlig sektor<sup>19</sup>, (5) bedre incentiver og innovativitet i privat

---

<sup>18</sup> Interesserte lesere henvises til Grout (1997 og 2003), Owen og Marna (1997), Ribault (2001), Parker og Hartley (2002), Mayston (1999); Econ 1999 og Grimsey og Lewis (2004 og 2005) for gode presentasjoner om forventede effekter ved bruk av OPS-modellen

<sup>19</sup> Prinsippet ved OPS er at risiko overføres til den part som best kan håndtere den, og det vil si at risiko for bl.a. forsinkelser, kostnadsoverskridelser og kvalitetsfeil i all hovedsak overføres til privat sektor. Ved tradisjonell konkurranseutsetting ville risikoen i stor grad ligge i offentlige hender.

sektor, som det antas vil vise seg i OPS-prosjektene i form av høyere effektivitet og lavere livssyklus kostnader, og (6) økt inntjening i offentlig sektor<sup>20</sup>.

Samarbeidsmodellene mellom offentlig og privat sektor som går under betegnelsen OPS, søker alle å utvikle langsiktige samarbeidsrelasjoner mellom partene i en konkurranseutsettingsituasjon fordi kontrakter, som er ukomplette av natur, ikke klarer å fange opp alle detaljer eller eventualiteter. Gjennom å binde privat utfører ”til masten” over en lengre periode, er tanken at tidsperspektivet og incentivene vil virke i offentlig sektors favør. Både kvalitet og kostnader tenkes optimalisert dersom risikoen fordeles mellom kontraktspartene, og der den som best kan håndtere risikoen er bærer av den. OPS grunner således i et ønske om å gi innbyggere bedre og billigere tjenester gjennom en mer helhetlig og livssyklusorientert tilnæringsmåte til prosjekter (KPMG, 2003).

## **4.2. OPS – en modell**

På grunn av den lange varigheten ved OPS-kontrakter, antallet ulike prosjektmodeller, de store spesifikke initialinvesteringene og prosjektene kompleksitet, er det behov for å se nærmere på karakteristikker ved slike partnerskap. I dette avsnittet skal vi se på hva som skiller OPS fra tradisjonell konkurranseutsetting, egenskaper ved forskjellige OPS-modeller, kjennetegn ved partnerskap mellom sektorene, ulike prosjektfaser, økonomiske forhold og suksesskriterier for OPS-prosjekter. Eksempler på OPS-prosjekter innen ulike sektorer, blir også presentert.

### **4.2.1. Likheter og ulikheter mellom OPS og tradisjonell konkurranseutsetting**

OPS-modellen som konkurranseutsettingsform, omfatter både ordinær tjenesteyting og infrastruktur, og har på mange områder mye til felles med tradisjonelle konkurranseutsettingsprosjekter. Terminologien *Offentlig-Privat Samarbeid* benyttes derimot for å markere sentrale forskjeller fra disse. Der kjernen i tradisjonell konkurranseutsetting typisk er priskonkurranser om klart avgrensede enkeltoppgaver basert på nøye spesifiserte bestillinger fra en offentlig sektor som fortsatt innehar

---

<sup>20</sup> Ved salg av eksisterende offentlig infrastruktur til privat sektor, der private overtar både eierskap, vedlikehold og drift av fasiliteten.

eierskap og kontroll, omfatter OPS et større privat ansvar og over et betydelig lengre tidsrom. Videre vil et typisk OPS prosjekt omfatte **både** utvikling, bygging og finansiering av en fysisk fasilitet, **og** drift og vedlikehold av denne – og ofte også av tilhørende primærtjenester – over et tidsrom på normalt 25-30 år, der et tradisjonelt konkurranseutsettingsprosjekt omfatter **enten** konstruksjonen av den fysiske infrastrukturen etter en så detaljspesifisert bestilling som mulig fra offentlig sektor, **eller** drift av en primær- eller støttetjeneste over et tidsrom på 3-5 år. OPS-modellen setter helheten i sentrum, ser et prosjekts ulike faser i sammenheng og baserer seg på relasjonelle kontrakter, mens tradisjonell konkurranseutsetting håndterer fasene som separate og baserer seg på klassiske kontrakter. OPS kan derfor sies å omhandle tiltak der offentlig sektor overfører komplette infrastrukturprosjekter, som tradisjonelt direkte eller indirekte har blitt levert av det offentlige, til private. Dette innebærer en betydelig endring av offentlig sektors rolle, som ved OPS-kontrakter må bære og sjonglere mellom svært mange ulike hatter:

*”As managers of contractual relationships, public bodies: authorise contracts (government as **concession granter**); evaluate infrastructure needs (government as **network planner**); provide supporting facilities (e.g. land) and pay for services (government **funding**); define performance outcomes and standards (government as **customer**); undertake detailed procurement planning (government as **project manager**); ensure facilities are constructed, used and maintained satisfactorily (government as **inspector**); require compliance with standards and specifications (government as **overseers**); monitor business and financial viability (government as **contract manager**); assess environmental impact (government as **protector of the environment**); and guarantee community access and achieve social policy objectives (government as **representative of the public interest**)”*

(Grimsey og Lewis, 2004:94)<sup>21</sup>

I tabell 3 fremheves hovedforskjellene mellom tradisjonelle konkurranseutsettingskontrakter og OPS-kontrakter. Som vi ser fra tabellen, er et sentralt element ved OPS-modellen, er at den private partneren eller det private konsortiet<sup>22</sup> kommer inn i prosjektet på et så tidlig tidspunkt at den får mulighet til å

---

<sup>21</sup> Uthevingene i sitatet er gjort av forfatteren for å forenkle oversikten over de mange, og til dels nye, rollene for offentlig sektor.

<sup>22</sup> På grunn av OPS-prosjektene størrelse, er det vanlig at flere selskaper innen ulike bransjer går sammen og danner et konsortium som skal fungere som tilbyder/kontraktspartner i OPS-prosjektet.

**Tabell 3: Sentrale forskjeller mellom OPS-kontrakter og tradisjonelle konkurranseutsetningskontrakter**

	DAGENS FORVALTNING	OPS
<b>Privat sektor</b>	Privat sektor er underleverandør av klart spesifiserte enkeltoppgaver	Privat sektor gis et helhetsansvar for å levere infrastrukturen / tjenesten
<b>Fokus</b>	Det offentlige fokuserer på hvordan det skal leveres (detaljspesifisering). Kontroll av den private aktøren ligger sentralt.	Det offentlige stiller krav til hva som skal leveres (ytelseskrav). Samarbeid og tillit ligger sentralt i forholdet mellom sektorene.
<b>Kontrakter</b>	Kontrakter inngås for et begrenset tidsrom; byggeperioden eller 3-5 årig tjenestedrift. Privat sektor deltar følgelig kun i prosjektet i en begrenset del av dens liv	Kontrakter omfatter minimum 20 år, men strekker seg ved enkelte prosjekter over hele fasilitetens antatte livstid. Privat sektor involveres i prosjektet fra så tidlig som mulig
<b>Risiko</b>	All risiko tilfaller offentlig sektor, og både tap og innsparing tilfaller denne	Risiko allokeres til den part som best kan påvirke den, og eventuelle tap eller innsparinger tilfaller parten som bærer den gitte risikoen
<b>Finansiering / eierskap</b>	Finansiering til bygging bevilges over offentlige budsjetter, og offentlig sektor innehar eierrettigheter til fasiliteten fra dag en.	Privat sektor kan gis ansvaret for å finansiere utbygging og utvikling av tjenesten, og vil temporært eller evig inneha eierrettigheter til fasiliteten. Tilbakebetaling skjer ved bruker-betaling eller avtalt offentlig leiepris.
<b>Kostnader</b>	Utgifter påløper i utviklings- og byggefasen.	Det løper som regel ikke utgifter i utviklings- eller byggefasen. Betaling og finansiering fordeles over hele kontraktperioden eller livssyklusen til prosjektet.
<b>Perspektiv</b>	Investerings- og driftsutgifter sees i stor grad hver for seg.	Kostnader til bygg, drift og vedlikehold sees i sammenheng (livssyklusperspektiv)

delta i selve utformingen, og at den forblir tilknyttet til prosjektet og ansvarliggjort i forhold til det over lengre tid. Videre er konkurransegrunnlaget ved OPS-prosjekter mer generelt utformet enn ved vanlige konkurranseutsetningsprosjekter, der et detaljert konkurransemateriell og en nøye spesifisert kontrakt regnes som absolutt nødvendig for å oppnå et vellykket resultat. Ved OPS ligger fokuset på *hvilket resultat* som kreves, og ikke på *hvordan*. Årsaken til dette er at den private aktøren skal gis rom for innovasjon og optimalisering av løsninger, slik at det endelige produktet blir mer helhetsorientert og hensiktsmessig utformet enn det kan bli ved tradisjonelle prosjekter. Ved å se ulike faser i prosjektets livssyklus i sammenheng, antas OPS å kunne gi bedre tilpassede løsninger gjennom hele prosjektet slik at det vil oppleves synergieffekter mellom

konstruksjonskostnader, arkitektoniske løsninger, driftskostnader og vedlikehold. Den private leverandøren tenkes ved OPS å ikke lengre bare ha incentiv til å gjøre utbyggingen så rimelig som mulig innenfor kontrakt, men derimot til å se alle kostnadsstrømmer i et langtidsperspektiv i sammenheng (Nærings- og Handelsdepartementet m.fl., 2004; Parker og Hartley, 2004). Dette tilrettelegges det ikke for ved tradisjonelle anskaffelser med offentlig detaljstyring av delprosjekter, der byggherren (den offentlige aktøren) sitter med størsteparten av ansvaret for prosjektets fremdrift, budsjett og fremtidige funksjonsdyktighet og drifts- og vedlikeholdskostnader. Selv om byggherren gjennom konkurranseutsettingskontrakter har kjøpt profesjonelle aktører til alle fag og ledd i prosessen, vil han ikke i kontrakten ha klart å helgardere seg i forhold til alle eventualiteter, og effekten er at han lett havner i en ugunstig situasjon med tids- og kostnadsoverskridelser.

Kjerneelementene i OPS-modellen kan følgelig sies å være (Nærings- og Handelsdepartementet m.fl.; Grimsey og Lewis, 2005; Parker og Hartley, 2004; Econ, 1999):

- (1) At kontrakten om oppdraget tildeles etter konkurranse
- (2) At tilbyder får i oppdrag å gjennomføre et prosjekt for en gitt kontraktssum, definert enten ved brukerpris eller en leieavtale
- (3) At tilbyder får frihet til å utvikle prosjektet på den måten han anser som mest hensiktsmessig
- (4) Etablering av et partnerskap mellom sektorene basert på tillit
- (5) At tilbyder forplikter seg til å drifte og vedlikeholde en fysisk fasilitet, som den ofte også selv vil ha utviklet og bygget, over en lengre periode. Prosjektfaser sees derfor i sammenheng
- (6) At risiko allokeres til den part som mest kostnadseffektivt kan redusere den

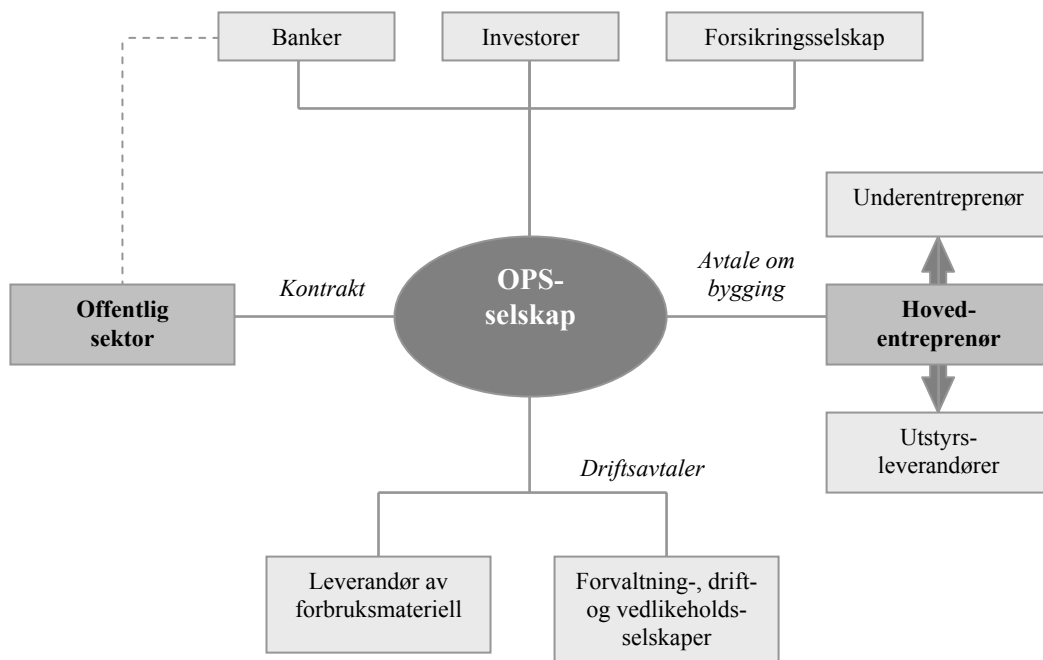
At OPS-prosjekter typisk i større eller mindre grad omhandler offentlige kjernevirksomheter, gjør OPS til et politisk sensitivt tema (Grout, 2003).



## 4.2.2. Et paraplybegrep

Begrepet *Offentlig-Privat Samarbeid* omfatter ikke bare en, men en rekke partnerskapsmodeller mellom offentlig og privat sektor der den private aktøren gis langsiktige drifts og/eller eierinteresser i offentlig infrastruktur. Vanligvis vil det ved OPS-prosjekter etableres et eget OPS-selskap som eies og drives av den eller de private aktørene (konsortiet) som er ansvarlig for kontrakten med offentlig sektor. I figur 2 presenteres en skisse over en typisk oppbygging av et slikt selskap. Vi ser her at offentlig sektor kun forholder seg til OPS-selskapet, og eventuelt også til banken dette selskapet er kunde i, for å garantere for finansieringen. OPS-selskapet sitter på sin side, direkte eller indirekte, på alle kontrakter og kontakter utover i systemet. Dette omhandler bl.a. de ulike interessentene i selskapet, og gjennom disse også kontakten og kontraktene med deres underleverandører. Ved OPS-prosjekter blir offentlig sektor følgelig ansvarlig for å håndtere langt færre kontrakter enn ved tradisjonell konkurranseutsetting.

Figur 2: OPS-selskapet (KPMG, 2003:15)



## ***Ulike partnerskapsmodeller***

Innen faglitteraturen er det store variasjoner i antallet ulike modeller som presenteres i tilknytning til OPS-begrepet. Mens den norske OPS-veilederen<sup>23</sup> (Nærings- og Handelsdepartementet m.fl., 2004) presenterer tre hovedformer for OPS-modeller, legger Grimsey og Lewis (2005) frem en liste over tretten (tabell 4). Disse ulike OPS-modellene kan videre tillegges ulike hovedgrupper, avhengig av om privat sektor finansierer prosjektet helt, delvis eller ikke i det hele tatt.

Internasjonalt er det vanlig å dele OPS-prosjekter inn i tre slike kategorier. Såkalte *Concession*-modeller omfatter prosjekter som er fullfinansiert av privat sektor, mens *Allience*- eller *joint venture* modeller omhandler prosjekter der sektorene deler ansvaret for finansiering, utvikling, vedlikehold og/eller drift. I *Aftermage*-modellene vil derimot prosjektfinansieringen helt og holdent ligge i offentlige hender, mens private aktører involveres i de andre prosjektfasene (Koppenjan, 2003; Ribault, 2001; Gerrard, 2001).

**Tabell 4: Ulike OPS-modeller**

<b>OPS-VEILEDEREN</b>	<b>GRIMSEY OG LEWIS</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Build-Operate-Transfer (BOT)</li><li>2. Tjenesteutsettingskontrakter</li><li>3. Joint Venture</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Design and construct</li><li>2. Sale and lease back</li><li>3. Operate and maintain</li><li>4. Operate-Maintain-Manage (OMM)</li><li>5. Build, operate, transfer (BOT)</li><li>6. Build-Lease-Transfer (BLT)</li><li>7. Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)</li><li>8. Lease-Renovate-Operate-Transfer (LROT)</li><li>9. Design-Build-Finance-Operate-Manage (DBFOM)</li><li>10. Build-Own-Operate (BOO)</li><li>11. Franchise</li><li>12. Concession</li><li>13. Joint Venture</li></ol>

I tillegg til selve finansieringen, er det særlig på fire punkter at OPS-prosjektene varierer (Nærings- og Handelsdepartementet m.fl., 2004; Grimsey og Lewis, 2004; Abdel-Aziz og Russel, 2001):

---

<sup>23</sup> Det understrekes i den forbindelse at den OPS-veilederen som foreligger er en foreløpig versjon. Det finnes per dags dato ingen ferdigstilt nasjonal veileder for OPS-prosjekter.

**(1) Omhandler kontrakten nybygg eller overføring av en eksisterende fasilitet?**

Kontrakter som innebærer at privat sektor overtar eksisterende fasiliteter (f.eks. sykehjem skoler, idrettshaller eller veistrekninger), medfører ikke en økning i tilbudet til allmennheten og er motivert av andre hensyn, bl.a. behov for umiddelbar kapital i offentlig sektor (fra salg), manglende tilgang på fond for å kunne renovere fasiliteten, eller et behov for å kunne binde opp penger i daglig vedlikehold. Nybygg innebærer derimot både et mulig livssyklusperspektiv i forhold til utvikling, konstruksjon, drift og vedlikehold, og i tillegg et økt tilbud. Kun OPS-kontrakter som omhandler nybygg vil diskuteres i denne utredningen.

**(2) Omfatter kontrakten drift av brukertjenester?**

OPS-kontrakter vil ofte omfatte drift av tjenesten (primærtjenesten) som knyttes til infrastrukturen, i tillegg til driften og vedlikeholdet av fasiliteten eller bygget. Slike primærtjenester kan omfatte bl.a. omsorg (ved sykehjem), vakt hold (ved fengsler), kundebetjening (ved servicebygg og transport; bibliotek, idrettshaller, broer, jernbaner etc.) og utdanning (ved skoler). Slik tjenestedrift innebærer større krav til samarbeid og fleksibilitet i løpet av kontraktsperioden.

**(3) Hvordan skjer betalingen til den private kontraktøren?**

Betales privat sektor gjennom avtalte leie- og driftspriser finansiert av offentlig sektor, gjennom brukerbetaling eller en kombinasjon? Hvordan den private kontraktøren gjenvinner sin investering og om, og i hvilken grad, han må bære etterspørselsrisikoen, er av stor betydning i OPS-prosjekter, og virker inn på både finansieringen og den private parts behov for fristilling i oppgaveløsningen. I følge Beato og Vives (1996), vil OPS-prosjekter finansiert ved brukerbetaling være mest effektive fordi privat sektor da i langt større grad er direkte avhengig av brukerne og deres evaluering av prosjektet.

**(4) Hvem eier fasiliteten ved kontraktsslutt?**

Mens den fysiske fasiliteten ved enkelte OPS-prosjekter blir værende i private hender når kontrakten løper ut, vil offentlig sektor i andre prosjekter enten være forpliktet til å overta den eller ha opsjon til å gjøre det, på dette tidspunktet. Hvis fasiliteten forblir hos privat sektor, vil konsortiet ha betydelig egeninteresse i å kunne påvirke funksjoner og alternative anvendelsesområder. Offentlig sektor må være bevisst på dette ved prosjektutviklingen. Ved offentlig overtakelse av

fasiliteten, må det i kontrakten fastsettes vilkår i forhold til pris og kvalitet på overtakelsestidspunktet. Flemming og Meyer (1997) fremhever i den sammenheng at det kan oppleves problemer med underinvestering fra den private kontraktøren mot slutten av kontrakten<sup>24</sup>, og foreslår at betingelsene for kjøp bør reflekterer investeringer i kontraktsperioden. Han understreker her viktigheten av at investeringer som skal inngå i verdsettingen må aksepteres av offentlig sektor før gjennomføring, for å unngå *gold-plating*<sup>25</sup>. I følge Grout (1997) er slike *transfer*-kontrakter i bunn og grunn langvarige leasingkontrakter mellom offentlig og privat sektor, og Beato og Vives (1996) fremhever i den sammenheng at slike kontrakter alltid har en negativ økonomisk effekt for offentlig sektor fordi nåverdien av leieavtalen er høyere enn investeringskostnadene ved ren offentlig tilbud. Dette på grunn av en høyere rente i privat sektor (se avsnitt 4.2.5). Gjennom transfer-kontrakter vil offentlig sektor derimot ha muligheter til å spre kostnadene på en annen måte enn ved tradisjonell gjennomføring av prosjekter, og dette kan i enkelte tilfeller oppleves å rettferdiggjøre en høyere nåverdi.

#### **4.2.3. Partnerskapsforholdet mellom offentlig og privat sektor**

Etablering av samarbeidsforhold mellom offentlig og privat sektor av så langvarig karakter som OPS-modellen forutsetter, krever en fundamental endring i holdning fra alle involverte parter. Den private aktørens tidlige inntreden i prosjektet og sentrale deltakelse i planlegging og utvikling, krever en offentlig sektor som oppgir mye av sin vanlige kontroll og styring, og den private aktøren må på sin side forholde seg til en offentlig bestiller på en helt annen måte enn den har gjort ved tradisjonelle konkurranseutsettingskontrakter. En vellykket gjennomføring av slike prosjekter, krever derfor parter som invester tid og ressurser i å utvikle en gjensidig forståelse for hverandres relative styrker, svakheter og historie:

---

<sup>24</sup> “Incentives to invest and maintain assets therefore diminishes as the dates of termination of franchises approach” (ibid.:9)

<sup>25</sup> *Gold-plating* eller *golden plated watercooler* effekten omhandler at investeringer ene og alene gjennomføres for investeringens skyld. Dette observeres ofte internt i organisasjoner ved årets slutt dersom avdelinger må tilbakeføre eventuelle overskudd til moderorganisasjonen i stedet for å kunne videreføre midlene til kommende budsjettår. Ved OPS-*transfer*kontrakter, der overføringsprisen alene reflekterer summen på investeringer i løpet av kontraktsperioden, vil private også ha incentiv til å foreta investeringer for investeringens skyld alene og ikke fordi den bidrar til økt nytte. Av denne grunn er det viktig at prissetting på grunnlag av investeringer ved transferkontrakter, foretas på bakgrunn av investeringer det er felles enighet om, og ikke på bakgrunn av den totale investeringssummen alene.

*[Partnerships] require actors from each sector to adopt characteristics and points of view that once defined and stabilized the identities of their counterparts”*

(Linder, 1999:36)

*”without a shift in attitude, formal provision for flexibility is fruitless, for one cannot create a co-operative attitude by writing down that such an attitude will be taken to contingencies as they arise”*

(Campbell og Harris, 1993:173)

### ***Relasjonelle kontrakter***

En høy grad av tillitt, ærlighet, fleksibilitet og velvilje er nødvendig i alle partnerskap, og OPS-prosjekter er intet unntak (KPMG, 2003; Campbell og Harris, 1993; Smith, 1999). I faglitteratur og internasjonale OPS-veiledere fremheves i den sammenheng viktigheten av en teamtilnærming til prosjektene, og det foreslås at det settes av tid og ressurser til strukturert teambygging der både prosjektteamet og toppnivået hos alle involverte parter inkluderes (bl.a. Smith, 1999). Formålet med denne teambyggingen er å utvikle felles ståsteder og målsettinger, samt en forståelse for den andre sektorens behov og motivasjon.

Selv om kjernedokumentet i ethvert OPS-prosjekt er selve kontrakten, bør ikke langvarige forpliktende partnerskap baseres på denne alene (Campbell og Harris, 1993). Forhold der aktørene betrakter hverandre som motparter i stedet for samarbeidspartnere, vil aldri kunne fungere optimalt, og det understrekes derfor som nødvendig at partene utvikler nye holdninger til kontrakter og kontraktsforståelse ettersom klassiske kontrakter aldri vil være passende ved OPS-prosjekter (ibid.). Der den klassiske jussen bygger på antagelser om rasjonelle nyttemaksimerende individer som opererer i perfekte markeder og som raskt vil endre sine allokeringer dersom omstendigheter endres og gir muligheter for økt profitt, bygger langtidskontrakter på en antagelse om at nytten øker med kontraktsbevaring. Grunnsteinen i slike relasjonelle kontrakter er derfor bevisst inngåelse av samarbeidende langtidspartnerskap basert på tillitt, heller enn å bero på forhåndsspesifiserte forpliktelser. Partene aksepterer følgelig en generell og vag norm for rettferdighet, fordi de erkjenner at relasjonelle kontrakter av natur aldri vil kunne være fullspesifiserte. Dette er motstridende med den klassiske jussen, og dens psykologiske og sosiologiske antagelser. Campbell og Harris (ibid.) hevder derfor at samarbeid gjennom markedet i OPS-prosjekter må sees på som analogt med samarbeidet som organiseres internt i en bedrift, og Smith (1999:141) understreker dette ved å påpeke at:

*”Efficient long term contractual behaviour must be understood as consciously co-operative. We see long term contract as an analogy to a partnership. The parties are not aiming at utility-maximisation directly through performance of specified obligations; rather they are aiming at utility-maximisation indirectly through long-term co-operative behaviour manifested in trust and not in reliance on obligations specified in advance”*

## **Konflikter**

Dessverre oppleves det ofte at partene i OPS-prosjekter ikke klarer å etablere fungerende tverrfaglige og tverrsektorelle team, og at partnerskapsforholdet mellom den offentlige og den private aktøren derfor ikke forløper så smertefritt som en skulle ønske. Det er mange årsaker til dette.

For det første hersker det ofte en mangel på tillit mellom partene. Typisk skyldes dette uklarhet om målsettinger, arbeidsmetoder og autoritet, og problemene forverres ved at partene har liten erfaring med å jobbe sammen fra tidligere. Videre har offentlig og privat sektor gjerne også stereotypiske bilder av hverandre, og dette vil vanskeliggjøre tett samarbeid på tvers av sektorgrensene (Smith, 1999). Ved OPS-prosjekter har den private aktøren typisk påløpt seg høye og spesialiserte initialinvesteringer som det tar lang tid å tjene inn igjen, og er følgelig avhengig av troverdige langtidskontrakter og sikre inntjeningsstrømmer (Grimsey og Lewis, 2002). Mistillit og forventningsbrudd vil gjøre at den private må forsøke å sikre seg på annet hold, og offentlige sektor må være bevisst disse forholdene i kontraktsforhandlingen. Komparative ledelsesstudier har funnet at forpliktelse til tillit og velvilje i troen på at partneren vil produsere tjenelige utfall for begge, er den største ledelsesutfordringen både internt og eksternt (Knott, 1993), og dette synes å være en sentral utfordring også for OPS-prosjekter.

For det andre kan problemer, konflikter og maktkamper eskalere som følge av at partene opplever motstridende interesser. Disse vil typisk ikke vise seg i prosjektets initieringsfase, da denne preges av spenning og av parter som er svært opptatt av å etablere positive forhold. Etter litt tid, og i følge Reijniers (1994) spesielt etter kontrakten er signert, vil latente konflikter derimot ofte åpenbares. Det eksisterer flere potensielle interessekonflikter.

En problemstilling som offentlige aktører ofte har erfart, er at den private partneren som tidligere inkorporerte endringer uten å stille spørsmålstegn ved dette, nå er mer motvillig. En konsekvens av dette, i følge Reijniers, er at endringer etter kontraktssignering resulterer i store økonomiske konsekvenser: *"changes in the principles, objectives and preconditions of the project sometimes lead to far-reaching (financial) consequences"* (ibid.:139). Dette er svært problematisk for en offentlig sektor som er avhengig av at tilpassinger og endringer kan gjennomføres i løpet av hele kontraksperioden uten at kostnadene ved dette blir for store. Ettersom tidsperspektivet ved OPS-kontrakter innebærer at omgivelser vil endre seg, og fordi kontrakter er ukomplette av natur, anses dette som svært sentralt. En konflikt som i denne sammenheng ofte fremheves ved OPS-prosjekter, er den opplevde spenningen mellom privat sektors kommersielle interesse og behov for å tjene profitt, og offentlig sektors fokus på sosiale formål og behov for *value-for-money* (Reijniers, 1994; Grimsey og Lewis, 2002; Parker og Hartley, 2002). Denne spenningen kan vanskeliggjøre både tillit og et godt samarbeidsklima. Statens OPS-utredning (KPMG, 2003) fremmer det som sentralt at kontrakten fanger opp dette for å unngå konflikter på et senere tidspunkt, og understreker nødvendigheten av at det allerede fra dag en kontraktsfestes hvordan behov for endringer i forhold til utbygging, nye tekniske løsninger m.m. som kan oppstå i løpet av kontraksperioden som følge av endrede omgivelser, skal håndteres.

Videre, vil sektorene ved gjennomføring av OPS-prosjekter ofte oppleve interessekonflikter i forhold til ønsket engasjement fra den offentlige aktøren, som typisk opplever et behov kontroll og styring som er langt større enn det engasjementet privat sektor ønsker. Offentlig sektor vil generelt ha behov for å beholde en sentral rolle i de deler av prosjektet som omhandler felt der de har et lovpålagt ansvar ovenfor befolkningen som helhet (Abdel-Aziz og Russel, 2001), og vil normalt også søke en sentral posisjon dersom det er sannsynlig at de skal overta fasiliteten i fremtiden<sup>26</sup>. På sin side, vil privat sektor ofte oppleve offentlig sektors innblanding som problematisk:

*"On the one hand government often believes that it can only fulfill its functions by maintaining close control over all aspects of the project, but on the other hand this process may be perceived by the private sector partner as an unwarranted interference with the way he wishes to run his business"*

(Smith, 1999:129)

---

<sup>26</sup> Som følge av *transfer*-kontrakter eller på grunn av kontraktsavslutning ved konkurs, brudd etc.

Uønsket innblanding fra offentlig sektor vil følgelig øke prosjektrisiko og dermed også prosjektkostnadene (ibid.), og for å oppnå suksess er det derfor sentralt at den offentlige aktørens engasjement oppleves som konstruktiv. I følge Smith (ibid.) innebærer dette derimot ikke at frie tøyler skal gis. Han er av den oppfatning at det ikke alltid er lurt å tillate kontraktspartneren den frihet som eksisterer ved de rene ytelseskravene som ofte fremmes som en av bærebjelkene i OPS-kontrakter, og påpeker at det ved komplekse prosjekter må utvikles svært spesifiserte ytelseskrav uten noen løse ender dersom offentlig sektor ikke skal møte på skuffelser og påfølgende konflikter med den private aktøren. Lav eller ingen spesifisering er, i følge Smith, kun passende ved mindre komplekse fasiliteter eller ved fasiliteter som definitivt ikke skal overføres til offentlig sektor etter kontraktsslutt.

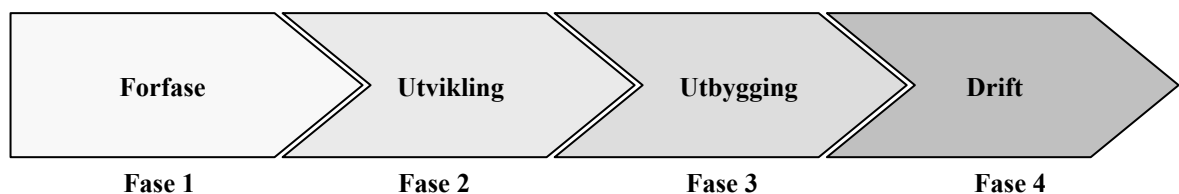
En tredje hovedårsak til konflikter mellom partene ved OPS-prosjekter, er at partene har for høye forventninger til både prosjektet og samarbeidet. Ved opplevde forventningsbrudd vil det da typisk oppleves sterke reaksjoner (Oliver, 1993 og 1996; Oliver og Swan, 1989; Oliver og DeSarbo, 1988; Anderson, 1973; Tse og Wilton, 1988). Mangel på klarhet om fordeling av input, risiko og gevinster i optimismens navn, vil kunne forverre slike konflikter og reaksjoner, men konfliktene kan også skyldes eksterne uventede politiske eller samfunnsmessige endringer i løpet av implementeringen som påvirker prosjektet direkte eller indirekte. Varigheten ved OPS-kontrakter innebærer at slik risiko for endringer i omgivelsene alltid vil eksistere, og som påpekt tidligere, er det nødvendig av at det i OPS-prosjekter tilrettelegges for endringer i løpet av kontraktperioden. En sentral problemstilling er derimot hvem som skal bære kostnadene ved dette (Gould og Durrant, 1998), og en klart spesifisert ansvarsfordeling for ulike typer risiko er derfor nødvendig. Dette skal vi se mer på senere i kapitlet.



#### 4.2.4. Faser<sup>27</sup>

Et OPS-prosjekt vil, på samme måte som andre prosjekter, bevege seg igjennom flere faser, og typisk kan det identifiseres fire hovedfaser; en forfase, en utviklingsfase, en utbyggingsfase og en driftsfase. I alle disse fire hovedfasene ved OPS-prosjekter, eksisterer det delfaser, bestemte arbeidsoppgaver som må gjennomføres og egne milepæler. I figur 3 presenteres en generell oversikt over fasene i OPS-prosjekter.

Figur 3: Fire faser ved OPS-prosjekter



##### *Fase 1 – forfasen*

Forfasen i OPS-prosjekter karakteriseres ved følgende delfaser; behovsidentifisering, initiativtaking, idégenerering og utforskning av mulige fremgangsmåter.

Alle prosjekter utvikles ved at et behov identifiseres eller melder seg. Det gjør også OPS-prosjekter. Slike behov kan oppstå som følge av (1) politiske vedtak, som for eksempel pålegg om at pasienter ved sykehjem har krav på enerom, (2) demografiske eller geografiske endringer, som økning i antallet barnefødsler eller befolkningsvekst i en kommune med påfølgende behov for etablering av ny grunnskole, (3) ekstraordinære situasjoner (*force majeure*), som for eksempel brann, uvær eller lignende som krever gjenoppbygging av veier, skoler m.m., (5) endring i etterspørsel og krav (ytre press), som for eksempel behov for flere pc'er i grunnskolene, tilgang på helsekost i offentlige kantiner m.m., og (6) andre forhold, bl.a. behov for renovering/oppussing av offentlige bygninger.

---

<sup>27</sup> Presentasjonen av fasene i OPS-prosjekter er utviklet på bakgrunn av generell litteratur rundt OPS-modellen. Det er spesielt tre modeller for prosjektfaser presentasjonen er basert på; Koppenjan (2003:138) sin modell over grovfasene i OPS-prosjekter, og to detaljerte modeller der både delfaser, arbeidsoppgaver og milepæler presenteres; modellen i OPS-veilederen (2004:16) og i Grimsey og Lewis (2004:95).

Behovsidentifisering og initiativtaking vil ofte skje relativt simultant, og etterfølges av aktiviteter for å generere ideer til hvordan behovet best kan løses og en innledende utforskning av mulige fremgangsmåter. I denne fasen arbeider stort sett offentlig sektor alene, men det har blitt mer og mer vanlig at det offentlige inviterer allmennheten og næringslivet til idémyldring rundt bestemte prosjekter som straks skal igangsettes.

## ***Fase 2 – utvikling***

Fase to av OPS-prosjekter omhandler selve planleggingen, og prosjektteam og eventuelle rådgivere må her engasjeres. Utviklingsfasen kan deles inn i to delfaser; spesifisering og design.

I delfase en, er hovedoppgaven å definere *hva* prosjektet skal omhandle. Dette innebærer å identifisere spesifikke behov og å bestemme prosjektets omfang. Videre må endelig prosjektmodell fastlegges, noe som krever en nøye vurdering av fordeler og ulemper ved mulige alternativ. Risiko, kostnader og finansielle konsekvenser må i denne sammenhengen kvantifiseres, og ved valg av OPS som gjennomføringsmodell bør en *Public Sector Comparator*<sup>28</sup> (PSC) utarbeides for å sikre at OPS forventes å gi bedre value-for money enn tradisjonell konkurranseutsetting. Prosjektteamet må deretter få en endelig godkjenning av prosjektet (dette krever ofte et politisk vedtak), før de kan gå i gang med arbeidet med å invitere til og etablere partnerskap med aktører i privat sektor. Ved OPS-prosjekter er det vanlig å først avholde informasjonsmøter og invitere privat sektor til å melde seg som interessenter til prosjektet. Et gitt antall interessante leverandører/konsortier kan da prekvalifiseres<sup>29</sup>, før selve konkurranseutsettingen av prosjektet gjennomføres. Interessenter melder seg på grunnlag av den svært begrenset informasjonen om prosjektet som er utviklet på dette tidspunktet; prosjekttype, prosjektmodell og omfang.

---

<sup>28</sup> En *Public Sector Comparator (PSC)* er en sammenlikningsmodell for kunne vurdere kostnadene ved et OPS-prosjekt opp mot kostnader ved tradisjonell prosjektgjennomføring. En PSC er her nåverdien av alle fremtidige kostnader (og evt. inntekter) ved å gjennomføre et offentlig prosjekt på tradisjonell måte (i motsetning til OPS), og PSC tenkes på denne måten å fungere som en benchmark mot private aktørers OPS-tilbud ved et offentlig prosjekt. På denne måten er formålet å dokumentere hvorvidt et OPS-prosjekt vil gi mer verdi for pengene enn et tradisjonelt gjennomført prosjekt. For en grundig innføring i PSC, se Sørgaard (2004)

<sup>29</sup> Prekvalifisering av aktører innebærer en forhåndsgodkjenning av private bedrifter eller konsortier basert på deres skriftlige presentasjon av seg selv, prosjekterfaring og økonomiske forhold. Ved å først gjennomføre en prekvalifisering, sikrer offentlig sektor seg at de private aktørene som deltar i selve prosjektkonkurransen alle er finansielt og kvalifikasjonsmessig i stand til å gjennomføre prosjektet.

Delfase to omhandler design av fasiliteten og driftsmodellen, det vil si spesifiseringer av *hvordan* prosjektet skal gjennomføres. Offentlig sektor vil her utvikle spesifiseringer av ytelseskrav og mulige sanksjoner dersom disse ikke møtes, og vi så i den forbindelse (avsnitt 4.2.4) at Smith (1999) understreket nødvendigheten av svært spesifiserte ytelseskrav ved komplekse prosjekter dersom en skulle unngå skuffelser. Ytelseskravene vil danne en del av konkurransemateriellet som de private konsortiene utvikler sine projektskisser og bud på. I denne første designfasen av prosjektutviklingen jobber de private aktørene på egenhånd. De engasjerer egne rådgivere, arkitekter m.m. i utviklingen av anbudene, og presenterer endelige projektskisser for offentlig sektor. Dette arbeidet er kostbart, og erfaringer fra Storbritannia tilsier at utgiftene for hver aktør i startfasen med bruk av modellen vil ligge på mellom en halv og to og en halv millioner pund (Parker og Hartley, 2003). Offentlig sektor kårer deretter 2-3 vinnere av prosjektet som inviteres til å utvikle prosjektet videre i samarbeid med det offentlige prosjektteamet, før en endelig vinner kåres og kontrakt fremforhandles og signeres.

Gjennom hele fase to av prosjektet, er det viktig at offentlig sektor kontinuerlig evaluerer og sikrer at value-for-money og ønskede målsettinger realiseres.

### ***Fase 3 – utbygging***

Fase tre av OPS-prosjekter omhandler selve konstruksjonen av fasiliteten. Offentlig sektor er her i hovedsak en bestiller og styrer/overvåker av prosjektutviklingen og kontrakten, mens private har ansvar for å levere det som er kontraktsfestes. Typisk vil uforutsette hendelser eller behov for endringer vise seg, og slike avvik fra kontrakten må da håndteres. Dette er også tilfellet gjennom hele prosjektets driftsfase.

### ***Fase 4 – drift***

Fase fire ved OPS-prosjekter omhandler driftsfasen, den lengste fasen ved prosjektet, som går over hele livstiden. *Drift* omhandler her teknisk drift og vedlikehold av fasiliteten, men ofte drift av tilhørende primær- og støttetjenester. Den private aktøren kan være en partner gjennom hele driftsfasen eller deler av den, avhengig av lengden på kontrakten og av om fasiliteten forblir i private hender eller overføres til offentlig sektor ved kontraktsslutt.

### ***Faser i OPS-prosjekter til forskjell fra ved tradisjonell konkurranseutsetting***

Selv om delfaser og arbeidsoppgaver vil variere noe, vil tradisjonelle konkurranseutsettingskontrakter gå igjennom de samme fire hovedfasene som OPS-prosjekter. Omfanget av privat sektors engasjement varierer derimot sterkt mellom modellene. Mens den private aktøren ved tradisjonelle konkurranseutsettingskontrakter enten deltar i fase tre (selve entreprenørvirksomheten) eller i deler av fase fire (kortvarige driftskontrakter for støtte- eller primærtjenester), vil privat sektor i OPS-prosjekter typisk være sentrale gjennom hele designfasen under prosjektutviklingen, hele utbyggingsfasen og store deler av driftsfasen (avhengig av hvor lang kontrakten er). Det er på dette punktet at OPS-kontrakter skiller seg sterkt fra andre kontrakter, fordi de åpner for og oppfordrer til å se alle faser i sammenheng slik at helheten vil bli best mulig og livssyklus kostnadene minst mulig (Johnsen m.fl., 2004).

#### **4.2.5. Økonomi**

Økonomi er et sentralt tema ved alle prosjekter. I denne utredningen vil problemstillinger tilknyttet lønnsomhet ved OPS-prosjekter ikke diskuteres, men det er likevel behov for en presentasjon av generelle temaer tilknyttet finansiering og andre tilhørende forhold for å forstå casepresentasjonene og analysen i kapittel 7 og 8.

#### ***Finansieringskostnader***

Som påpekt i avsnitt 4.2.2, kan OPS-prosjekter være finansiert av privat- eller offentlig sektor alene, eller av begge i samarbeid. Vi vil i utredningen avgrense presentasjonen til prosjekter som er fullfinansierte av den private kontraktøren og der tilbakebetalingen av finansieringen skjer gjennom offentlig sektor<sup>30</sup>.

Privat finansiering av prosjekter innebærer at investeringene må dekkes gjennom private lån. Ettersom private aktører låner til en rente som er høyere enn den offentlige aktører

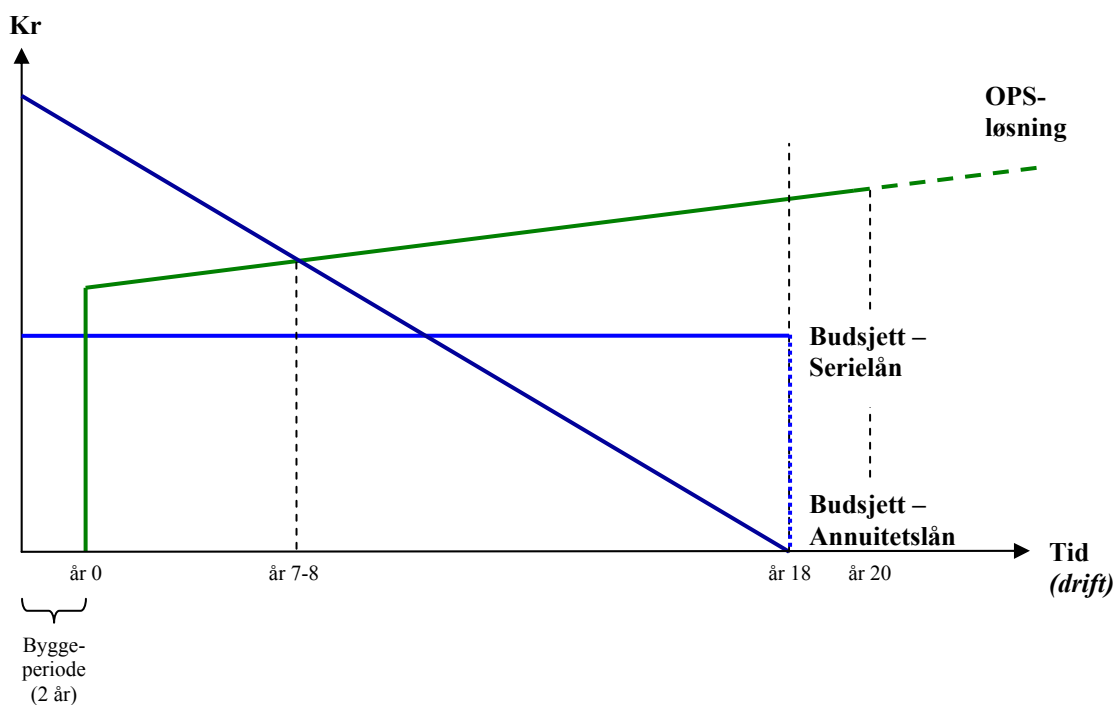
---

<sup>30</sup> Det er også mulig at betaling skjer via brukerbetaling, dette er for eksempel vanlig ved veiprojekter, men denne muligheten vil ikke bli belyst her.

kan finansiere prosjekter til<sup>31</sup>, innebærer dette at de totale rene finansieringskostnadene ved OPS-prosjekter alltid vil være høyere enn dersom offentlig sektor hadde tatt opp et eget lån og finansiert prosjektet gjennom dette (Parker og Hartley, 2003).

I figur 4 er betalingsprofiler for en privat finansiert OPS-løsning og tradisjonelle budsjettløsninger finansiert ved henholdsvis serielån og annuitetslån presentert. Antatt byggeperiode er 2 år, mens nedbetalingstid for budsjettmodellene er satt til 20 år. Det er for enkelthetskyld antatt at offentlig sektor ved budsjettmodellene tar opp hele lånet med en gang. I de fleste tilfeller vil ikke dette være nødvendig. For OPS-løsningen er det antatt at den private aktøren mottar en fast årlig leie som årlig oppjusteres etter en fast prosentsats.

Figur 4: Betalingsprofiler for OPS-løsning versus budsjettløsninger



<sup>31</sup> Årsaken til at private aktører ikke mottar samme gunstige rente som offentlig sektor er at slike lån regnes som mer risikofylte. Mens stat og kommuner ikke kan gå konkurs (Kommuneloven § 55), er dette et mulig utfall for private aktører. At prosjektet som gjennomføres av den private gjøres for offentlig sektor innebærer at den private aktøren relativt sett får en gunstig rente, men den ligger likevel noe høyere enn lånerenten en offentlig aktør ville ha fått tilbud om. Kommunekreditt AS anslår den offentlige renten til å ligge 1-3 prosent lavere enn det et privat selskap vil oppnå ([http://www.kommunekreditt.no/html/eie\\_leie.htm](http://www.kommunekreditt.no/html/eie_leie.htm)). Innen academia hersker det derimot stor uenighet i om det er riktig å ta utgangspunkt i renteforskjeller mellom sektorene i vurdering av finansieringskostnadene ved privatfinansierte og offentligfinansierte prosjekter. Dette blir ikke diskutert her, men interesserte lesere henvises til bl.a. Klein (1997), Grout (2003) for presentasjoner

Dersom en sammenligner OPS-løsningen med de to budsjettløsningene ser vi følgende:

- (1) For budsjettmodellene løper kostnader fra byggestart er satt i gang. OPS-modellen belaster ikke offentlige budsjetter før fasiliteten tas i bruk.
- (2) I hele driftsfasen av prosjektet vil OPS-modellen alltid være dyrere enn den serielånsbaserte budsjettmodellen
- (3) OPS-modellen vil være betydelig rimeligere enn en budsjettmodell basert på annuitetslån i de første 7-8 årene av driftsfasen. Deretter vil OPS-modellen gradvis bli dyrere og dyrere enn budsjettmodellen.
- (4) 20 år etter byggestart er lånene nedbetalt ved bruk av tradisjonelle budsjettmodeller. For OPS-løsningen vil prosjektet være nedbetalt ca. 20 år etter prosjektstart. Dersom kontrakten har en varighet på 20 år, og offentlig sektor skal overta fasiliteten ved kontraktsslutt, vil kontantstrømmen fra offentlig til privat sektor på dette tidspunktet være avhengig av betingelsene i kontrakten. Vanligvis vil OPS-fasiliteten overføres vederlagsfritt til den offentlige aktøren (Abdel-Aziz og Russel, 2001), mens ved andre prosjekter vil den overføres til en forhåndsavtalt pris. Dersom kontrakten løper lenger enn 20 år, eller kontrakten reforhandles på dette tidspunktet, vil den årlige leieprisen for offentlig sektor avhenge av dette. Det er vanlig å kontraktsfeste at leieprisen faller betraktelig for driftsperioden etter at fasiliteten er nedbetalt.

At OPS-løsningen rent finansieringsmessig sett alltid vil være mer kostbar for offentlig sektor enn tradisjonelle løsninger, har medført kritikk mot modellen om at den *"lånebelaster fremtiden"* (Mayston, 1999:259) og at jevn bruk av OPS vil medføre en engangsgevinst for førstegenerasjonsbrukere mens kostnadene vil være økende fremover:

*"The present generation of voter/taxpayers benefits from the assets (for example prisons, roads and hospitals) inherited from earlier generations but in turn bequeaths to the next generation a run-down public asset base and an extensive web of contractual obligations to buy the output from PFI assets"*

(Heal og Geaghan i Parker og Hartley, 2002:2)

Andre har gått enda hardere til verks og kritisert offentlig sektor for gjennom OPS å *"benytte seg av teknikker som WorldCom og Enron ville ha vært stolte av"* (Financial Times i Parker og Hartley, 2002:3).

En konklusjon om at OPS er mer kostbart enn gjennomføring av et prosjekt ved en tradisjonell anbudskonkurranse og offentlig finansiering, avhenger derimot av at OPS-prosjekter og tradisjonelle prosjekter er perfekt sammenlignbare. Det er derimot vanskelig å tenke seg at dette er et sannsynlig utfall da hovedargumentet for modellen er at en ved å involvere den private aktøren på et tidlig tidspunkt og binde han til masten over lengre tid, vil oppnå mer kostnadseffektive løsninger. Ved OPS-prosjekter vil en derfor vente å se at bedre kvaliteter i byggkvaliteter og –utforming prioriteres for å kunne hente dette inn igjen gjennom mindre nødvendig vedlikehold og en mer effektiv daglig drift. Dette kompliserer sammenligningen av betalingsprofiler mellom modellene.

Hall (1998) påpeker at besparelser som oppnås ved fokus på å minimere livstidskostnader heller enn konstruksjonskostnader også kan realiseres internt i offentlig sektor, men at dette ofte er vanskelig fordi sektoren presses av stramme årlige budsjetter som gjør det lett å fristes av mulige kortsiktige besparelser. Offentlig sektor har ved tradisjonell prosjektgjennomføring heller ingen mulighet til å binde opp midler i jevnlig vedlikehold (Daniels og Trebilcock, 1996), og dette vil medføre økte totalutgifter ettersom renovering er mer kostbart enn daglig ettersyn.

Generelt mangelfullt vedlikehold av kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse i Norge, er også funnene i nasjonale og regionale studier omkring temaet (Olsson, 2004)<sup>32</sup>. Flere undersøkelser viser at kommunenes årlige utgifter til vedlikehold ligger på omkring halvparten av det som kjennetegner godt vedlikeholdte bygninger, og det totale vedlikeholdsetterslepet<sup>33</sup> innen skolesektoren refereres til å ligge på mellom 1200,- og 5100,- kroner per kvadratmeter. Multiconsult har gjennomført en vurdering av 35 % av den offentlige bygningsmassen, og har beregnet det samlede oppgraderingsbehovet til å ligge på 165 milliarder kroner, eller 3600,- kroner per kvadratmeter (ibid.). Ved OPS-kontrakter blir derimot en langtids oppbinding i jevnlig vedlikehold mulig, og OPS vil på denne måten kunne gi en bedre total vedlikeholdsøkonomi. Den økonomiske forutsigbarheten vil også være høyere ved OPS enn ved tradisjonelt gjennomførte prosjekter. Årsaken til dette er ikke bare at en unngår kriserenoveringstiltak, men også at det opereres med avtalte priser gjennom hele

---

<sup>32</sup> Det understrekes i rapporten at dette er generelle funn, men at det ikke er et entydig bilde da det også eksisterer eksempler på godt vedlikehold av bygninger i kommuner og fylkeskommuner.

<sup>33</sup> Vedlikeholdsetterslepet defineres her som nødvendige investeringer for å tilbakeføre bygningene til normal stand.

driftsfasen og at det ikke kreves betaling før fasiliteten tas i bruk. En slik økonomisk forutsigbarhet er viktig for offentlige aktører (Berg, 1995).

### ***Risiko***

Selve kjernen i OPS-modellen som skiller den fra tradisjonell konkurranseutsetting, er fokuset på risiko. For å gi de rette incentivene til å investere i innovasjon, er det viktig at private aktører får høste gevinsten av dette (Grout, 2003). Piken er at den private også må bære risikoen for negative utfall som følge av egne feilvurderinger og mangler, og ofte også for andre eksogene risikofaktorer. Som hovedregel skal risikoen i OPS-prosjekter ligge hos den parten som på den mest kostnadseffektive måten kan redusere den (bl.a. KPMG, 2003; Econ, 1999)<sup>34</sup>.

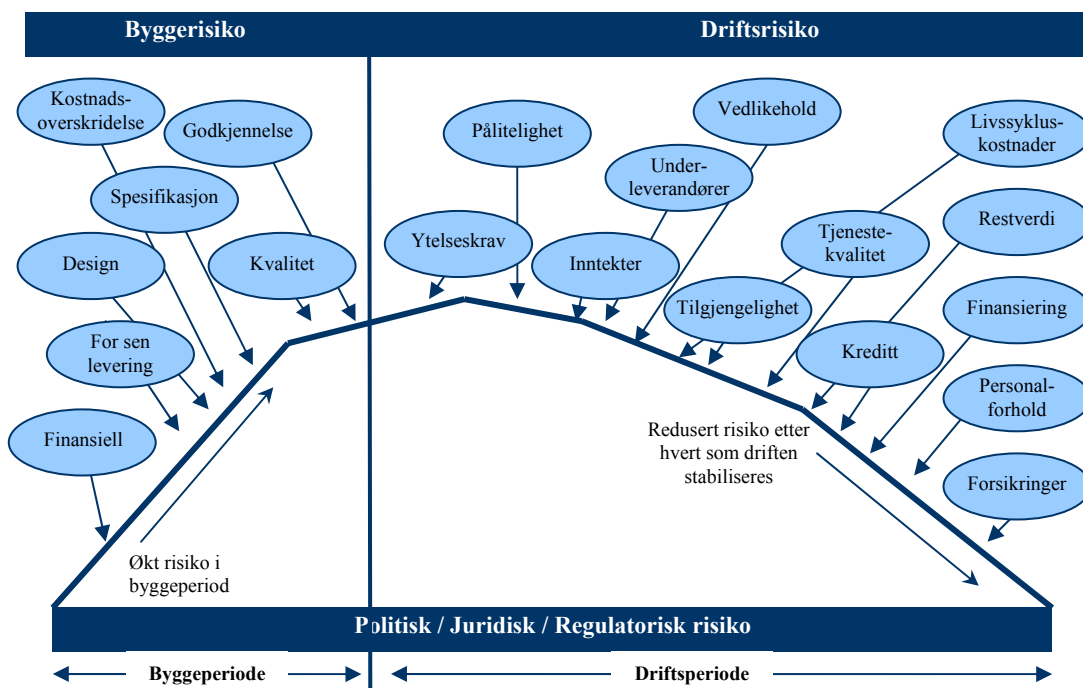
I prinsippet er risikoelementene ved OPS-prosjekter lite forskjellig fra risikoer ved andre byggeprosjekter, og kan evalueres ved hjelp av samme teknikker. Det som skiller OPS-prosjekter fra andre mer tradisjonelle former for konkurranseutsetting, er derimot at mye av risikoen stammer fra prosjektets kompleksitet og at en ved OPS er mer utsatt for endringer i løpet av kontraktperioden. Grimsey og Lewis (2002) har identifisert ni risikokategorier; teknisk risiko, konstruksjonsrisiko, driftsrisiko, inntjeningsrisiko (etterspørselsrisiko), finansiell risiko, force majeure risiko, regulerings-/politisk risiko, omgivelsesmessig risiko og misligholdsrisiko (*defaultrisiko*). Risiko vil i et OPS-prosjekt endre seg gjennom prosjektfasene, og en vil både se en utvikling i hvilke former for risiko som er relevant, og i risikoenes styrke. Dette er illustrert i figur 5:

---

<sup>34</sup> Erfaringer fra OPS-prosjekter viser at risiko vanligvis fordeles slik: (1) Risiko som følge av offentlig myndighetsutøvelse plasseres hos det offentlige, (2) risiko knyttet til prosjektering, bygging, tekniske løsninger, drift og vedlikehold, plasseres hos den private aktøren, og (3) risiko som følge av inflasjon og force majeure, deles mellom partene (KPMG, 2003B)



Figur 5: Risiko i OPS-prosjekter – faser og styrke <sup>35</sup>



Eksisterende usikkerheter ved et prosjekt og allokering av de assosierte risikoene til kontraktspartene, har stor innvirkning på prosjektytelsen. I følge Mayston (1992:254) er *“appropriate risk transfer [...]crucial to obtaining value for money in privately financed projects”*, og suksessfullt prosjektdesign krever derfor grundige ekspertanalyser av alle risikoelementer slik at risiko kan fordeles på en hensiktsmessig måte (Grimsey og Lewis, 2002). Risikooverføring er derimot ikke alltid lett å få til. For det første kreves *“an atmosphere of trust between contracting parties, and a clear, mutual appreciation of all relevant presumed risks and their effects”* (Ibid.:140) for å oppnå en suksessfull og hensiktsmessig allokering av risiko, og for det andre kan selve prosessen medføre tidkrevende diskusjoner og kompliserte OPS-kontrakter (Mayston, 1992). Dette vil øke begge parters indirekte kostnader ved kontraktsinngåelsen (*transaksjonskostnader*), og følgelig innebære en relativt sett lavere gevinst ved selve risikooverføringen. I tillegg til økte transaksjonskostnader, vil den private aktøren alltid kreve en risikopremie for å påta seg risiko (Grout, 1997; Flemming og Mayer, 1997). Denne premien vil bli satt ekstra høyt dersom den private egentlig ikke ønsker å påta seg en gitt risiko, eller hvis han ikke får nok tid til å grundig evaluere den før prisen må

<sup>35</sup> KPMG, 2003

settes. Dette for å kompensere for en økt belastning, og for å ta høyde for eventualiteter (Ward m.fl., 1991).

Konsekvensene og kostnadene ved risikooverføring er dessverre ofte ikke fullt ut forstått av offentlig sektor (ibid.), men at det prises er derimot noe de *"should take for granted"* (Reijniers, 1994:141). Det er følgelig ikke om å gjøre å overføre så mye risiko som mulig til den private kontraktøren (dette kan fort bli uhensiktsmessig dyrt), men å overføre de rette risikokategoriene og den riktige mengden. Målet ved risikooverføring vil være å oppnå maksimal *value-for-money*.

### ***Transaksjonskostnader***

Alle de indirekte kostnadene ved et prosjekt som løper ved å identifisere kjøpere og selgere samt å arrangere, følge opp og overvåke kontrakter, omtales som transaksjonskostnader (Parker og Hartley, 2003). Fra privat side eksisterer det ved OPS-prosjekter høye kostnader med å legge inn anbud som går tapt dersom deres prosjekt ikke vinner. Fordi det følgelig er umulig å unngå å påløpe seg slike kostnader, er de *"every bit as much a factor of production as capital and labour"* (Macneil, i Campbell og Harris, 1993:180).

Transaksjonskostnader er derfor et svært sentralt tema for alle prosjekter som omhandler kontrakter mellom to eller flere parter, og det er summen av produksjons- og transaksjonskostnader som bør bestemme om en aktivitet skal utføres internt eller konkurranseutsettes (Domberger og Rimmer, 1994). I følge Mayston (1999) er transaksjonskostnadene ved OPS-prosjekter omkring syv ganger høyere enn for tradisjonelle prosjekter. Det gjøres i denne utredningen ikke gjøres forsøk på å evaluere transaksjonskostnadene ved OPS-prosjekter, men generelt kan det sies at de synes å være fallende over tid. Det er to hovedårsaker til dette; for det første fordi sektorene får bedre erfaring med bruk av modellene og derfor arbeider raskere og mer målrettet, og for det andre fordi tillit mellom sektorene og spesielt mellom gitte parter vil være økende over tid (Parker og Hartley, 2003). *"A reputation for 'fair trading' becomes a business asset and can substitute for detailed contractual controls"* (ibid.:5).

## 4.2.6. Eksempler

Som vi har sett, blir OPS-kontrakter internasjonalt benyttet innen de fleste sektorer, og flere ulike former for OPS-modeller benyttes. I tabell 5 presenteres eksempler på OPS-prosjekter innen sektorer som tradisjonelt har vært forbeholdt det offentlige. Det er nødvendig å understreke at, selv om bygg nå eies av private og/eller tjenesten driftes av disse, må både fasilitetene og tjenesten oppfylle alle offentlige krav.

Tabell 5: Eksempler på ulike OPS-prosjekter fordelt på sektorer<sup>36</sup>

	EKSEMPEL	PROSJEKTER
<b>Veisektoren</b>	Vegvesenet inngår kontrakt med et privat konsortium om å bygge en definert veistrekning og deretter vedlikeholde og drifte denne veien i 25 år. Den private har ansvar for hvordan veien bygges, og utbyggingen finansieres av konsortiet. Privat sektor mottar betaling for tjenesten enten direkte fra offentlig sektor etter forhåndsavtalte satser eller ved brukerpris. Ingen betaling mottas før veien er åpnet, og det offentlige fører tilsyn med at vedlikeholdet er som avtalt i kontrakten, og kan justere betalingen i forhold til dette.	<ul style="list-style-type: none"><li>- E39 Klett–Bårdshaug</li><li>- E39 Lyngdal-Flekkefjord</li><li>- E18 Grimstad-Kristiansand</li></ul>
<b>Fengsler</b>	Offentlig sektor inngår en 25-årig kontrakt med et privat konsortium om utvikling, finansiering, bygging, drift og vedlikehold av et fengsel. Den private kontraktøren skal også levere både primærtjenesten (vakt hold) og alle støttetjenester (kjøkken, renhold m.m.). Etter 25 år overføres fasiliteten til offentlig sektor til en forhåndsavtalt pris og kvalitet.	<p>Ingen erfaring med bygging av fengsler etter OPS-modellen i Norge. Derimot andre justisbygninger, bl.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Politihuset i Trondheim</li><li>- Eidsvoll Tinghus</li><li>- Horten Tinghus</li></ul>
<b>Eldreomsorg</b>	En kommune inngår kontrakt med privat sektor om å utvikle, bygge, vedlikeholde og drifte et sykehjem for en 25-års periode. Driften av omsorgstjenesten utføres av offentlig sektor selv, eller deles opp i kortere driftsperioder som tildeles etter vanlige konkurranseutsettingskontrakter for å sikre fremtidig konkurranse. Kommunen fører tilsyn med alle sider ved driften og tjenesten, og kan justere betalingen i forhold til dette. Ved kontraktsslutt har offentlig sektor opsjon på å kjøpe tilbake eierskapet til sykehjemmet til forhåndsavtalt pris og standard.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gjestad (Ullensaker)</li><li>- Gystadmyr bo- og aktivitetssenter (Ullensaker)</li><li>- Bråset (Asker og Røyken)</li><li>- Bybuen (Stord)</li><li>- Midtåsenhjemmet (Oslo)</li></ul>

<sup>36</sup> Tabellen er en videreutviklet utgave av listen over eksempler på OPS-prosjekter som presenteres i OPS-veilederen

<b>Sykehus</b>	Helsemyndighetene inngår kontrakt med et privat selskap om å utvikle, bygge, vedlikeholde og drifte et sykehus over en periode på 30 år. Den private aktøren skal i tillegg levere alle støttetjenestene i bygget (renhold, kantine, vakthold, osv.). Pris, betalingsprofil og kvalitet på leveransen og sanksjoner dersom ikke forhåndsavtalt kvalitet leveres, spesifiseres i kontrakten. Sykehuset og OPS-selskap må samarbeide tett om oppfølging av tjenestene gjennom hele kontraktperioden.	Ingen sykehus er bygget etter OPS-modellen i Norge, men enkelte støttetjenester er bygget eller planlagt bygget etter modellen:  - Pasienthotell (Helse Stavanger HF) - Parkeringshus (Helse Stavanger HF) - Parkeringshus og helikopterlandingsplass (under utredning - Ullevål Universitetssykehus)
<b>Skoler</b>	En kommune trenger omfattende rehabilitering av en skole umiddelbart, men har ikke likvide midler tilgjengelig til å gjennomføre tiltaket. Kommunen selger skolen til private som gis ansvaret for rehabilitering, og for drift og vedlikehold av bygget i 20 år. Kommunen betaler en årlig leiepris, og ved leieperiodens slutt tilbakeføres skolen til det offentlige.	- Høybråten (Oslo) - Persbråten (Oslo) - Røa (Oslo) - Vøyenenga (Bærum)
<b>Forsvaret</b>	I stede for at forsvaret kjøper egne transportfly, inngås en kontrakt med et privat selskap om kjøp av transporttjenester. Forsvaret slipper dermed innkjøp, drift og vedlikehold av flyene, samtidig som det private transportselskapet kan bruke flyene til annen kommersiell virksomhet når forsvaret ikke bruker flyene. I slike tilfeller vil forsvaret kunne ha en avtalefestet førsterett til bruk av transportflyene.	- Kystfartøyene KV Ålesund og KV Tromsø
<b>Kultur</b>	En kommune inngår en 20-årig kontrakt med et privat selskap om utvikling, finansiering, bygging, drift og vedlikehold av et samfunnshus. Samfunnshuset skal inneholde konsertsal m/ kino, bibliotek, kantine, to saler og diverse møterom, og privat sektor skal drifte både primærtjenestene i bygget og alle støttestrukturfunksjonene. Det private selskapet mottar årlig betaling fra det offentlige for tjenesten, og i tillegg mottar den private betaling direkte fra brukere av fasilitetene. Lag og organisasjoner tilknyttet offentlige kulturtiltak har førsterett på bruk av bygget og til reduserte priser, men ved ledig kapasitet står den private fri til å leie ut til andre aktører. Ved kontraktsslutt har offentlig sektor opsjon på å kjøpe tilbake fasiliteten til en forhåndsavtalt pris.	- Bibliotek (Tønsberg)

#### 4.2.7. Suksesskriterier

OPS-modellen har to grunnprinsipper; (1) å involvere den private kontraktøren i prosjektet så tidlig som mulig og å gi han frihet til kreativitet og innovativitet slik at optimale og helhetlige løsninger kan identifiseres, og (2) å binde den private aktøren til masten over en lengre periode og ansvarliggjøre han for de valgene han har tatt. Gjennom langvarige kontrakter og risikooverføring til den private aktøren, er tanken at dette skal gi incentiver som i større grad samsvarer med incentivene intern i offentlig sektor. En profittmaksimerende privat aktør vil alltid ha som formål å redusere egne utgifter og øke inntjening (Hart m.fl., 1997), men når aktøren må se utvikling, bygging,

drift og vedlikehold i sammenheng (livssyklusperspektiv), vil løsninger som er dyrere men kostnadseffektive på lang sikt velges fremfor billigere kortsiktige løsninger. På denne måten vil den private ved OPS gis samme fokus som det offentlige sektor ønsker; investering i kvalitet og gunstig livssyklusøkonomi, fremfor kortsiktige investeringer i kostnadsreduksjon.

Denne nye måten å tenke og gjennomføre prosjekter på stiller store krav til den offentlige bestilleren. På den ene side skal offentlig sektor gi den private partneren så mye frihet som mulig, mens den på den andre siden skal sikre at ønskede løsninger og kvaliteter oppnås. Dette er en hårfin balansegang mellom avstand og kontroll. I statens OPS-utredning (KPMG, 2003) fremheves nødvendigheten av at det utarbeides klare evalueringskriterier for å avgjøre om den private aktøren har levert det som er bestilt. Resultat- og kvalitetsindikatorer det er mulig å følge opp, anses i den sammenheng som viktig, og det foreslås at betalingsmekanismen utformes slik at OPS-selskapet blir belønnet ved god kvalitet og straffet i form av lavere betaling dersom produktet/tjenesten ikke holder den lovte kvaliteten. Andre forskere (som påpekt tidligere i avsnitt 4.2.3), fremhever derimot nødvendigheten av at offentlig sektor nøye spesifiserer ytelseskrav dersom en skal unngå uoverensstemmelser i utviklings- og byggefasen. Dette prinsippet vil dels kompensere for og dels supplere behovet for målbare resultatindikatorer. Spesielt for prosjekter der det er vanskelig å etablere eller utvikle slike indikatorer, vil nøye spesifiserte ytelseskrav derfor antas å være av sentral betydning for prosjektets suksess.

I Smith (1999) og Reijniers (1994) presenteres åtte kriterier for gjennomføring av suksessfulle OPS-prosjekter: For det første må nøkkelbeslutningstakere på begge sider være en del av prosjektet fra starten av. Det må eksistere et genuint ønske om en vinn-vinn løsning, og herske felles forståelse mellom partene om deres felles og individuelle formål. Disse formålene må være eksplisitte, realistiske og oppnåelige. For det andre, er det nødvendig med målbare resultater. Dette krever klare målsettinger som er forstått av begge parter. For det tredje, må prosjektet være måldrevet men med et fokus på resultater, og for det fjerde kreves det at det i prosjektet tilrettelegges for god overvåking og kontroll. Punkt fem fremmer nødvendigheten av at det nedsettes en uavhengig prosjektgruppe med en uavhengig leder som rapporterer til en ledelsesgruppe. I følge Smith (ibid.) krever komplekse OPS-prosjekter en sterk, pågående, overtalende og politisk kompetent leder som er villig til å kjempe for modellen. For det sjette er det

nødvendig at politisk og økonomisk risiko fordeles tidlig, og plasseres hos den part som best kan håndtere den. Risikoallokeringen må baseres på tilstrekkelige og nøyaktige data, og grundige risikoevalueringer for både bygge- og driftsfasen ved prosjektet. For det syvende, er det essensielt at privat sektor får lov til å fylle sin entreprenørrolle, og sist, men på ingen måte minst, kreves tillit fra begge parter. At begge parter er innstilt på å inngå et reelt partnerskap basert på tillit og åpenhet, er fundamentalt for å oppnå suksess.

### **4.3. Internasjonale erfaringer**

Som påpekt innledningsvis, er OPS-modellen ingen nyvinning, men derimot en prosjektførm som de siste par tiårene har gjenfunnet en stadig større popularitet. Etersom kontraktene typisk har en varighet på 25-30 år, er det enda noen år å gå før en når kontraktsslutt ved de første moderne OPS-prosjektene. Vi har derfor så langt ikke kommet langt nok med bruk av modellen til å trekke klare konklusjoner om effekter og konsekvenser (Grout, 1997; Grimsey og Lewis, 2004).

Selv om det enda ikke har vært mulig å utføre totalevalueringer, så har det internasjonalt blitt gjennomført enkelte foreløpige analyser av OPS-prosjekter. Grimsey og Lewis (2004) viser til en omfattende komparativ studie utført av Flyvbjerg m. fl. (2002), der 258 større infrastrukturprosjekter gjennomført ved henholdsvis tradisjonelle modeller og OPS i 20 land er undersøkt. For tradisjonelt utførte prosjekter, ble det typisk opplevd store kostnadsoverskridelser og forsinkelser. Kostnadene var underestimert i 90 % av tilfellene, og var gjennomsnittlig 20-45 % høyere enn for OPS-prosjektene (avhengig av sektor). OPS-prosjektene ble derimot generelt ferdigstilt før tiden og med en minimal en-prosents gjennomsnittlig kostnadsoverskridelse. Også Gerrard (2001) finner liknende resultater i sine studier. Han konkluderer med at OPS-prosjekter generelt ferdigstilles *"ahead of schedule and within budget"* (ibid.:49), og at de derfor er "verdt det" selv om de er mer krevende innledningsvis.

Før vi ser på de to norske sykehjemsprosjektene som ble gjennomført ved OPS-modellen og som benyttes som case i denne utredningen, vil vi se på spesifikke erfaringer med OPS-prosjekter i henholdsvis Storbritannia og Nederland. Deretter presenteres en oversikt over erfarte fordeler og ulemper ved OPS-modellen som vil benyttes i senere analyser av oppgavens to case.

## ***Storbritannia***

I Storbritannia ble OPS-modellen formelt introdusert ved *Private Finance Initiative* (PFI) i 1992 da regelverket for bruk av privat finansiering i offentlig sektor ble revidert. Nye hovedelementer i regelverket var, for det første at privatfinansierte prosjekter nå kunne initieres uten at det først ble gjennomført en sammenlikning med liknende offentlige prosjekter, og for det andre at leasingkontrakter kunne benyttes uten at dette ville virke negativt inn på offentlig sektors forbruks- og lånebegrensninger (Grout, 1997). Offentlige representanter uttrykte at *"we confidently expected to be flooded by an innovative and hungry private sector, straining at the lash to do all sorts of deals"* (ibid.:57), men det viste seg å være betydelig vanskeligere å vekke private aktørers interesse, og startfasen med bruk av PFI-modellen var preget av avbrutte prosjekter og svært høye anbudskostnader estimert til å ligge på mellom en halv og to og en halv millioner pund (Parker og Hartley, 2003). Ettersom disse anbudskostnadene var tapte investeringer for aktører som deltok i konkurransen men ikke nådde frem, eller dersom prosjektet ble stanset før endelig kontraktsinngåelse, ble risikoen for høy for privat sektor.

I årene mellom 1994 og 1997 ble det derfor gjennomført flere tiltak for å øke interessen for PFI innen privat sektor. For det første ble et offentlig byrå opprettet for å bistå i kontraheringen slik at transaksjons- og anbudskostnadene ville reduseres<sup>37</sup>. For det andre ble lovverket i november 1994 revidert nok en gang til å fremme at PFI skulle være den "foretrukne modellen" for kapitalprosjekter i offentlig sektor, og at andre modeller ikke ville bli akseptert av Treasury uten at PFI hadde blitt evaluert og vurdert uøkonomisk (Grout, 1997). Dette hadde ønsket virkning, og Storbritannia er i dag trolig det landet som i størst grad har benyttet seg av OPS-konseptet (Gjønnes, 2003). I 1999 stod de for 40 % av OPS-prosjektverdien i Europa (Parker og Hartley, 2003), og andre land høster nå erfaringer derfra.

---

<sup>37</sup> The Treasury PFI Taskforce, nå kalt Partnerships UK (Parker og Hartley, 2003)

## *Nederland*

Ved regjeringsskiftet i 1998, stod den nye Wim Kok regjeringen ovenfor store utfordringer i forhold til å realisere ny infrastruktur innen transportsektoren. Det ble fort klart at det var for lite offentlige midler tilgjengelig, og nødvendigheten av å invitere privat kapital inn i offentlig sektor var tydelig (Koppenjan, 2003).

Det politiske initiativet for økt bruk av OPS-modellen har derimot ikke medført den høye ventede suksessen, og flere igangsatte OPS-prosjekter har blitt avsluttet etter oppstart. I forsøk på å oppnå en bedre forståelse for de erfarte vanskene med å vekke interesse, ble det i 2000 nedsatt en tverrfaglig gruppe for å analysere strukturen og formasjonsprosessen i OPS-prosjekter innen transportsektoren. Ni case ble valgt ut, og basert på erfaringer fra disse og teori, ble 16 faktorer identifisert som forklarende i forhold til å promotere eller hindre formasjon av OPS-prosjekter. Koppenjan (2003) presenterer seks av disse:

For det første, anses selve *prosjektkarakteristikken* som en sentral faktor. Det er svært viktig at prosjekter en velger å gjennomføre ved bruk av OPS-modellen faktisk passer til dette, og at forventede positive effekter faktisk er oppnåelige. Kompleksitetsgraden regnes også som sentral, og enkle prosjekter har en større sannsynlighet for å oppnå suksess enn mer kompliserte fordi usikkerhet og risiko er mer begrenset og lettere å identifisere.

*Politisk- og administrativ forpliktelse* til prosjektet, fremmes som den andre sentrale forklaringsfaktoren. I kompliserte prosjekter er ofte svært mange offentlige aktører involvert, og på grunn av valgcyklusers og opinionens effekt på politiske preferanser, vil private aktører vil ofte inneha et stereotypisk bilde av sin offentlige partner som et "*multi-headed monster with contradicting strategies*" (ibid.:141). Muligheten for strategi-, politikk- og reguleringsendringer midtveis i prosjekter innebærer en risiko for private aktører som i stor grad kan påvirke formasjonsprosessen i OPS-prosjekter.

For det tredje anses *prosjektinnholdet* å være av sentral betydning. Å tre inn i et OPS-prosjekt innebærer å akseptere risiko ettersom risikohåndtering aldri fullt ut kan eliminere den. En positiv motivator og 'tradeoff' er derfor nødvendig for å klare å tiltrekke seg en privat partner.



*Samarbeid, bygging av felles visjon og etablering av tillit*, anses også å være sentralt. I tillegg til å påta seg finansiell risiko, innebærer også OPS-prosjekter at partene påtar seg strategisk risiko fordi de gjennom partnerskapet legger seg åpne for andres opportunistiske atferd og uforutsette eventualiteter. Slik usikkerhet kan ikke elimineres ved kontrakten ettersom kontrakter av natur er ukomplette, og det er derfor essensielt at partene tilpasser seg hverandre og hverandres forventninger gjennom mange små steg, og gradvis lære å kjenne og stole på hverandre.

For det femte, fremmes *prosessledning* som sentralt. Et ekstra hinder i OPS-prosjekter er eksisterende institusjonelle og kulturelle forskjeller mellom sektorene. Det hersker uenighet innen forskning om hvor sentrale og hvor store disse forskjellene er. Det er derfor et åpent spørsmål om dette har innvirkning på OPS-prosjekters suksess. *Formelle arrangementer* mellom sektorene fremmes i den sammenheng som den sjette sentrale faktoren. Gjennom kontraktsmessige bindinger kan enkelte prosessuelle hinder overkommes.

Reijniers (1994) har også analysert OPS-prosjekter i Nederland, men har benyttet seg av en prosjektledelsestilnærming til feltet, og har ikke kun avgrenset seg til formasjonsfasen i evalueringen. Ut fra disse studiene konkluderer han med at problemer i OPS-prosjekter oftest oppstår deres utviklingsfase og i liten grad inntreffer etter implementering. I tabell 6 er Reijniers oversikt over erfarte problemstillinger i ulike faser gjengitt.

**Tabell 6: Erfaringer fra Nederland (Reijniers, 1994:199)**

FASE	PROBLEMER
<b>Allokering og formål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Småskalaprojekter er mer suksessfulle enn storskalaprojekter</li> <li>▪ Problemer med finansiell struktur og etablering av konsortier ved storskala projekter</li> <li>▪ Begrenset tillit i hverandre</li> <li>▪ Mangel på klarhet i formål og arbeidsmetoder</li> <li>▪ Motstridende interesser mellom sektorene</li> <li>▪ Usikkerhet om fremtidig utvikling</li> <li>▪ Manglende klarhet i fordeling av autoritet</li> <li>▪ Mangel på erfaring med OPS</li> <li>▪ For høye forventninger</li> <li>▪ Lang varighet, og problemer med å respondere på markedsutviklinger</li> <li>▪ Mangel på klarhet i fordeling av input, risiko og inntjening</li> <li>▪ Ingen prosedyrer for forliksmegling</li> </ul>
<b>Planlegging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mangelfull planlegging</li> </ul>
<b>Organisering og koordinering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liten erfaring med å samarbeide fra tidligere</li> <li>▪ Utilstrekkelig fordeling av ansvar og autoritet</li> <li>▪ Arbeidskrevende politisk beslutningsprosess</li> <li>▪ Ulikheter i arbeidsmetoder og knowhow</li> <li>▪ Langvarig ikke-forpliktende holdning</li> <li>▪ Påvirkning fra tredjepart</li> <li>▪ Utilstrekkelig organisasjonsstruktur for prosjektet</li> <li>▪ Utilstrekkelig intern prosjektkoordinering</li> <li>▪ Maktkamper</li> </ul>
<b>Kontroll</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politiske endringer under implementeringen</li> <li>▪ Fravær av metoder for prosesskontroll</li> </ul>
<b>Ledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mangelfull ledelseserfaring</li> <li>▪ Fravær av uavhengig prosjektleder</li> </ul>

---

## Kapittel 5: Organisasjonsteori for offentlig sektor

---

I de foregående kapitler, har hovedfokuset ligget på rammeverket for OPS-modellen. Vi har studert bakgrunnen og konteksten for dens nygjenvunnede popularitet, og presentert sentrale egenskaper, utfordringer og erfaringer ved den. Ettersom det eksisterer en svært begrenset teoretisk og empirisk database med studier som spesifikt omhandler OPS, har det kontinuerlig blitt trukket vekslers på eksisterende forskning omkring nærliggende relevante fagfelt og sammenlignbare gjennomføringsmodeller.

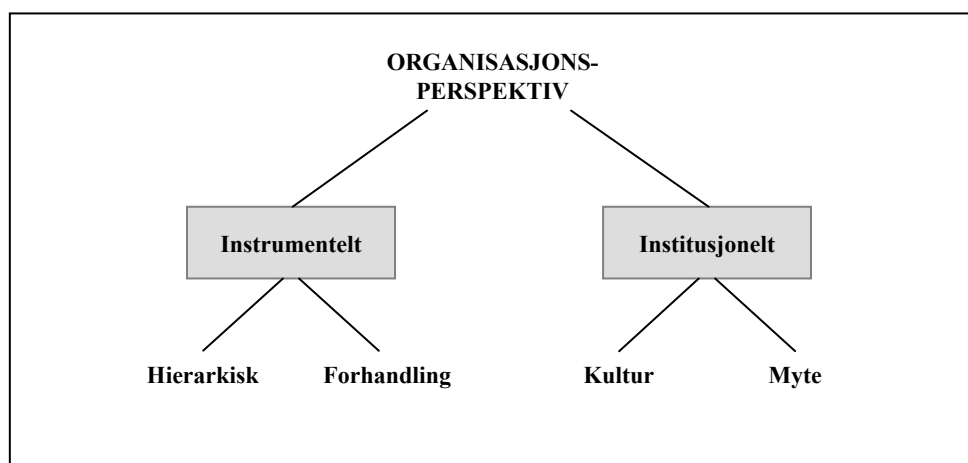
I det inneværende kapitlet skiftes fokus. Det tas her utgangspunkt i mer generell organisasjonsteori for offentlig sektor, og mulige forklaringer for *hvorfor* offentlige enheter velger å implementere nye organisasjonsmodeller<sup>38</sup> presenteres. Det er mange teoriretninger som kan bidra til å forklare endringer i det offentlige. Av denne grunn er det viktig å presisere at det i kapitlet ikke gjøres forsøk på å tilby en helhetlig og omfattende oversikt over forklaringsmodeller, men derimot å utvikle en referanseramme som kan gjøre det mulig å trenge dypere ned i analysen av casene som presenteres i utredningens del II.

To hovedtradisjoner innen organisasjonsteorien ansees i den sammenheng som svært sentrale for å belyse årsaker til og effekter av endringsreformer det offentlige, instrumentell og institusjonell organisasjonsteori. Som illustrert i figur 6, kan det instrumentelle perspektivet inndeles i en forhandlings- og en hierarkisk variant, og det institusjonelle perspektivet i en kultur- og en mytevariant. I kapitlet blir både hovedperspektivene, samt undervariantene innen den institusjonelle retningen omtalt.

---

<sup>38</sup> Kapitlet tar, der ikke annet er spesifisert, utgangspunkt i boken "*Organisasjonsteori for offentlig sektor*" av Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004).

Figur 6: Organisasjonsperspektiver



## 5.1. Det instrumentelle perspektivet

Offentlige organisasjoners funksjon er å utføre oppgaver på vegne av samfunnet, og av denne grunn kan organisasjoner betraktes som instrumenter eller verktøy som utvikles og brukes for å oppnå bestemte samfunnsmessige mål (Christensen m.fl., 2004:30). Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i et slikt syn på organisasjoner, og Scott foreslår følgende definisjon: *"an organization is a collectivity oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting a relatively highly formalized social structure"* (1981:21). De to hovedelementene innen det instrumentelle organisasjonsperspektivet, er følgelig organisasjonens mål og formaliseringen av organisasjonen gjennom selve organisasjonsstrukturen. Som vi skal se i det påfølgende, er det instrumentelle perspektivet i stor grad et rasjonelt perspektiv, der rasjonalitet ansees å være nedfelt i både individuelle aktører og formelle strukturer. Det er likevel sentrale forskjeller mellom de to variantene innen det instrumentelle perspektivet når det gjelder utøvelsen av rasjonaliteten. Mens den hierarkiske varianten tar utgangspunkt i ledernes kontroll og rasjonelle analytiske kalkulasjon i beslutningsprosesser, og anser organisasjoner som redskaper eller instrumenter som lederne fritt disponerer i forsøket på å oppnå velspesifiserte mål, åpner forhandlingsvarianten for at flere aktører har mulighet til å påvirke gjennom interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål (Christensen m.fl., 2004:9).

## ***Mål***

Mål innebærer ønsker om hvordan en fremtidig tilstand skal være (ibid.:88), og som påpekt har organisasjonens mål en svært sentral plass i instrumentelle organisasjoner. Målene anses som eksogent gitt, eller eventuelt utformet internt i organisasjonen av høyt kompetente ledere, og er retningsgivende for alt som skjer. Rasjonalitet i forbindelse med mål, refererer derimot ikke til hvordan målene velges, men til hvordan de blir forsøkt oppfylt. I følge Scott (1981) vil mål gi grunnlag for å velge mellom ulike aktiviteter, og handling innen det instrumentelle perspektivet antas på denne måten å være foretatt ut fra en konsekvenslogikk basert på mål-middel-rasjonalitet der aktørene søker å forutsi fremtidige konsekvenser av sine handlinger før valg foretas. Formålsrasjonalitet er her idealet for atferd. Dette innebærer en situasjon der ledelsen i en organisasjon både har stor evne til rasjonell kalkulasjon og stor grad av politisk og sosial kontroll ovenfor andre aktører gjennom hierarkisk styring (Christensen m.fl., 2004:45). Slik formålsrasjonalitet innebærer klare og konsistente mål, full oversikt over alternativer, full innsikt i konsekvenser og valg av det alternativet som fører til maksimal grad av måloppnåelse (ibid.: 32).

Christensen m.fl. (ibid.:33) påpeker derimot at full rasjonalitet derimot ikke alltid kan forutsettes, og at en ofte vil oppleve komplekse situasjoner preget av ufullstendig informasjon, og aktører og organisasjoner med kapasitetsbegrensninger. I slike situasjoner vil valg foretas basert på en best mulig evaluering av de alternativene som eksisterer, og innenfor de kapasitets- og ressursrammene en har. Formålet vil da ikke være maksimering, men satisfiering.

## ***Organisasjonsstruktur***

Mål-middel vurderinger vil i instrumentelle organisasjoner også ligge sentralt i utformingen av selve organisasjonsstrukturen. Det instrumentelle perspektivet forutsetter at det eksisterer en formalisert struktur som har en sentral funksjon, og at utformingen av organisasjonsstrukturen foretas basert på rasjonelle kalkulasjoner der hovedformålet er å påvirke forhold som har betydning for sjansene for måloppnåelse slik at organisasjonen kan oppnå sine ønskede mål på en best mulig måte. Strukturen vil derfor være viktig i å påvirke atferden internt i organisasjonen, og legger klare begrensninger på individuell atferd (ibid.:39). I følge Christensen m.fl. (ibid.:27) kan organisasjonsstrukturen forstås som de faste rammene eller bindingene som prosesser internt i organisasjoner utspiller seg innenfor. Strukturene setter grenser for hvem som

kan delta, hvem som kan eller bør gjøre hva, og hvordan det skal utføres. Og videre hvilke situasjonsoppfatninger, problemoppfatninger og løsningsforslag som ansees som akseptable og gyldige. Instrumentelle organisasjoners struktur vil følgelig være basert på organisasjonskart, stillingsinstrukser og relativt stabile sett av upersonlige normer og forventninger. Spesialisering, samordning, rutiner og en hierarkisk struktur vil ligge sentralt, noe som innebærer en stor grad av forutsigbarhet i organisasjonen. Gjennom å på denne måten kanalisere adferd og ressurser mot mål som er definert på forhånd, skaper den formelle organisasjonsstrukturen en stor grad av rasjonalitet i organisasjonen. Selve utformingen av strukturen vil derfor kunne innebære at påvirkningen fra rasjonalitetsbegrensninger hos aktørene reduseres (ibid.:33).

### ***Endring***

Innen det instrumentelle perspektivet, antas endring å være et resultat av planlagte og intenderte prosesser iverksatt av rasjonelle individer. Målene for endringen ansees å være klart definerte, og en mål-middel tankegang vil følgelig også her ligge sentralt. Organisasjoner antas å raskt tilpasse seg nye mål og styringssignaler eller skiftende krav, og en slik effektiv koordinering av kollektiv atferd regnes for å være en sentral styrke i instrumentelle organisasjoner.

## **5.2. Det institusjonelle perspektivet**

Innen det institusjonelle organisasjonsperspektivet, rettes oppmerksomheten mot de uformelle strukturer, normer og verdier som ligger i organisasjonene og deres omgivelser (Christensen m.fl., 2004:13). Eksistensen av de formelle strukturene som ansees som så sentrale i det instrumentelle perspektivet aksepteres, men en stiller seg kritisk til at disse er av avgjørende betydning for beslutningsatferden internt i organisasjonene. I det institusjonelle perspektivet åpnes det for at organisasjoner er komplekse systemer som til en viss grad lever egne liv, og at de kontinuerlig påvirkes av interne og eksterne forhold. Handlingslogikken ansees å basere seg på en *logikk om det passende* (ibid.) i stedet for en rasjonell konsekvenslogikk, og det åpnes for at mål kan utvikles internt. Politikk vil på denne måten ikke bare omhandle målmaximering, men også om meningsdanning og måloppdagelse. At rasjonalitet ikke ansees som like sentralt som i det instrumentelle perspektivet, innebærer også at organisasjoner ikke antas å tilpasse seg endrede krav og omgivelser på en like enkel og uproblematisk måte

som det instrumentelle perspektivet forutsetter. Organisasjoner betraktes her som rigide og dels motstandsdyktige mot forandring, og endring vil derfor i hovedsak skje gradvis, selv om prompte tilpassninger som følge av sjokk også kan forekomme.

Scott definerer slike insitusjonelle organisasjoner som “*a collectivity whose participants are little affected by the formal structure or official goals but who share a common interest in the survival of the system and who engage in collective activities, informally structured, to secure this end*” (1981:22).

Vi skal her se på to varianter innen institusjonell organisasjonsteori; kulturperspektivet og myteperspektivet.

### **5.2.1. Kulturperspektivet**

Innen kulturperspektivet betraktes organisasjoner som institusjonaliserte systemer som fokuserer på uformelle interne verdier og normer i organisasjonen (Christensen m.fl., 2004:9). Kulturperspektivet problematiserer således de instrumentelle forutsetningene og dets underliggende mål-middel rasjonalitet, og fremhever i stedet de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner i egen organisasjon, og hvordan disse påvirker beslutningsatferd (ibid.:24).

#### ***Mål***

Der mål innen det instrumentelle perspektivet oppleves som gitt utenfra, og hovedoppgaven til organisasjonenes struktur og normer er å oppnå disse, antar kulturperspektivet at en organisasjons mål er noe som oppdages underveis. (ibid.:47). Organisasjoner er her derfor ikke kun instrumenter for måloppnåelse, men representerer en verdi i seg selv. Innen kulturperspektivet legges en logikk om *passende atferd* til grunn for handling, og handling ansees derfor ikke primært å være resultat av en rasjonell mål-middel vurdering, men i stedet av *matching* mellom gjenkjennelse av situasjoner og identitet (ibid.:50). Grunntanken er at denne koplingen vil skje relativt intuitivt basert på den eksisterende organisasjonskulturen. Kulturperspektivet vil således være fortidsrettet i motsetning til det fremtidsrettede instrumentelle perspektivet, og over tid venter en å se at det utkrystallisere seg systematiske kulturelle holdninger og handlinger i organisasjonen (ibid.:52).

## ***Organisasjonskultur***

Innen kulturperspektivet, ansees ikke den formelle organisasjonsstrukturen som spesielt interessant, og fokuset ligger i stedet på organisasjonskulturen. Denne kulturen antas å ha utviklet seg gradvis over lang tid gjennom evolusjonslignende steg (ibid.:54), og forbindes med de uformelle systemene og holdningene som har betydning for livet og virksomheten i den formelle organisasjonen. Disse uformelle sidene og prosessene ventes innen kulturperspektivet å prege den strukturelle utformingen av organisasjonene, og å legge føringer på utvikling av interne prosesser, normer og verdier. Av denne grunn snakkes det om *institusjonaliserte organisasjoner*, som antas å være mer komplekse og mindre fleksible og tilpasningsdyktige enn instrumentelle organisasjoner (ibid.:47). Den utvikling som oppleves i organisasjoner, vil følgelig være uintendert og uplanlagt, og vokse frem på grunnlag av indre og ytre press. Et indre press oppstår som følge av at organisasjonsmedlemmene bringer med seg sine egne respektive sosiale bakgrunner, erfaringer, utdanninger m.m. inn i organisasjonen, mens det ytre presset koples til aktører i omgivelsene som organisasjonen er i spesiell nærkontakt med eller avhengig av.

Et sentralt resonnement innen den del av organisasjonsteorien som omhandler organisasjonskulturer, er antagelsen om *sti-avhengighet* (ibid.:56). Dette innebærer at organisasjoner ofte er "fødselsmerket" av den perioden eller de målsettinger og tradisjoner den først etablerte, og at den vil ha vanskelig for å distansere seg fra disse. På den positive siden innebærer dette stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene i en organisasjon, økte effektivitet på grunn av spesialisering av fremgangsmåter (intuitivitet) og følgelig ressursbesparelser. Stabiliteten vil videre kunne innebære økt tillit fra både interne og eksterne aktører, som igjen medfører legitimitet. På den andre siden innebærer en slik sti-avhengighet at organisasjonene og aktørene er lite fleksible og tilpasningsdyktige, og at endringer derfor vil være små og stegvise. Kulturelle organisasjonene har utviklet distinkte særpreg, og vil yte motstand mot endringer som går på tvers av disse normene. Rivalisering og uenigheter internt i organisasjonen kan følgelig også oppleves som svært problematisk og medføre store problemer.



## 5.2.2. Myteperspektivet

Der kulturperspektivet fokuserer på organisasjoners indre liv, og etablerte verdier og normer i disse, er nøkkelresonnementet innen myteperspektivet at organisasjoner opererer i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen m.fl., 2004:66). Det er følgelig omgivelsene og ikke den interne organisasjonskulturen som innen myteperspektivet antas å legge føringer på hvilke beslutninger som tas.

Offentlige organisasjoners omgivelser er svært sammensatte, og offentlige aktører forventes å på den ene siden forholde seg til andre aktører innen egen sektor, og på den andre siden til ulike uavhengige private aktører på nasjonalt og internasjonalt nivå, eksempelvis media, konsulentbyråer, banker, akademikere, interesseorganisasjoner og fagforeninger. Slike komplekse omgivelser innebærer at synspunkter om hva som ansees som riktig og hensiktsmessig vil variere, og oppskrifter for legitime strukturer og handlingsmåter vil følgelig eksistere i store antall og være inkonsistente over tid. For å overleve må organisasjoner søke legitimitet fra omgivelsene. Dette innebærer kontinuerlige forsøk på å inkorporere og reflektere rådende oppfatninger og verdier, og demonstrere at de kan leve opp til samfunnets modernitetsnormer. Slik atferd er selve kjernen i myteperspektivet, som således fremhever organisasjoners søken etter legitimitet som nøkkelen for å forstå og forklare hvordan endring skjer og hvilke effekter og implikasjoner det har (ibid.: 24). Formelle mål er innen dette perspektivet av liten betydning.

### ***Organisasjonsoppskrifter som legitimerte myter***

De rådende normene for hva som er *riktig*, viser seg som et bredt repertoar av generelle og flytende ideer på den ene siden, og som tydelige og detaljerte oppskrifter for hva som er hensiktsmessige virkemidler på den andre. Slike normer omtales ofte som "myter", og derav benevnelsen av den nyinstitusjonelle retningen innen organisasjonsteorien som myteperspektivet. I følge Røvik (1998:13), er en myte "*en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon*", og Christensen m.fl. (2004:67) omtaler myter som oppskrifter som "*begeistrer og vekker oppmerksomhet, og som ofte har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner*".

Ofte snakker en derimot ikke bare om myter, men om myter som rasjonaliserte og institusjonaliserte. At myter er *rasjonaliserte*, innebærer en ikke-vitenskaplig basert tro på at en organisasjonsoppskrifts effektivitet er vitenskaplig og rasjonelt begrunnet. At myter er *institusjonaliserte*, innebærer at deres effektivitet er selvfølgeliggjort og tas for gitt – uavhengig av om forventede effekter oppnås eller ikke. Organisasjoner som opererer i omgivelser der de ikke bare må være effektive, men også oppfattes som legitime for å vinne frem, er følgelig avhengig av å følge trenden og være ”inn”. Myter blir på denne måten fort *moter* (ibid.), og organisasjoner drives mot å inkorporere og reflektere prinsipper og prosedyrer som er rasjonalisert og legitimert av de institusjonelle omgivelsene – det vil si av å implementere rasjonaliserte myter og moter i organisasjonen (Meyer og Rowan, 1977).

Dette forutsetter derimot ikke at mytene nødvendigvis slippes inn i organisasjonens kjerne. Myter kan ofte tas inn i offentlige organisasjoner uten at de får noen instrumentell effekt, noe som innebærer at de inkorporeres i organisasjonen som *utstillingsvinduer* for å oppnå bedre legitimitet, mens driften gjennomføres på gammel måte (Christensen m.fl., 2004:66). Gjennom slike prosesser vil organisasjoner bli mer like, i alle fall på overflaten. Dette skiller seg fra kulturperspektivet som fremmer organisasjoner som styres av prosesser internt i organisasjonen og som er motvillige til å gjennomføre endringer. Innen myteperspektivet vil en følgelig forvente å se en stor grad av isomorfisme, mens en innen kulturperspektivet venter å se et kulturelt mangfold (ibid.:85).

### ***Fem sentrale aktører***

En nødvendig forutsetning for etablering og spredning av organisasjonsoppskrifter, er at det eksisterer et marked for slike oppskrifter. At det gradvis har vokst frem en felles systemidentitet som ”organisasjon”, gjør at organisasjoner som i sitt virke er svært ulike kan etterspørre samme oppskrift fordi de ser likheter på det abstrakte nivået som innebærer at den samme ”byggesteinen” forventes å virke positivt for alle (ibid.:77). Denne utviklingen gjør at det relevante markedssegmentet for en organisasjonsoppskrift strekker seg langt utover det området som bare tiår tidligere ville ha definert grensene; både geografisk og sektormessig.

At markedet for organisasjonsoppskrifter er så stort, gjør det naturlig nok også svært attraktivt. Christensen, Lægred, Roness og Røvik (2004:73-76) fremhever fem

aktørgrupper som svært sentrale i utviklingen ("produsenter"), formidlingen ("transportører") og sertifisering ("autorisatorer") av organisasjonsoppskrifter med mål om å gi tekniske løsninger på effektivitetsproblemer; (1) *Internasjonale og nasjonale instanser*, (2) *konsulentselskaper*, (3) *organisasjoner innen høyere utdanning*, (4) *mediebedrifter* og (5) *store multinasjonale selskaper*.

Mens grensene mellom produksjon, formidling og autorisering av oppskriftene tidligere var nokså klare, er de i dag mer diffuse og flere av aktørene innehar flere roller. Nasjonale og internasjonale instanser er involvert i alle ledd av prosessen, både som utviklere, formidlere og autorisatorer. I enkelte tilfeller kan de også tvangsmessig pålegge bruk av oppskrifter. Konsulentselskapene, som tradisjonelt var de største formidlerne av organisasjonsoppskrifter, har med sin økonomiske suksess også begynt å satse på forskning og utvikling av slike oppskrifter. De har derfor blitt meget innflytelsesrike, og dels dominerende aktører, på tilbudssiden. Organisasjoner innen høyere utdanning er gjennom forskningen de tradisjonelle produsenter av slik kunnskap, men fungerer også som formidlere – både passivt, gjennom kandidater som går ut i yrkeslivet, og aktivt, gjennom publikasjoner. Mediebedrifter (internasjonale tidsskrifter, store forlag etc.) som tidligere primært var formidlere av forskning og oppskrifter, har i den senere tiden også involvert seg i produksjonen av ny organisasjonskunnskap gjennom å initiere forskningsprosjekter, og store multinasjonale selskaper, er nå både utviklere og formidlere av organisasjonsoppskrifter i tillegg til å selv være brukere. Gjennom sin suksess og status som forbilde, fungerer de også dels som autorisatorer, gjennom at mindre bedrifter og organisasjoner kopierer og imiterer deres virksomhet.

### ***Etablering og spredning av myter***

Fremveksten av NPM har vært en svært kompleks prosess som har gått gjennom ulike stadier og fått ulike innpakninger, og under NPM-paraplyen finner en både konkurrerende og utfyllende oppskrifter for hvordan en organisasjon eller en del av en organisasjon sitt virke bør utformes (Røvik 1998). Det er slike organisasjonsoppskrifter som i tidligere avsnitt ble omtalt som myter, og typisk innebærer disse tidsavgrensede og ofte relativt flyktige trender. Ettersom organisasjonsoppskriftene er *immaterielle ideer* og ikke fysiske gjenstander, kan de "reise" relativt raskt (Christensen m.fl., 2004:72). Dette kan forklare den raske spredningen vi har sett av virkemidler som tillegges NPM-bølgen.

Videre er slike oppskrifter ikke å betrakte som totalløsninger for utforming, men derimot som "byggsteiner" eller "halvfabrikata" som organisasjonene selv må ferdigstille i større eller mindre grad (ibid.:72). Dette innebærer at en enkeltoppskrift, når den settes ut i praksis i ulike organisasjoner, fort kan utvikle seg til like mange versjoner: "*Alt overalt, men overalt forskjellig*," for å benytte antropologen George Marcus sin spissformulering (i Røvik 1998:26). Selv om graden av elastisitet i ulike oppskrifter vil variere, går slike observasjoner imot, eller i alle fall modifierer, påstander om en homogeniseringsprosess blant organisasjoner.

### **5.3. De tre perspektivene – en sammenligning**

I kapitlet har det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet på organisasjoner blitt presentert som mulige forklaringsmodeller for hvorfor offentlige enheter velger å implementere nye organisasjonsmodeller. Et hovedskille mellom disse to tradisjonene er, at mens den førstnevnte ser på organisasjoner som verktøy eller redskaper som lederne fritt disponerer for å oppnå spesifiserte mål og der rasjonalitet anses å være nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, retter det andre perspektivet oppmerksomheten mot uformelle strukturer, normer og verdier, og åpner for at organisasjoner er mer komplekse systemer som til en viss grad lever egne liv og som kontinuerlig påvirkes av interne og eksterne forhold.

Videre, skiller perspektivene seg fra hverandre langs tre grunnleggende dimensjoner. For det første har de ulik oppfatning om hvilken handlingslogikk som skal legges til grunn for organisasjonsmedlemmers atferd. Det instrumentelle perspektivet er basert på *konsekvenslogikk* og mål-middel-rasjonalitet, mens det institusjonelle perspektivet baserer seg på en *logikk om det passende* (Christensen m.fl., 2004:13). For det andre har perspektivene ulike oppfatninger om hva politikk omhandler, der det instrumentelle perspektivet anser mål som eksogent gitt eller utviklet av lederne, og der organisasjonens formål er å finne de beste virkemidlene for å nå målene, mens det institusjonelle perspektivet åpner for at mål også kan utvikles internt, og derigjennom at politikk også dreier seg om å danne mening og å oppdage mål. For det tredje skiller perspektivene seg fra hverandre i synet på endring, der det instrumentelle perspektivet fremhever organisasjoner som rasjonelt tilpasser seg nye mål eller skiftende omgivelser, og det institusjonelle perspektivet presenterer organisasjoner som er rigide og dels

motstandsdyktige mot endring, og som endrer seg gradvis. Ulikhetene mellom perspektivene langs de tre dimensjonene er illustrert i tabell 7.

**Tabell 7: Ulikheter mellom det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet langs tre dimensjoner**

	HANDLINGSLOGIKK	MÅL	ENDRING
INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Konsekvenslogikk</li> <li>▪ Mål-middel-rasjonalitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mål er eksogent gitt eller utviklet av lederne</li> <li>▪ Organisasjonens formål er å finne de beste virkemidlene for å nå målene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rasjonell tilpasning til nye mål og/eller skiftende omgivelser</li> </ul>
INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Logikk om det passende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mål kan utvikles internt</li> <li>▪ Politikk omhandler også meningsdanning og måloppdagelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rigide og dels motstandsdyktige organisasjoner</li> <li>▪ Gradvis endring</li> </ul>



**> Del II:**

# **Casestudie**

- 
- > Forskningsdesign og metode (kapittel 6)**
    - > To sykehjem, to case (kapittel 7)**
      - > Analyse (kapittel 8)**
    - > Diskusjon og konklusjon (kapittel 9)**
-

---

## Kapittel 6:            Forskningsdesign og metode

---

*”[The goal is] the development of generalizations of ever increasing scope, so that the greater and greater varieties of phenomena can be explained by them, larger and larger questions answered by them, and broader and broader reaching predictions and decisions based upon them”*

Leon Levy (1970) i Wengraf, T. (2001: xxvi)

Forskning omtales av Grønhaug (1985:7 og 1999:56) som en produktiv virksomhet for å korrigere feiloppfatninger, generere nye konsepter og utvide perspektiver slik at ny innsikt kan oppnås, sann kunnskap produseres og samfunnet forbedres. Konkrete formål ved forskningsprosjekter vil derimot variere, og omfatter blant annet å *”beskrive, forklare, forstå, forutse, kritisere og/eller analysere allerede eksisterende kunnskap eller fenomener i samfunnsforskningen”* (Grønhaug og Ghauri, 2002:10, fritt oversatt).

Som vi skal se, vil en studies formål ofte kunne knyttes tett opp til hvor mye forskning som er gjennomført om den spesifikke problemstillingen tidligere. Å begi seg ut på en empirisk studie av OPS, innebærer å bevege seg i startfasen av forskningen rundt et tema. Dette medfører spesielle utfordringer, og stiller krav i identifisering av spesifikke problemstillinger og valg av forskningsdesign og forskningsmetode. I det inneværende kapittelet vil disse valgene bli gjort rede for og begrunnet.

### 6.1.        Bakgrunn – en pilotstudie

Denne masterutredningen har vokst frem som en naturlig videreutvikling av en semesteroppgave <sup>39</sup> skrevet i mastergradskurset *New Public Management: Ledelsesreformer i offentlig sektor* (EPM 425) ved NHH våren 2005. Semesteroppgaven har i praksis fungert som en pilotstudie i arbeidet med dette masterprosjektet, og det ville ikke ha vært mulig å gjennomføre en så omfattende studie på fem måneder uten et slikt forarbeide.

---

<sup>39</sup> *”Fornyelse av offentlig sektor og New Public Management. En case-studie av erfaringer med konkurranseutsetting gjennom Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS) ved utvikling og bygging av Asker-Røyken sykehjem”*



I semesteroppgaven ble fornyelse av offentlig sektor og konkurranseutsetting gjennom OPS-kontrakter studert. Den samme sykehjemsutbyggingen gjennomført av Asker og Røyken kommuner som skal studeres i de kommende kapitler av denne utredningen, ble i semesteroppgaven benyttet som case, og der analysert på bakgrunn av prosjektets konkurranseutsettingsmateriell, samt et utvalg av kommunale saksdokumenter, utredninger og interne notater. Dokumenter og informasjon fra privat sektor, ble ikke innhentet i forbindelse med denne studien.

Det ble i semesteroppgaven konkludert med følgende:

- (1) Prosjektet hadde oppnådd et bygg med svært gode kvaliteter til akseptable byggekostnader
- (2) Veien mot mål hadde vært lang og konfliktfull, men dette var ikke unaturlig i en situasjon der begge parter opplevde de ekstra utfordringene det var å ta i bruk en ny organisasjonsmodell
- (3) Bruk av OPS innen komplekse omsorgsbygg kunne se ut til å være lite funksjonelt med mindre den private aktøren også skulle drifte selve primærtjenesten i bygget
- (4) OPS-modellen som finansieringsform var totalt sett langt mer kostbar for offentlig sektor enn etablerte alternativer, og offentlige anbefalinger for økt bruk av modellen burde avvendes til mer inngående studier av de totale samfunnsøkonomiske effektene av modellen var gjennomført.

Etter avtale med kontaktpersonen i Asker kommune som hadde gitt tilgang på interne dokumenter, ble semesteroppgaven klausulert. Dette ble senere opphevet da vedkommende følte seg komfortabel med at casepresentasjonen, analysen og konklusjonene presenterte et nyansert bilde. Oppgaven er nå tilgjengelig på forespørsel.

## **6.2. Forfasen til masterutredningen**

Arbeidet med semesteroppgaven var spennende og utfordrende, men jeg opplevde at jeg satt på for lite kunnskap både om OPS generelt og prosjektet spesielt. Rent spesifikt så jeg behov for å bli kjent med prosjektet fra flere involverte sitt ståsted, både internt i kommunene og i privat sektor, og for å studere minst et annet tilsvarende prosjekt slik at en komparativ analyse kunne gjennomføres. Ettersom Asker-Røyken prosjektet hadde

havarett som OPS-prosjekt rett før ferdigstilling da Asker benyttet seg av kjøpsopsjonen som lå i kontrakten, ble det sett på som spesielt interessant å studere et OPS-prosjekt med positivt utfall. Dette ble vurdert som særskilt hensiktsmessig da jeg var usikker på om jeg i for stor grad var blitt negativt påvirket i synet på OPS, og derfor vurderte det som en risiko at jeg ikke ville klare å være objektiv i en analyse. Viktigheten av at forskeren utfører kritisk selvrefleksjon og anstrenger seg for å avkrefte egne forhåndsopfatninger, blir fremhevet i metodelitteraturen som viktig for å øke en studies validitet (Hellevik, 1997; Spiggle, 1994; Johnson, 1997; Spector, 1981; Yin, 1989; Grønhaug og Ghauri, 2002).

I arbeidet med Asker-Røyken prosjektet, var jeg blitt gjort kjent med at et tilsvarende prosjekt hadde blitt gjennomført noen få måneder tidligere i Ullensaker kommune og at dette var blitt fullført som et OPS. Basert på informasjon tilgjengelig på internett<sup>40</sup> visste jeg at offentlig sektor der hadde positive opplevelser med både prosjektgjennomføringen og modellen, og jeg hadde også informasjon om at de samme eksterne konsulentene var blitt benyttet i begge prosjekter. Dette gjorde de ulike utfallene og opplevelsene ekstra interessante for videre studier, og inspirerte meg til å fordype meg i fagfeltet. Asker-Røyken prosjektet og Ullensaker prosjektet har blitt studert grundig i forbindelse med denne utredningen, og blir her benyttet som case. Disse prosjektene er de to første gjennomførte OPS-prosjekter innen sykehjemssektoren i Norge, og per i dag også de to første ferdigstilte perosjektene.

Sentralt i forarbeidet med denne utredningen, lå en erkjennelse av at kunnskapen om og forståelsen for OPS var basert på kun en case og en begrenset faglitteratur, og med dette som utgangspunkt, ble tre forskningsspørsmål identifisert (jfr. avsnitt 1.1.1). Ingen hypoteser ble utformet da både teori- og empirigrunnet for å foreta konkrete antagelser ble opplevd som for magert, og fordi det ble ansett som sentralt at studien ble gjennomført med et åpent sinn og uten å være begrenset av snevre antagelser. Sett i lys av muligheten for at jeg kunne være forutinntatt i forhold til tematikken, ble dette vurdert som spesielt viktig.

---

<sup>40</sup> Bl.a. en powerpoint-presentasjon ved rådmannen i kommunen holdt på en KS/NHO-konferanse den 17. mars 2004 (<http://www.ks.no/upload/39325/Arne%20Bruknapp.ppt>)

Formålet med masterutredningen er todelt. Først og fremst er utredningen utarbeidet med ønske om å bidra til at en bedre forståelse for innholdet i, erfaringene med og bruk av OPS i offentlig sektor oppnås. For det andre er det en sentral målsetting at studien og funnene formidles på en så god måte som mulig, og til et bredt publikum. En vitenskapelig artikkel er derfor planlagt utarbeidet, og det vil bli arbeidet for å få denne og utredningen i fullversjon publisert i trykt form og/eller på nett.

### 6.3. Forskningsmetode

Gjennom tiår dominert av positivismen, har kvantitativ forskningsmetode blitt fremhevet som den mest hensiktsmessige metoden for alle fagfelt. Fokuset her ligger på det som er positivt gitt, altså det som kan måles og registreres, og denne tilnærmingen til studier har blitt utpekt som overlegen fordi den bygger på utvikling av generelle lover, og testing og verifisering av disse (Johannessen m. fl., 2004).

De senere år, har derimot det hermeneutiske forskningsidealet vunnet frem i større grad, og erkjennelsen av behov for en dypere helhetsforståelse for fenomener, har medført at kvalitative metoder har mottatt en bredere støtte. Disse evner å fange opp komplekse og mangfoldige situasjoner, og å analysere prosesser og sammenhenger i og mellom disse, på en måte som kvantitativ forskning ikke klarer. I prosjekter der hovedformålet er å oppnå bedre helhetsforståelse og innsikt, blir derfor den kvalitative forskningstilnærming fremhevet som riktig, og spesielt i studier der en benytter seg av induktiv<sup>41</sup> og eksplorerende<sup>42</sup> metode (Grønhaug og Ghauri, 2002; Hellevik, 1991; Spiggle, 1994). Slike forskningsformål og metoder knyttes av denne grunn ofte til startfasen av forskningen innen et felt, og kvalitative og kvantitative metoder hevdes derfor å være komplementære og riktige i ulike faser av forskningssirkelen (figur 7). Innen et felt der det er gjennomført lite forskning og følgelig ikke eksisterer et godt nok kunnskapsgrunnlag, samt i situasjoner der problemstillingen er dårlig forstått, vil en

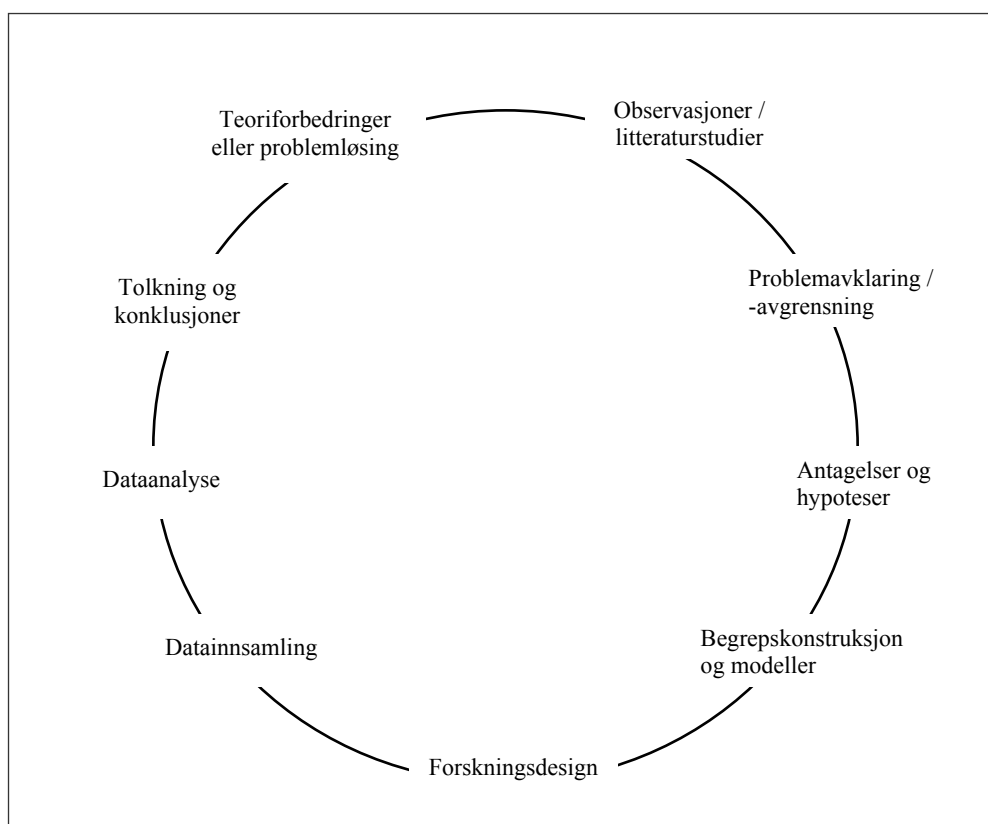
---

<sup>41</sup> I følge Grønhaug og Ghauri (2002) eksisterer det to måter å oppnå ”sannhet” i forskningen; (1) gjennom *induksjon*, som innebærer å konkludere basert på empiriske observasjoner, altså teoridannelse og modellbygging. Dette omtales ofte som det første steget i forskningssirkelen, og (2) gjennom *deduksjon*, som innebærer å konkludere basert på logiske resonnementer der eksisterende modeller eller teorier testes. Induksjon innebærer følgelig forskning før teori, mens deduksjon innebærer teori før forskning.

<sup>42</sup> En eksplorerende tilnærming innebærer å utforske et fenomen. Hovedformålet med denne typen tilnærming er å oppnå mer presise problemstillinger som kan undersøkes videre i senere stadier av forskningssirkelen (Hellevik, 1991).

induktiv og eksplorerende tilnærming til feltet være hensiktsmessig (Hellevik, 1991; Johannessen m.fl., 2004; Grønhaug, 1985.; Yin, 1989). Gjennom først å utforske ”grunnen” og å ta utgangspunkt i empiriske observasjoner, kan en da på et senere tidspunkt i forskningssirkelen bygge på og videreutvikle foregående antagelser, teorier og modeller. På denne måten vil den teoretiske forskningsbasen stadig utvides og fagfelt gjøres mer tilgjengelig for teori- og modelltesting (Grønhaug og Ghauri, 2002; Wengraf, 2001; Johannessen m.fl. 2004).

Figur 7: Forskningssirkelen (Grønhaug og Ghauri, 2002:17)



### ***Induktiv eksplorerende metode***

Ettersom det eksisterer få teoretiske bidrag om bruk av og effekter ved OPS-kontrakter i offentlig sektor generelt og innen helsesektoren spesielt, og fordi det fortsatt gjenstod mange – og stadig flere – ubesvarte spørsmål etter gjennomføringen av pilotstudien (semesteroppgaven), fremstod det som hensiktsmessig å benytte seg av en kvalitativ eksplorerende induktiv tilnærming til fagfeltet i denne masterutredningen.

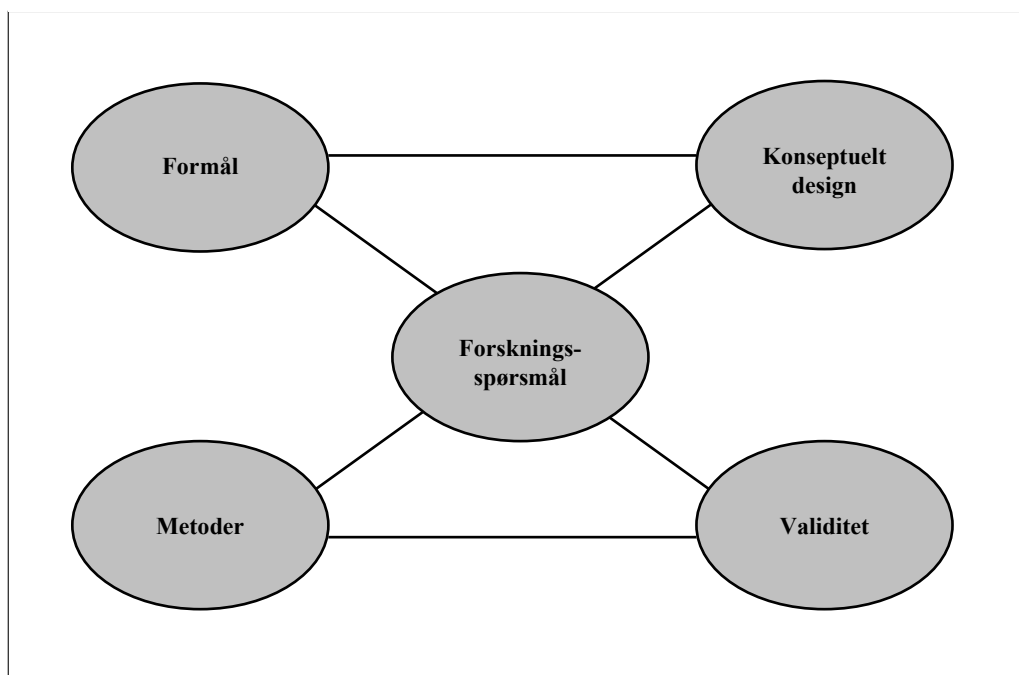
Andre og hyppigere benyttede metoder, som deskriptive eller kausale forskningsdesign, er formålstjenelige i studier der forståelsen for grunnproblematikken er bedre og behovet for fleksibilitet mindre enn den er innen fagfeltet som ligger i fokus her. Når feltets forskningsbase er mer omfattende og en bedre helhetsforståelse er utviklet, vil det derfor være naturlig å benytte kvantitative metoder for å teste hypoteser og teorier utviklet i foregående kvalitative studier.

## **6.4. Forskningsdesign**

Forskningsdesign omhandler den logiske strukturen som linker de data som skal innsamles til forskningsspørsmålene (Yin, 1989). Sentralt i valget av forskningsdesign, ligger målsettingen om å sikre så pålitelig informasjon som mulig for å belyse aktuelle problemstillinger innenfor de rammer og begrensninger en står ovenfor (Grønhaug, 1985), og i dette valget er studiens formål og forskningsspørsmål avgjørende. Gjennom å foreta nøye gjennomtenkte og hensiktsmessige valg, unngår en å havne i en situasjon der en benytter feil metode for datainnsamling og følgelig ikke får relevante data til å gjennomføre en analyse som belyser forskningsspørsmålene.

I Wengraf (2001) presenteres Maxwell (1992) sin interaktive modell for forskningsdesign (figur 8), og denne modellen vil bli benyttet som rammeverk for den videre fremstillingen i kapittelet. Maxwell plasserer en studies forskningsspørsmål i sentrum som det elementet som direkte påvirker forskningsdesignets fire andre sentrale hovedelementer; formål, konseptuelt design, metoder og validitet. Både forskningsspørsmål (jfr. avsnitt 1.1.1) og formål (jfr. avsnitt 6.2), har blitt omtalt tidligere i utredningen. Det har også det konseptuelle designet, som omfatter teorier, funn, tidligere studier og litteratur som er relevante for prosjektet (jfr. kapittel 2-5). Konkrete metodevalg og validitetshensyn har derimot ikke blitt presentert, og vi skal i de påfølgende avsnitt se nærmere på disse to siste elementene i Maxwell sin modell.

Figur 8: Maxwell sin interaktive modell for forskningsdesign (presentert i Wengraf 2001:58)



### 6.4.1. Metoder

I Maxwells sin modell, innebærer *metoder* de konkrete tilnærmingene og teknikkene som blir benyttet i innsamlingen og analysen av dataene, og hvordan disse samlet sett kan ansees å utgjøre en integrert strategi. Fire hovedkomponenter betraktes som sentrale i metodebegrepet; forskerens forhold til studieobjektene (informantene), valg av lokalisering og utvalgsbeslutninger (*site selection*), datainnsamlingsmetoder og teknikker for dataanalyse.

Innenfor eksplorative forskningstilnærminger, eksisterer det flere mulige passende metoder når formålet er teoriutvikling. Johannessen m.fl. (2004) fremhever casestudier, 'grounded teori' (empiribasert teori), etnografiske studier og fenomenologi som hensiktsmessige fremgangsmåter.

#### *Casestudie*

I utredningen har jeg valgt å benytte meg av en komparativ casestudie. Eisenhardt (1989:548-9, i Grønhaug og Ghauri, 2002:172) omtaler casestudier som "*particularly well-suited to new research areas, or research areas for which existing theory seem inadequate*". I metodeboken "Case study research: Design and methods" (Yin, 1989)

utpekes casestudier som riktig forskningsstrategi når ”a how or why question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control” (ibid.:20). Alle disse kriteriene er oppfylt i denne studien. Videre har casestudier sin styrke i at de kan håndtere multiple datakilder, og gjennom dette danne et dypere og helhetlig bilde av komplekse og ukjente situasjoner. Som tidligere påpekt, er dette spesielt nyttig i tidlige og utforskende stadier av et forskningsfelt, og følgelig svært gunstig ved studier av OPS.

I Yin<sup>43</sup> beskrives to dimensjoner ved utforming av casestudier; antall case og tilnæringsmåte. Disse dimensjonene er illustrert i tabell 8.

**Tabell 8: Fire designstrategier for casestudier<sup>44</sup> (Johannessen m.fl, 2004:83)**

Temaer man har valgt å studere	PERSONER / FELT SOM KONTAKTES	
	Enkelt case-design	Flere case-design
<b>En analyseenhet (holistic)</b>	Studium av en sammenhengende enhet	Studier av mange av samme type felt eller personer på tvers av tid og rom
<b>Flere analyseenheter (embedded)</b>	Et felt, men selektivt fokus på begrensede delfelt og/eller personer	Multi-case design med vekt på utvalg av begrensede delfelt og/eller personer

Å benytte seg av multiple case fremheves av Yin som overlegent singelcase studier, da metoden er mer robust og derfor gir klarere bevis, og å kun ta utgangspunkt i en enkelt case ansees bare som hensiktsmessig når casen representerer (1) den ene kritiske casen nødvendig for å teste en velformulert teori, (2) en ekstrem eller unik case, (3) et nytt fenomen som tidligere har vært utilgjengelig for forskning, eller (4) en pilotstudie – som første case i en serie.

Behovet for å analysere flere case i forbindelse med masterutredningen, ble tidlig identifisert som presserende for å oppnå en bedre forståelse for OPS (jfr. avsnitt 6.2), og

<sup>43</sup> I utformingen av studien, har Yin (1989) sin bok om casestudier og modellene og teknikkene i den, i stor grad blitt benyttet som rammeverk. Når det refereres til Yin, er det da denne boken som er kilden.

<sup>44</sup> Lignende tabeller er presentert i Yin (1989:46) og Grønhaug og Ghauri (2002:180).

ettersom det kun eksisterer to norske sykehjemsprosjekter gjennomført ved bruk av OPS-modellen i Norge, ga antallet case seg selv. Disse to prosjektene hadde erfart svært forskjellige utfall selv om de tilsynelatende hadde tilnærmet identiske forutsetninger, og en nærmere studie av begge ble sett på som nødvendig for å kunne oppnå valide konklusjoner og bidra til teoribyggingen innen fagfeltet. Detaljene ved prosjektene vil bli presentert i kapittel 7, mens en analyse foretas i kapittel 8.

Å velge case til en multiple analyse basert på at de har produsert motstridende utfall, er av Yin fremhevet som en av to hovedmetoder for caseidentifisering. Han påpeker videre at det ved denne metoden bør gjennomføres analyser av mellom seks og ti case, og at det bør være forutsigbare årsaker til de ulike utfallene. Av naturlige grunner har det ikke vært mulig å gjennomføre studier av så mange case, og analysen og konklusjonene vil kunne kritiseres på bakgrunn av dette. De analyser som er gjennomført, vil derimot kunne gi gode indikasjoner på og foreløpige tolkninger av sentrale problemstillinger, utfordringer og løsninger innen OPS-feltet, og vil også kunne inkluderes som to av flere case i fremtidige analyser av OPS. Enten innen sykehjemssektoren spesielt, når flere OPS-sykehjem er ferdigstilt, eller i en studie av OPS på tvers av sektorer.

### ***Datakilder og datainnsamling***

Yin identifiserer seks relevante datakilder ved casestudier; dokumenter (brev, agendaer, møtereferat, rapporter, administrasjonsdokumenter, avisartikler m.m.), arkiv (kunde- og organisasjonsinformasjon, kart, lister, undersøkelser m.m.), intervju, direkte observasjon, deltakende observasjon og fysiske rekvisitter. I denne studien er intervjuer benyttet som hovedkilde og dokumenter som suppleringskilder i analysen av de to casene. I utgangspunktet var hensikten at disse to kildene skulle være likeverdige i analysen, men da det har vist seg å være svært vanskelig å få tilgang på de relevante dokumentene, har dette dessverre ikke vært mulig.

Yin presenterer videre tre prinsipper for datainnsamling. For det første blir bruk av *multiple kilder* anbefalt ved gjennomføring av casestudier. I følge Yin har en ved denne typen studier langt større mulighet til å benytte seg av dette enn ved andre metoder, og gjennom bruk av multiple kilder oppnås en bredere innfallsvinkel og mer overbevisende konklusjoner. For det andre anbefales det at det opprettes en *casestudie database* bestående av to dokumenter; (1) sluttproduktet (rapporten), og (2) en 'bevisbase'. En slik bevisbase skal inneholde alle notater, planer, protokoller, lister, lydopptak,



eventuelle transkriberinger m.m. som er knyttet til prosjektet, og skal være komplett, velorganisert og tilgjengelig for fremtiden. For det tredje, anbefaler Yin at en 'beviskjede' bevares. En beviskjede innebærer dokumentasjon av alle detaljer om kronologisk progresjon, inkludert tid og sted, slik at en leser skal kunne følge hele forskningsprosessen – begge veier. Disse prinsippene har blitt fulgt i gjennomføringen av denne studien, og en komplett casestudiedatabase er tilgjengelig på forespørsel<sup>45</sup>.

### **Semi-strukturerte dybdeintervju**

Dybdeintervjuer med åtte respondenter for hver case ble gjennomført som en del av studiens datainnsamling. Respondentene var alle sentrale ledere i kommunal eller privat sektor, og hadde enten direkte eller indirekte vært i nær befatning med de gitte prosjektene. Disse intervjuene representerer studiens primærkilder (Grønhaug og Ghauri, 2002).

I valg av intervjuform, ble en semi-strukturert fremgangsmåte sett på som hensiktsmessig med tanke på studiens formål. Semi-strukturerte intervju anses som velegnet i tidlige stadier av en forskningssirkel der teoriutvikling står i fokus (se figur 9), og var følgelig formålstjenelig i denne studien.

**Figur 9: Spekteret fra ustrukturerte til full strukturerte intervjuer, og mulig tilknytning til ulike faser i utviklingen av en teori (Wengraf, 2001:61)**



<sup>45</sup> Med forbehold om at respondentene aksepterer at andre forskere får tilgang på materialet. Respondentene vil bli forespurt på en *case-to-case* basis.

I Wengraf (2001) presenteres fremgangsmåter for gjennomføring av kvalitative, og spesielt semi-strukturerte, forskningsintervju. Wengraf omtaler slike intervju som ”*high-preparation, high-risk, high-gain, and high-analysis operations*” (2001:5), og understreker i den sammenhengen følgende to forhold; (1) intervjuene påvirkes av ulike faktorer<sup>46</sup> både i intervjusituasjonen og analysen, og intervjuer må ta hensyn til dette. Figur 10 illustrerer en modell for kompleksiteten i interaksjonen mellom intervjuer og respondent. (2) Semi-strukturerte intervju krever nøye planlegging da kun maksimalt 20 % av det som sies er forberedt og resten er improvisasjon (ibid).

**Figur 10: Symbolsk interaksjonsmodell (Wengraf, 2001:39)**

INTERVJUER		RESPONDENT
Tar hensyn til egne formål og antagelser / kunnskaper om respondenten, samt oppfatning av respondentens antagelser / kunnskaper om han/henne, og koder sine spørsmål	→	Avkoder spørsmålet mens han / hun tar hensyn til egne formål og antagelser / kunnskaper om intervjuer, samt oppfatning av intervjuers antagelser / kunnskaper om han/henne
		↓
Avkoder svaret mens han / hun tar hensyn til egne antagelser / kunnskaper om respondenten, samt oppfatning av respondentens antagelser / kunnskaper om han/henne	←	Tar hensyn til egne antagelser / kunnskaper om intervjuer og oppfatning av intervjuers antagelser / kunnskaper om han / henne, og koder sitt svar

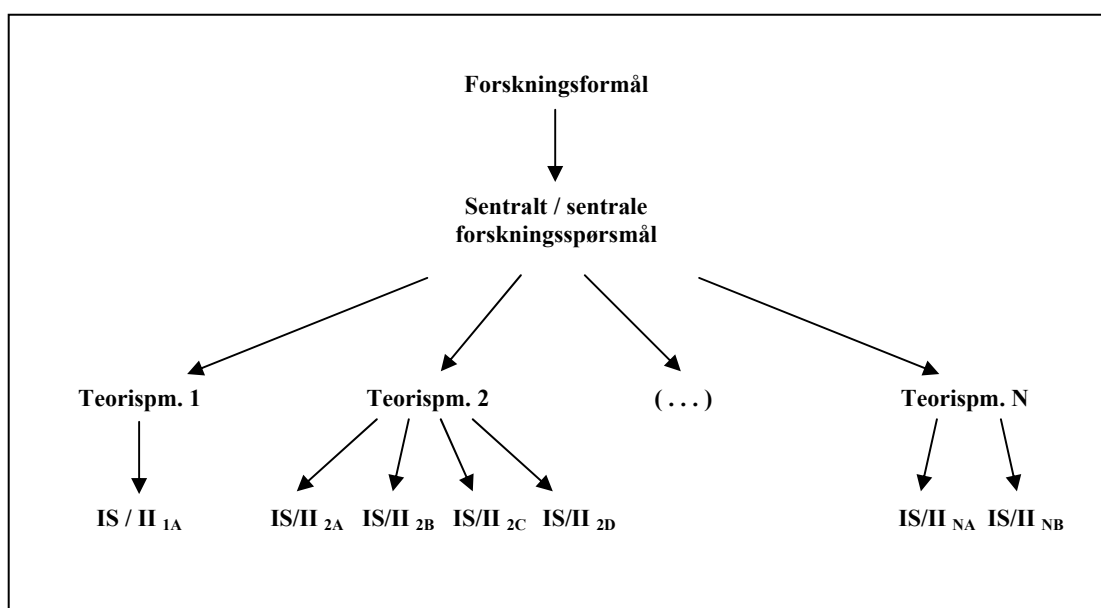
Wengraf (ibid.) fremhever studiens forskningsspørsmål som sentrale i studien, og fremhever behovet for at tre til syv teorispørsmål utvikles basert på dette/disse. Teorispørsmålene, som primært er rettet mot forskeren, skal igjen tjene som rammeverk for studiens intervju spørsmål (IS) og intervjuinngrep<sup>47</sup> (II), og Wengraf understreker nødvendigheten av at teori- og intervju spørsmål skilles tydelig, og at studiens forsknings- og teorispørsmål ikke gjøres kjent for respondentene. Disse retningslinjene er fulgt i denne studien. Appendikset inkluderer intervjuguidene brukt for private og offentlige respondenter. Her fremkommer klart skillene mellom teori- og

<sup>46</sup> Påvirkningsfaktorer inkluderer bl.a. sted, tid, klasse, følelser og personkjemi.

<sup>47</sup> Med intervjuinngrep menes for eksempel presentasjon av visuelle rekvisitter for respondenten.

intervjuspørsmål. Det er videre viktig å understreke at disse guidene fungerte nettopp som guider. Det sentrale fokuset i intervjuene var å få snakket om de ulike temaene tilknyttet studiens forsknings- og teorispørsmål, og ikke å følge intervjuguiden kronologisk eller ordrett. Verdien av at forskeren kan være fleksibel og impulsiv i gjennomføringen av semi-strukturerte intervjuer understrekes av blant annet av Wengraf (2001:161). I figur 11 er Wengraf sin pyramidemodell for semi-strukturerte forskningsintervjuer presentert.

**Figur 11: Pyramidemodell (Wengraf, 2001:63)**



I utvelgingen av respondenter ble en ”purposeful sampling” teknikk benyttet. Denne fremgangsmåten er svært vanlig innen kvalitative studier, og anses der som den beste metoden (Johannessen m.fl., 2004; Wengraf, 2001). Følgende kriterier ble lagt til grunn i utvalgsprosessen: (1) Både offentlig og privat sektor skulle være representert i utvalget med minimum tre respondenter fra hver, (2) respondentene skulle alle ha spilt sentrale roller i prosjektene, og (3) fra offentlig sektor skulle en av respondentene inneha en sentral administrativ stilling i kommunen der han/hun kunne forventes å ha god kjennskap til de politiske prosessene og beslutningene.

De første respondentene ble kontaktet ved mail i november 2005. Identifiseringen av disse respondentene skjedde delvis på grunnlag av stilling, og delvis gjennom at jeg ble henvist til disse fra personer via andre kontakter i bedriften/kommunen. I Asker-Røyken

prosjektet ble flere av de potensielle respondentene identifisert med hjelp fra min kontaktperson fra arbeidet med semesteroppgaven. Fra entreprenørselskapene, ble prosjektlederne identifisert med hjelp fra selskapenes administrerende direktører som ble kontaktet noe før jeg startet arbeidet med å engasjere respondenter. Formålet med henvendelsene var å informere om studien og be om bifall. Dette ble sett på som hensiktsmessig både av hensyn til åpenhet og respekt ovenfor selskapene, og for ikke å på et senere tidspunkt komme i en situasjon der bedriftenes ledelse kunne motarbeide studien. Både Helge Ramton, viseadministrerende direktør i Selvaag Pluss, og Arild Moe, administrerende direktør i AF-gruppen Ragnar Evensen, svarte raskt og positivt på henvendelsen, og ga sin støtte til prosjektet.

Ytterligere identifisering og engasjering av respondenter, skjedde ved hjelp av snøballprinsippet og ble avsluttet 16. januar 2006. I prosessen med å finne de riktige respondentene, ble det opprettet dialog med nærmere dobbelt så mange personer som det totale antallet respondenter som ble inkludert i utvalget. Kontakten med respondentene ble kontinuerlig opprettholdt både i forkant og etterkant av intervjuene (Wengraf, 2001).

Fordelingen av respondenter mellom offentlig og privat sektor varierte mellom de to casene fordi den ene var preget av engasjement fra mange private aktører, noe som følgelig trakk i retning av å ha en overvekt av informanter fra denne sektoren der, mens den andre representerte en case der to kommuner samarbeidet om prosjektet og det var færre sentrale private aktører involvert. I tabell 9 presenteres en oversikt over fordeling av respondentene. Intervjuene ble gjennomført intensivt i uke 6 og 7 (6.-17. februar 2006), og fant sted ved respondentenes arbeidsplass<sup>48</sup>. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd. Respondentene var på forhånd bedt om å sette av to timer til intervjuene, og total varighet av møtene varierte mellom 80 og 130 minutter. Innledningsvis ble det benyttet god tid til å informere om studiens formål og intervjuprosessen, og respondentene fikk mulighet til å stille eventuelle spørsmål de måtte ha. Respondentene ble videre gjort oppmerksomme på at de ville anonymiseres i presentasjonen av casene i oppgaven, og at dersom relevante utsagn der det ikke ville være mulig å skjule respondentens identitet ble benyttet, ville de bli gitt mulighet til å godkjenne de gitte sitatene.

---

<sup>48</sup> Syv av intervjuene ble gjennomført på respondentens private kontor, seks i møterom og ett i en rolig kantine ved arbeidsplassen.

I gjennomføringen av intervjuene forsøkte jeg å være svært bevisst på min rolle og på hvordan formuleringer, ansiktsuttrykk m.m. kunne virke ledende, og jeg hadde som hensikt å være så lyttende som mulig og gripe minst mulig inn i hoveddelen av intervjuene. Når alle studiens hovedtema var omtalt tillot jeg meg å gå inn i mer konkrete dialoger med respondentene. Dette opplevde jeg som svært nyttig. Jeg fant i svært liten grad at respondentene syntes å bli påvirket av mine utsagn, noe som også er naturlig i en intervjusituasjon/dialog der både alders-, erfarings-, og klasseforskjell er såpass sprikende som den var i gjennomføringen av disse intervjuene.

**Tabell 9: Oversikt over fordeling av respondenter**

	ULLENSAKER	ASKER-RØYKEN
Offentlig sektor	Rådmann Kommunaldirektør Avdelingsleder	Formannskassekretær, Asker Finanssjef, Asker * Økonomisk rådgiver, Asker * Eiendomsdirektør, Asker Eiendomssjef, Røyken
Privat sektor	Avdelingsdirektør, AF-gruppen Finansdirektør, AF-gruppen Avdelingsdirektør, SG-Finans Markedssjef, YiT Seniorrådgiver, Medvita AS **	Prosjektleder, Selvaag Pluss Prosjektleder, Selvaagbygg Seniorrådgiver, Medvita AS **

\* Disse respondentene ble på grunnlag av egen forespørsel intervjuet sammen

\*\* Samme respondent (sentral ekstern rådgiver for kommunene i begge prosjekter)

## Dokumentstudier

I tillegg til gjennomføring av dybdeintervjuer, hadde jeg til hensikt å benytte meg av en omfattende dokumentbase for å gjennomføre grundige dokumentanalyser. Formålet med å gjennomføre en slik dokumentstudie var tredelt. For det første ville skriftlige kilder kunne formidle detaljer ved årsaker til og fremdrift i prosjektene som respondentene ikke lengre husket. Tatt i betraktning at intervjuene ble gjennomført flere år etter at prosjektene ble initiert og at respondentene nå var involvert i nye prosjekter og hadde vært det over lengre tid, ble dette ansett som svært relevant. For det andre ville skriftlige kilder være nyttige i å dobbeltsjekke informasjon og påstander som var kommet frem i intervjuene, dvs. for å underbygge påstander eller dokumentere avvik.

For det tredje ville datagrunnlaget for analysen bli både bredere og rikere ved å benytte seg av flere datakilder.

Det viste seg dessverre å være svært vanskelig å få tilgang på de ønskede dokumentene fra kommunene (offentlige sakspapirer, utredninger, kontrakter, skriftlig kommunikasjon mellom partene etc.), og på bakgrunn av begrensede økonomiske ressurser var det heller ikke mulig å gjennomføre en ny reise til Østlandet for å innhente dette selv. Av skriftlige kilder er det i analysen derfor kun tatt utgangspunkt i prosjektenes konkurransemateriell som jeg besatt komplette utgaver av for begge prosjektene. Konkurransemateriellet omfatter (1) konkurransegrunnlaget, dvs. beskrivelse av prosjektet, bakgrunnen for det og hvordan konkurransen skal gjennomføres, (2) Rom og funksjonsprogrammet, (3) utkast til leiekontrakt, (4) utkast til festekontrakt, (5) tomteforhold, (6) krav i kommuneplanen, og (7) eventuelle suppleringsdokumenter. I tillegg er informasjon om kommunene fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og kommunenes hjemmesider benyttet. Sammen utgjør dette studiens sekundærkilder.

Andre skriftlige kilder som ble benyttet i arbeidet med Asker-Røyken prosjektet i forbindelse med pilotstudien, er lagt til side i arbeidet med masterutredningen ettersom jeg ikke har sammenlignbare skriftlige kilder for Ullensaker-prosjektet.

## ***Dataanalyse***

### **Semi-strukturerte dybdeintervju**

I metodelitteraturen fremheves det ofte som fordelaktig å utarbeide komplette transkriberinger av intervjuer for å oppnå skriftlige kilder der hele datainnsamlingen kan følges og analyseres. Det er spesielt med tanke på studiens reabilitet at behovet for komplett transkribering blir påpekt.

I den samme litteraturen der transkriberingsbehovet understrekes, fremheves også nødvendige forutsetninger ved transkriberingsprosessen som må være tilstede for at arbeidet skal kunne rettfærdiggjøres. Transkribering i seg selv er i følge Wengraf (2001) uhensiktsmessig, og bør kun foretas dersom en grundig bearbeiding<sup>49</sup> av dataene gjennomføres samtidig. Dersom transkriberingen gjennomføres på denne måten vil en

---

<sup>49</sup> Med grundig bearbeiding mener Wengraf at minimum følgende inkluderes i transkriberingen: tonefall, pauser, tolkninger av alle egne utsagn, tolkninger av alle respondentens utsagn, kommentarer, spørsmål og innspill.

forsker, i følge Wengraf, måtte regne med å bruke mellom åtte og seksten timer arbeid per time tape. Yin (1994) støtter Wengraf i dette, men går enda sterkere ut. I sin omtale av forskerens arbeid med å utarbeide en case database sier han: *"Such a building of a case record, including the rewriting of interview notes, is recommended by at least one author [...], but results in a misplaced priority"* (1994:99). I forbindelse med begrepet "intervjuotater" spesifiserer han at også lydopptak omfattes av dette.

I en studie av så begrenset varighet som denne, fremstod det derfor som lite hensiktsmessig å bruke mellom 224 og 448 timer, dvs. mellom seks og tolv vanlige arbeidsuker, på transkribering. Intervjuene er derfor ikke transkribert i sin helhet. Transkriberingsdokumentet som er utarbeidet (totalt 155 sider; skriftstørrelse 12, enkel linjeavstand) omfatter ordrette transkriberinger av sentrale utsagn, samt omfattende referat fra resten av intervjuene. Alle lydopptak er videre ivaretatt og inkludert i casestudiedatabasen av hensyn til studiens validitet og reabilitet.

Videre ble et erfaringsdokument på 26 sider (skriftstørrelse 12, enkel linjeavstand) utarbeidet innen kort tid etter gjennomføring av intervjuene. Dette dokumentet, som inneholder umiddelbare refleksjoner rundt intervjuene og intervjusituasjonen, foreløpig analyse av hvert enkelt intervju og vurderinger og evalueringer, har også blitt benyttet i gjennomføringen av intervjuanalysen.

### **Dokumenter**

Prosjektene konkurranseutsettingsmaterieell er benyttet i utarbeidelsen av casepresentasjonene for å gi en mer detaljert presentasjon av prosjektene og prosessene enn det ville være mulig å gi kun basert på intervjuene, og er i tillegg benyttet som "oppslagsverk" når respondentene har henvist til bestemte deler av disse dokumentene. Informasjon fra SSB og de kommunale hjemmesidene er også benyttet i casepresentasjonene i forbindelse med beskrivelser av kommunene.

### **6.4.2. Validitet**

Hovedformålet til forskning er å frembringe ny kunnskap eller ny innsikt, og i evalueringen av om denne målsettingen er nådd, må forskningens kvalitet vurderes. I dette arbeidet benytter en seg av begrepene reabilitet og ulike validitetsformer. **Validitet** omfatter hvorvidt forskeren *"måler det den har til hensikt å måle"* (Reve, 1985:52).

Altså om de innsamlede dataene er relevante for den eller de problemstillingene som er formulert. **Reabilitet** er et begrep som ofte brukes sammen med validitet, og omhandler hvorvidt studien kan regnes som pålitelig (bl.a. Johannessen m.fl., 2004; Spector, 1981). Altså om måleinstrumentene er konsistente, og da hvorvidt dataene er reproduerbare. En studie kan være pålitelig uten å være valid, men kan aldri vurderes som valid uten å være pålitelig (Spector, 1981). Det er følgelig studiens validitet som er avgjørende i evalueringen, og vurdering av dette er derfor svært sentralt i planleggingen og gjennomføringen av undersøkelser. I dette avsnittet skal vi se nærmere på disse elementene<sup>50</sup>.

Selv om validitetsvurderinger er sentrale i all forskning, er det en generell enighet om at kvalitative studier må vurderes på en annen måte enn kvantitative (bl.a. Johannessen m.fl., 2004; Johnson, 1997). I metodelitteraturen benyttes mange former for validitet. Det er ikke nødvendigvis samsvar i benevnelsene av validitetsformene mellom forskere, og det er derfor lett å bli forvirret. Basert på Johnson (1997), Reve (1985), Troye (1985), Spector (1981) og Ryen (2002, i Johannessen m.fl. 2004), er det i tabell 10 satt opp en oversikt over fire hovedformer for validitet som er relevant i kvalitativ forskning, samt metoder for å unngå potensielle validitetstrusler. *Begrepsvaliditet*<sup>51</sup> i tabellen omfatter flere av de underformene for validitet som omtales i enkelte av artiklene.

Når kvalitative forskere omtaler forskningsvaliditet, refererer de til forskning som oppfattes som "*plausible, credible, trustworthy, and, therefore, defensible*" (Johnson, 1997:282). For å oppfylle de validitetskrav som stilles til kvalitativ forskning, må forskeren benytte seg av både omfattende forsknings- og analyseringsmetoder, samt å vektlegge formidling og rapportering. Demonstrering av validitet og reabilitet er spesielt viktig for eksplorative studier, der forskeren veksler mellom empiriske observasjoner og teorier/konsepter. I følge Grønhaug og Ghauri (2002) bør forskeren da legge frem en detaljert presentasjon av hele prosessen og alle bevis.

---

<sup>50</sup> I presentasjonen vil reabilitet inkluderes som en validitetsform. Dette er i tråd med praksis hos andre forskere (bl.a. Reve, 1985).

<sup>51</sup> Å benytte seg av dette ene validitetsbegrepet for alt som omfatter samsvaret mellom teori- og måleplanet i studien, er i samsvar med valgene foretatt bl.a. i Reve (1985) og Johannessen m.fl. (2004)



Tabell 10: Validitetsbegrep og metoder for å unngå validitetstrusler

VALIDITETS-TYPE:	OMHANDLER:	METODER FOR Å ØKE VALIDITET
<b>Begrepsvaliditet</b>	<b>Samsvar mellom teoriplanet og måleplanet (empiri) / Overensstemmelse</b> Nøyaktighet i rapportering og formidling av undersøkelsene. Korrekt bruk av teori	<b>a. Ekspertuttalelser</b> <b>b. Respondentuttalelser</b> <b>c. Pilotstudier</b> <b>d. Teoritriangulering</b> <b>e. Metodetriangulering</b> <b>f. Datatriangulering</b>
<b>Intern validitet</b>	<b>Kausalsammenheng / Troverdighet</b> Graden en forsker kan rettferdiggjøre å trekke konklusjoner om kausalitet i observerte forhold. Generaliserbarhet innen studien	<b>a. 'Researcher as a detective'</b> <b>b. 'Pattern matching'</b>
<b>Ekstern validitet</b>	<b>Generaliserbarhet / Overførbarhet</b> Hvorvidt studiens funn kan generaliseres til også å gjelde utenfor den studerte sammenheng. Analytisk- vs. statistisk generaliserbarhet	<b>a. Naturalistisk generalisering</b> <b>b. Replikasjonslogikk</b>  (ved analytisk generaliserbarhet)
<b>Reabilitet</b>	<b>Pålitelighet</b> Demonstrering av at studiens metoder kan gjentas med samme resultat (reproduserbarhet av data)	<b>a. Detaljert dokumentering (database)</b> <b>b. Test-retest</b> <b>c. Måletriangulering</b>

### *Utredningen*

I arbeidet med denne studien, har et stor vekt blitt lagt på validitet og reabilitet. For det første har alle respondentene fått tilsendt casepresentasjonene og fått mulighet til å kommentere disse. Dette fremheves i tabellen over som en metode å øke en studies begrepsvaliditet. For det andre har veileder vært tilgjengelig i arbeidet med utredningen. Gjennom vurderinger og evalueringer av metodevalg, teoristudier og analyser, har hans deltakelse også bidratt til å øke studiens begrepsvaliditet. For det tredje er en pilotstudie gjennomført. Også dette fremheves som sentralt i å øke en studies validitet, spesielt i eksplorative studier, da en vil være sikrere på at en oppnår ønskelige og hensiktsmessige data. For det fjerde har multiple datakilder blitt benyttet i undersøkelsene da to case er studert og åtte sentrale ledere (respondenter) er blitt intervjuet i forbindelse med hver case. Disse åtte representerte både offentlig og privat

side. I tillegg til dybdeintervjuene, er konkurransemateriellet benyttet som suppleringskilde (dokumentanalyse). Benyttelsen av data- og metodetriangulering i studien, er sentralt for å sikre validitet. Denne utredningen kan på dette punktet kritiseres for å ikke ha gjennomført en omfattende nok dokumentanalyse, men som beskrevet har dette ikke vært mulig. Ved en videreutvikling av prosjektet på et senere tidspunkt, vil det være ønskelig å supplere med en grundig dokumentanalyse. For det femte er gjennomføringen av studien nøye dokumentert. I dette kapittelet har sentrale aspekter ved alle forskningsvalg og gjennomføringen av disse blitt gjort rede for og begrunnet, og i tillegg er en casestudiedatabase utviklet. Denne databasen inneholder all skriftlig og tapet informasjon/data utarbeidet eller innhentet i gjennomføringen av prosjektet; lydopptak, transkriberinger, erfaringsdokument, informasjon om kontaktpersoner og respondenter (kontaktadresser, kommunikasjonslogg, mail, notater m.m.), prosjektskisser, budsjetter, kvitteringer, tidsplaner m.m. Deler av denne databasen er konfidensiell av hensyn til respondentenes anonymitet, mens andre deler er tilgjengelig på forespørsel. Gjennom detaljert dokumentasjon av hele fremgangsmåten er studiens reabilitet, og derigjennom validitet, forsøkt ivarettatt.

## **6.5. Oppsummering**

I semesteroppgaven i masterfaget *New Public Management* ved NHH, ble de grunnleggende teori- og empiristudier av både NPM, konkurranseutsetting og OPS som masterutredningen bygger på gjennomført. Videre gav både casestudien og bearbeiding av problemstillingene i denne oppgaven et svært godt utgangspunkt for videre studier. I praksis har denne semesteroppgaven fungert som en pilotstudie for denne utredningen.

I masterutredningen er derimot langt videre litteraturstudier lagt til grunn for analysene, og i tillegg har langt mer omfattende casestudier blitt gjennomført. Forskningsmetoden er kvalitativ, og en induktiv og eksplorerende tilnærming til tematikken er valgt. Dette er hensiktsmessig i studier innen fagfelt der det eksisterer lite tidligere forskning og/eller problemstillingen(e) er dårlig forstått. Begge deler er tilfellet i denne studien.

Ved hjelp av dybdeintervjuer med åtte private og offentlige aktører fra hvert prosjekt, supplert med dokumentanalyser av prosjektenes konkurransemateriell, er det i utredningen gjennomført en komparativ caseanalyse av sykehjemsprosjektene i Asker og Røyken kommuner og Ullensaker kommune.

Å gjennomføre en studie der validitets- og reabilitetskrav er oppfylt, har vært sentralt i alle vurderinger. Validitet og reabilitet er forsøkt ivaretatt på mange måter; spesielt gjennom å gi respondentene mulighet til å kommentere casepresentasjonene, gjennom å benytte multiple datakilder og metoder og gjennom detaljert dokumentasjon av fremgangsmåter.

---

## Kapittel 7: To sykehjem, to case

---

I kapittel 7 og 8 studeres Norges to første sykehjemsprosjekter kjent som ”OPS-prosjekter”; Ullensaker-prosjektet initiert i 1999 og Asker-Røyken prosjektet initiert i 2000<sup>52</sup>.

I det inneværende kapittelet blir begge sykehjemsprosjektene presentert (*casebeskrivelse*). Fremstillingen er deskriptiv, og presentasjonene baserer seg på intervjuer med totalt 15 respondenter, konkurransematerialet fra begge prosjekter, kommunenes hjemmesider, SSB sitt nettsted og offentlige rapporter/utredninger/regelverk. Det faktiske hendelsesforløpet er forsøkt fremstilt på en så objektiv og nyansert måte som mulig, og alle respondenter har blitt gitt mulighet til å kommentere tekst og komme med innspill.

Dokumentasjon og illustrasjon av ulike opplevelser av prosjektene som omtales i casebeskrivelsene, presenteres ikke i det inneværende kapittelet, men ligger derimot sentralt i utredningens analyse (kapittel 8). Direkte sitater fra dybdeintervjuene benyttes i stor grad der for å underbygge casebeskrivelsene (kapittel 7). I analysekapittelet analyseres hver case først for seg (*within-case analyse*), og deretter sammenlignes casene komparativt (*in-between-case analyse*). Formålet er å besvare studiens forskningsspørsmål (jfr. avsnitt 1.1.1).

Det understrekes at forfatteren i casestudien ikke har til hensikt å avdekke eller fordele skyld og ansvar for uønskede hendelser og konflikter som har oppstått i løpet av prosjektene. Hensikten er derimot å søke kunnskap om de komplekse prosessene som

---

<sup>52</sup> Det understrekes i den forbindelse at OPS-begrepet ikke ble benyttet for noen av prosjektene da gjennomføringsmodellen ble valgt, men at termen derimot ble tillagt prosjektene i løpet av prosjektgjennomføringen. Det kan følgelig ha blitt gjennomført sykehjemsprosjekter som i dag ville ha blitt tillagt OPS-begrepet før disse to prosjektene (bl.a. Risengaprojektet i Asker kommune, jfr. avsn. 7.2.3), men ettersom begrepet OPS ble benyttet for første gang i Norge i 1999 som del av en satsning fra Samferdselsdepartementet (jfr. avsnitt 4.1) var det ikke kjent eller oppfunnet tidligere. Begge sykehjemsprosjektene som studeres her ble også initiert omtrent parallelt med de tre forsøksprosjektene innen veisektoren, og dette forklarer i stor grad hvorfor begrepet ikke ble tillagt prosjektene med en gang. Selv om modellen som så dann var i ferd med å bli kjent, tok det noe tid før begrepet festet seg og slo rot.

OPS-prosjekter omfatter. Gjennom en økt forståelse for opplevelser av og dynamikk i OPS-forhold, vil en bredere database av erfaringer bygges opp som andre aktører kan lære av og kommende forskning bygge videre på.

## **7.1. Ullensaker-prosjektet**

Presentasjonen av Ullensaker-prosjektet er organisert som følger: Innledningsvis presenteres Ullensaker kommune, og vi ser spesielt på politiske forhold og sentrale utfordringer kommunen står ovenfor. Deretter presenteres det konkrete sykehjemsprosjektet, og vi går kronologisk gjennom de fire fasene ved OPS-prosjekter; forfasen, utviklingsfasen, utbyggingsfasen og driftsfasen (jfr. avsnitt 4.2.4). Spesielt vil det bli fokusert på forfasen til prosjektet og årsaker til at OPS-modellen ble valgt, samt på hvordan samarbeidet mellom kommunen og de private aktørene har fungert gjennom de ulike prosjektfasene. Driftsfasen vil kun kort bli presentert, ettersom det så langt er begrensede erfaringer fra drift.

### **7.1.1. Ullensaker kommune**

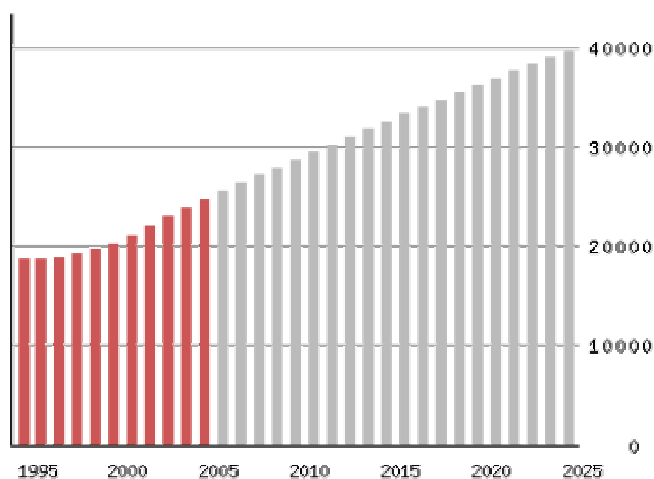
Ullensaker kommune er lokalisert sentralt på Øvre Romerike i Akershus, og er sammen med Nannestad kommune vertskommune for Oslo lufthavn Gardermoen. Etableringen av Norges nye hovedflyplass i 1998 har hatt stor innvirkning på kommunen, og medførte blant annet at den i løpet av få år ble Norges største vekstkommune. Mens innbyggertallet i kommunen i årene før Gardermoen ble åpnet lå relativt stabilt på i underkant av 20 000 og med en gjennomsnittelig befolkningsvekst på 0,67 % per år (1980-1997), har befolkningstallet økt kraftig og vokst med 3,5 % per år i perioden mellom 1998 og 2006<sup>53</sup>. Den voldsomme befolkningsveksten er forventet å fortsette fremover (figur 12). Dette legger et stort økonomisk press på kommunen det kommende tiåret, før kommunen på sikt tjener på å ha gått igjennom prosessen. Analyser viser at nye innbyggere først gir økonomisk gevinst etter omtrent 15 år. Dette er felles for alle

---

<sup>53</sup> Se oversikt over befolkningsvekst i Ullensaker, Asker og Røyken kommuner i appendikset (vedlegg 3)

vekstkommuner (Langørgen, 2005). Den økonomiske pressede situasjonen medførte at Ullensaker kommune ble underlagt ROBEK<sup>54</sup> (Register for betinget godkjenning og kontroll) i april 2003 på grunnlag av regnskapsmessig underskudd. Kommunen ble derimot utmeldt av registeret 7. juni 2005 da underskuddet var dekket<sup>55</sup>.

Figur 12: Befolkningsvekst (1995-2025), Ullensaker kommune (kilde: SSB)



Politisk har Ullensaker kommune tradisjonelt vært sosialdemokratisk, og Arbeiderpartiet og Senterpartiet har innehatt ordførervervet i flere perioder. Siden 1999 har kommunen derimot vært styrt av borgerlig side, og i perioden som er interessant for sykehjemsprosjektet (1999-2003), representerte ordføreren Høyre i en samarbeidskonstellasjon hvor med Frp, Krf, Pensjonistpartiet og Venstre. I tabell 11 er resultatene fra kommunevalgene i perioden 1975-2003 illustrert, og det politiske partiet som har ordførermandatet i valgperioden er uthevet.

---

<sup>54</sup> ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning fra departementet. Kommuneloven definerer hva økonomisk ubalanse innebærer (kilde: Kommunal- og regionaldepartementet) <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/databaser/robek/bn.html>

<sup>55</sup> Pressemelding, nr 121/2005: <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/kommune/press/pressemeld/016051-070307/dok-bn.html>

Tabell 11: Valgresultat ved kommunevalg i Ullensaker (1975-2003)

	AP	SV	SP	KRF	V	H	FRP	Andre
2003	28,9	9,6	8,0	2,9	1,8	14,4	<u>26,6</u>	7,8
1999	30,1	7,7	8,4	6,3	2,2	<u>23,7</u>	18,7	2,9
1995	<u>36,7</u>	3,6	12,0	4,3	2,4	20,0	16,9	4,0
1991 <sup>56</sup>	<u>36,0</u>	9,8	<u>12,5</u>	4,1	2,9	23,4	10,7	0,6
1987	39,2	3,3	7,9	3,8	3,6	<u>23,9</u>	17,9	0,5
1983	<u>41,9</u>	2,9	8,5	4,1	3,9	28,7	9,1	1,1
1979	38,0	2,4	<u>10,9</u>	6,0	5,7	31,6	4,4	1,1
1975	43,3	3,6	16,2	7,0	2,6	<u>22,2</u>		5,1

### 7.1.2. Forfasen

”Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet” fra 1997 (st.meld. nr. 50, 1996-1997) fremsatte konkrete målsettinger som blant annet omfattet utbygging av 7200 flere omsorgsboliger og 6000 flere ensengsrom på sykehjem i perioden 1998-2002. Et sentralt mål vedrørende sykehjemmene var at de, ved periodens slutt, skulle kunne tilby ”ensengsrom til alle sykehjemsbeboere som ønsker det” (ibid.: kap. 1). Realiseringen av denne handlingsplanen krevde store økonomiske ressurser, og for å gjøre kommunene i stand til å gjennomføre de nødvendige investeringene ble det vedtatt en finansieringsordning<sup>57</sup> bestående av engangstilskudd (såkalte oppstartstilskudd) og kompensasjonstilskudd (st.meld. nr. 34, 1999-2000). Den 30. juni 2001 ble satt som frist<sup>58</sup> for å søke om midler fra investeringsfondene, og kommunene ble gjort oppmerksomme på dette i februar samme år (Husbanken, 2000).

Sykehjemsprosjektet i Ullensaker ble initiert som en del av denne eldrereformen. Kommunen hadde på dette tidspunktet eksisterende boligtilbud for eldre ved seks lokaliteter, men etter utredninger ble det klart at det ville være for kostbart å rehabilitere og bygge om disse plassene etter de nye retningslinjene i handlingsplanen. Flere av de

<sup>56</sup> I valgperioden 1991-1995 var det to partier som delte på ordførervervet. Senterpartiet hadde ordføreren fra 1991-1993, mens Arbeiderpartiet hadde ordføreren f.o.m. 1994 og ut perioden. Den samme ordføreren fra Arbeiderpartiet satt også som ordfører i hele neste valgperiode (1995-1999).

<sup>57</sup> Samlet sett har investeringsrammen for handlingsplanen så langt utgjort om lag 28 milliarder kroner i statlige tilskudd, mens driftstilskuddet over perioden har økt fra 500 millioner kroner i 1997 til 3,7 milliarder kroner i 2001 (st.meld. nr. 31, 2001-2002).

<sup>58</sup> Denne søknadsfristen ble senere utvidet til 1. oktober 2001, men også i 2002 ble det gitt Husbanktilsagn om tilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger (ibid.)

gamle byggene ble derfor planlagt nedlagt ved åpning av nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Ettersom prosjektet totalt sett medførte en innskrenkning på i underkant av ti plasser, innebar det følgelig ikke en kapasitetsutvidelse, men derimot en kvalitetsheving av det eksisterende tilbudet. De nye omsorgsboliger var forutsatt brukt på en måte som skulle avlaste behovet for sykehjemsplasser.

Ulike gjennomføringsmodeller ble utredet og vurdert i administrasjonen, men på grunnlag av det store presset på kommunens infrastruktur som fulgte av den sterke befolkningsveksten, var det en *"umulig situasjon å ta både skoleinvesteringene og investeringer i ny PRO<sup>59</sup>-struktur samtidig"* (Bruknapp, 2004). For å muliggjøre de nødvendige investeringene innenfor et kort tidsrom, kom rådmannsgruppen derfor opp med muligheten om å gjennomføre sykehjemsprosjektet ved privat utvikling, bygging, eierskap og drift av bygningsmassene<sup>60</sup>. Dette var ikke en modell kommunen eller noen av de ansatte hadde erfaring med fra før, men som de kjente til fra media m.v. der det den senere tiden hadde vært oppmerksomhet rundt gjennomføring av veiprojekter med privat eierskap. Driften av primærtjenesten ble aldri vurdert satt ut til private, og det foreligger politiske vedtak om at omsorgstjenester ikke skal settes ut på anbud.

På dette tidspunktet ble modellen aldri omtalt som OPS, men som *"et alternativ til å bygge i egen regi"* (Prosjektleder, Ullensaker). Det var åpenhet og forståelse rundt at denne prosjektmodellen, på grunn av høyere rente for private aktører, rent finansieringsmessig ville bli dyrere enn et kommunalt gjennomført og selveid prosjekt, men sentralt i vurderingen lå at den ville innebære lavere driftsutgifter de første 12-13 årene. Videre hadde kommunen også en antagelse om at prosjektet i seg selv ville bli bedre og mer driftseffektivt når det ble utviklet på denne måten, og at de totale kostnadene derfor kunne ventes å bli lavere på tross av at finansieringskostnadene totalt sett var høyere. Fra tidligere prosjekter gjennomført på tradisjonell måte, hadde kommunen dårlige erfaringer med overskridelser, og økt forutsigbarhet lå derfor også sentralt i vurderingen. I tillegg ønsket kommunen å redusere presset på egen utbyggingsorganisasjon ved å la private ta et større ansvar slik at de selv

---

<sup>59</sup> Pleie, Rehabilitering og Omsorg (PRO)

<sup>60</sup> En såkalt DBFOM-modell (jfr. avsnitt 4.2.2)



kunne konsentrere seg om primæroppgavene. Prosjektmodellen ble av disse grunner også oppfattet å være interessant av *benchmarking*årsaker<sup>61</sup>.

Den alternative gjennomføringsmodellen ble lagt frem for Herredsstyret i Ullensaker kommune september 1999 med stor åpenhet om alle dens økonomiske implikasjoner ut fra rentenivået på dette tidspunktet, og ble vedtatt med stort flertall (kun mot 1 stemme). Det ble samtidig fattet vedtak om at det skulle være åpning for at kommunen skulle kunne overta byggene ved ferdigstillelse, og dette ble påpekt som årsaken som muliggjorde en bred politisk støtte. Også fagforeningene i kommunen var positivt innstilt på å gjennomføre prosjektet ved bruk av en alternativ modell ettersom det ville innebære en raskere realisering av utbyggingen. Eiendomsavdelingen var derimot negativ da den nye modellen innebar at deres ekspertise ikke var overflødig i dette prosjektet, og de hadde problemer med å forstå at dette kunne være fornuftig å kun spesifisere funksjoner og ikke detaljer i gjennomføringen av et bygingsprosjekt.

### **7.1.3. Utviklingsfasen**

Etter vedtak om gjennomføringsmodell, engasjerte kommunen eksterne konsulenter for å bistå i prosessen. Medvita AS, et konsultentselskap med omsorgs- og sykehjemfeltet som sitt spesialfelt, ble engasjert for å delta i utarbeidelsen av et rom og funksjonsprogram, i evalueringen av tilbud og i videreutviklingsfasen av vinnertilbudene, og Advokatfirmaet Føyen & Co fikk ansvar for å bistå i alle juridiske vurderinger og forhandlinger i forbindelse med prosjektet.

#### ***Spesifisering***

Sykehjemsprosjektet ble definert til å omhandle utforming av ett nytt bo- og aktivitetssenter på Jessheim Øst (Gystadmyra) og et nybygg i tilknytning til et eksisterende senter på Jessheim Vest (Gjestad). Rom og funksjonsprogrammet (RFP) for prosjektet ble utformet i løpet av august og september 1999 av en "*særskilt oppnevnt prosjektgruppe*" (B:6) bestående av kommunale ledere og eksterne fageksperter innen helse- og omsorg og juss. For alle gruppens deltakere var

---

<sup>61</sup> Benchmarkingårsaker, eller målestokkårsaker, innebærer å etablere en alternativ standard man kan måle og evaluere seg selv og egen innsats mot. Innen NPM er dette et kjent begrep, og både stat og kommuner søker slike "målestokker" for å kunne bli mer effektive (jfr. kap. 3)

utarbeidelse av en slik type program en ny måte å arbeide på, og det ble opplevd som utfordrende å ikke skulle spesifisere detaljer men kun funksjoner.

I det endelige RFP ble utbyggingen definert til å skulle dekke følgende behov (A:3-4):

- 92 sykehjemsplasser (ensengsrom)
- 34 omsorgsboliger
- Åpent aktivitetssenter
- Behovsprøvd dagtilbud
- Distriktskontor for pleie- og omsorgstjenestene (ett ved hvert bygg)
- Sentralkjøkken for pleie- og omsorgstjenestene
- Diverse fellesfunksjoner

Vedrørende Gjestad ble det i RFP poengtert at det nye bygget skulle tilpasses den eksisterende bygningsmassen og at eventuelle fellesfunksjoner som ble lagt i dette bygget skulle samlokaliseres med eksisterende drift. For Gystadmyra ble brutto arealbehov anslått til å være på 7-8000 kvadratmeter, avhengig av hvor stort tilbygget ved Gjestad ble. Videre ble det poengtert at de fleste fellesfunksjoner var forventet å bli tillagt dette bygget, samt at det også skulle tilrettelegges for at 40-50 nye plasser (anslått til ca 4000 kvadratmeter) skulle kunne innpasses på et senere tidspunkt. Behovet for at det i byggene var tilrettelagt for en fleksibel utnyttelse av arealene på grunn av at *”behovssituasjonen vil variere over tid og vanskelig kan forutsees i stor detalj”* (B:15), ble også spesifisert.

RFP gikk igjennom spesifikke behov og krav for alle respektive rom og viste til sentrale handlingsplaner og lovverk<sup>62</sup>, men understreket av de private aktørene ut over dette hadde store friheter i utformingen av prosjektet:

*”I det foreliggende programmet defineres hvilke krav kommunen stiller til funksjonsorganisering, romprogram og drifts- og bemanningsopplegg, slik at konkurransedeltakerne kan komme med forslag til hvordan utbyggingen skal løses konkret”*

(B:5)

Rent spesifikt ble blant annet tilbudsgivers frihet til å velge fordeling av plassene mellom de to byggene, til å fravike fra rom- og arealoversiktene i programmet *”dersom dette fremstår som hensiktsmessig ut fra en samlet vurdering”* (A:6), og til utforming og

---

<sup>62</sup> Bl.a. Husbankens krav, st.meld. nr. 50 (handlingsplanen) og Helse- og sosialdepartementets rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren.

plassering av bygg på tomten spesifisert. Forutsetningen for utforming av tilbud ble oppgitt å være at *”det legges til rette for driftseffektive løsninger, i samsvar med de retningslinjene som er skissert i [RFP]”* (A:5). I følge RFP ville kommunen etter to til tre år ha *”brukt like store ressurser i løpende drift av sentrene som det netto (etter statlige tilskudd) koster å bygge dem”* (B:16) og *”driftsøkonomien [...] er derfor den vesentligste faktor ved vurdering av besvarelsen”* (A:7). Konkurrans materialet forutsatte videre inngåelse av leiekontrakt og festekontrakt, og i tabell 12 er krav til hovedelementer i kontraktene illustrert.

**Tabell 12: Hovedelementer i leie- og festekontrakt (Ullensaker-prosjektet)**

LEIEKONTRAKT (A:5)	FESTEKONTRAKT (A:6)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fast leiesum, indeksregulert</li> <li>▪ Leietid på 20 år, med rett til forlengelse i 5+5 år</li> <li>▪ Ytre og indre vedlikeholdsansvar for utleier</li> <li>▪ Driftsansvar av tekniske anlegg for utleier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Arealet kan kun benyttes iht. angitt formål</li> <li>▪ Festetiden er 50 år</li> <li>▪ Festeavgiften er kr 1 per år per tomt så lenge Ullensaker kommune er bortfester og leietaker</li> <li>▪ Ved utløp av festetiden kan begge parter kreve at Ullensaker kommune overtar påstående bygninger til bokført verdi</li> </ul>

I august 2000 ble åtte aktører prekvalifisert til å sende inn tilbud, og kommunen avholdt den 22. august en fellespresentasjon av konkurransen for disse aktørene. Fristen for å sende inn tilbud ble satt til 13. november 2000. Alle tilbud skulle sendes inn i anonym form. På grunnlag av innsendte prosjekttilbud skulle en jury kåre to vinnere av konkurransen basert på (1) funksjonalitet og driftsøkonomi, (2) leiepris, (3) kvalitet og (4) estetisk utforming, og disse vinnerne ville deretter bli invitert til å *”delta i en videreutvikling og parallellforhandling av sine prosjektforslag”* (B:56). Endelige fremforhandlede tilbud skulle så foreligge innen utgangen av februar 2001, og disse besvarelsene måtte være gyldig til 1. april 2001. Endelig valg av et av prosjektene ville deretter bli foretatt av Herredsstyret i mars 2001, men kommunen var i henhold til konkurransematerialet ikke pålagt å tildele kontrakt. Ved kontraktstildeling var byggestart satt til 2. kvartal 2001 med en ferdigstillelse av byggene og oppstart av leieforhold i *”medio 2002”* (A:6).

I tabell 13 er de spesifiserte kravene i RFP for innholdet i tilbudene illustrert.

**Tabell 13: Krav til tilbud i fase 1 og fase 2 (Ullensaker-prosjektet)**

TILBUDSFASE 1 (A:7)	TILBUDSFASE 2 (A:10)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plantegninger av alle etasjer med alle rom inntegnet og navnet, fasadetegninger over alle fasader, snitt, perspektiver, 3D-studier (alternativt modell), utearealer m.v. minst i M 1:500</li> <li>▪ Typiske og/eller viktige enkeltrom og romsystemer i M 1:100 / 1:50</li> <li>▪ Brutto / netto arealoversikter</li> <li>▪ Foreløpig prosjektkostnadsvurdering</li> <li>▪ Økonomiske konsekvenser for kommunen (årsleie m.v.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plantegninger av snitt, perspektiver, 3D-studier/modell, utearealer m.v. minst i M 1:200</li> <li>▪ Typiske og/eller viktige enkeltrom og romsystemer i M 1:50 med inntegning av fast og/eller dimensjonerende inventar/utstyr</li> <li>▪ Oversikt over fast inventar/utstyr som vil inngå i leveransen</li> <li>▪ Fysiske /tekniske utførelses- og standardbeskrivelser på forprosjekt-/totalentreprenivå</li> <li>▪ Brutto / netto arealoversikter</li> <li>▪ Prosjektkostnadsoverslag</li> <li>▪ Bindende husleie, totalt og per m2</li> <li>▪ Opplysning om finansiering av prosjektet</li> <li>▪ Bindende fremdriftsplan</li> </ul>

## **Design**

Seks av de åtte prekvalifiserte tilbyderne valgte å levere inn tilbud på prosjektet; AF Ragnar Evensen, Åke Larson Construction, Veidekke, AS Anlegg, Selvaagbygg og Backe Prosjekt. De to førstnevnte aktørene ble etter nøye evaluering av prosjektene etter spesialutviklede vurderingsskjemaer, kåret til vinnere av fase 1 av tilbudskonkurransen i januar 2001. Aktørene som ikke gikk videre til parallellforhandlinger ble premiært med kr 50 000,-. Kommunen opplevde sterk misnøye fra de aktørene som ikke gikk videre. I ettertid har det vært noe kritikk for måten konkurransen ble gjennomført på, og det har blitt hevdet at kommunen etter dagens regler måtte ha forhandlet med alle tilbudsgivere til veis ende.

I bearbeidelsesfasen av vinnerprosjektene hadde prosjektgruppen i Ullensaker kommune jevnlig møter med hver av konkurrentene, som mellom hvert møte ble bedt om å løse enkeltoppgaver; spesifisere og/eller oppklare deler av prosjektplanene, planlegge detaljer ved andre elementer, spesifisere finansieringen og betaling m.m. Denne bearbeidelses- og forhandlingsprosessen var preget av et konstruktivt og godt samarbeidsklima, og de private aktørene var på *"tilbudssiden"* (Prosjektleder, Ullensaker) Dette viste de ved å være svært engasjerte i og velvillige til å ta i mot nye

innspill og krav til justeringer. Samtidig var kommunen svært bevisst på å ikke detaljstyre eller kontrollere prosessen da det innebar at de ville påta seg et større ansvar og derigjennom en større risiko. Ettersom de private aktørene var pliktige til å ”stå ved” tilbudene sine mens kommunen ikke var pålagt å tildele kontrakt til noen av dem, opplevde kommunen at den stod i en sterk forhandlingsposisjon. Begge de private hadde investert svært mye i utviklingen av prosjektet, og fasen var derfor sterkt preget av at de begge hadde sterke ønsker om å vinne kontrakten. Totalt sett ble anbudskostnadene for vinneralternativet anslått til å ligge på over to millioner kroner.

AF Gruppen Ragnar Evensen opprettet i løpet av bearbeidelsesfasen et samarbeid med Elcon (nå SG-Finans) og ABB (nå YiT) i den endelige utformingen av tilbudene. I den nye konstellasjonen skulle AF Ragnar Evensen være prosjektets entreprenør, SG-Finans være eier og YiT drifter og vedlikeholder av bygningsmassene. Kommunen stilte seg i begynnelsen svært skeptisk til å skulle forholde seg til så mange aktører, og det var mange interne diskusjoner om fornuften og ønskeligheten ved dette. En kom derimot til slutt frem til at en slik organisasjonsmodell kunne være fornuftig, spesielt av økonomiske årsaker ettersom at SG-Finans som en stor finansinstitusjon, ved selv å eie bygget, kunne ta en lavere rente enn om de skulle ha lånt ut penger til AF Ragnar Evensen som eier og utleier. Finansieringsmodellen for prosjektet var basert på konkurransematerialets krav om en ”*bindende leie*” (B:56). Ingen alternative modeller basert på flytende rente ble derfor diskutert i detalj, men partene er uenige om i hvilken grad mulighetene for alternative finansieringsmodeller eksisterte.

I april ga Herredsstyret rådmannen fullmakt til å akseptere tilbudet fra AF Ragnar Evensen, men klare partipolitiske skillelinjer viste seg ved denne avstemningen og prosjektet ble vedtatt med et knapt flertall. SG-Finans og YiT ble ved vedtaket således tildelt prosjektet på bakgrunn av gunstigst leie- og overtakelsespris, og i følge kommunen var dette prosjektet et ”*gjennomgående nummer en*” (Rådmann). For alle de tre private aktørene var dette det første OPS-prosjektet de hadde vært involvert i<sup>63</sup>. Kommunen tegnet kontrakter med SG-Finans som eier og YiT som drifter av bygget. Kontraktene var lagt for 20+5+5 år, og YiT sin driftskontrakt ville automatisk bli

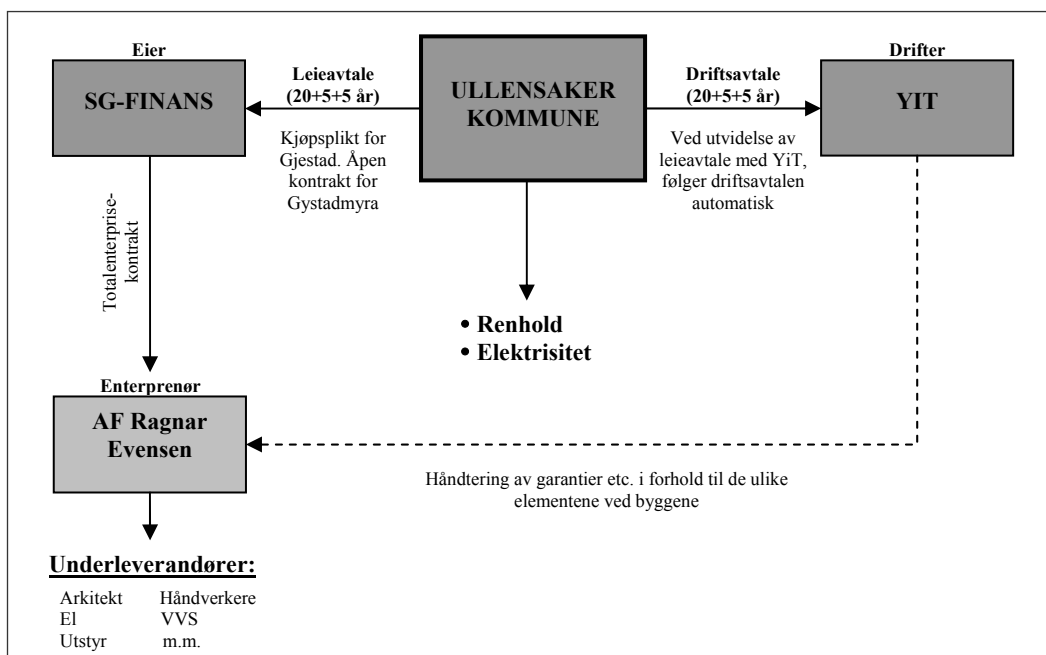
---

<sup>63</sup> SG-Finans hadde 20 års erfaring fra byggleasing i Norge, men så langt kun innen privat sektor. OPS er et uttalt satsningsfelt for selskapet. YiT hadde internasjonalt deltatt i OPS-prosjekter, men dette var det første i Norge. OPS var heller ingen koordinert satsning fra sentralt. Selskapet hadde samarbeidet med en av de andre prekvalifiserte i utarbeidelsen av deres tilbud, men denne aktøren gikk ikke videre. YiT fikk da ”napp” hos AF Ragnar Evensen.

forlenget dersom leiekontrakten ble utvidet. For Gjestad var kommunen pålagt å kjøpe bygningen tilbake etter endt kontrakt til en forhåndsavtalt sum, mens kontrakten for Gystadmyra var åpen. I kontrakten var det også lagt inn en kjøpsopsjon for kommunen der de kunne velge å overta eierskapet av byggene hvis opsjonen ble benyttet innen ferdigstillelse. AF Ragnar Evensen hadde som entreprenør sin utbyggingskontrakt med SG, og håndterte samtidig kontraktene med sine underleverandører. Etter avtale med SG-Finans fikk YiT etter ferdigstillelse av byggene direkte tilgang til entreprenør og dens underleverandører i forbindelse med håndtering av alle garantier for de ulike elementene. Kommunen skulle selv stå for renhold og elektrisitet.

I figur 13 er organisasjonsmodellen for prosjektet skissert.

Figur 13: Organisasjonskart for Ullensaker-prosjektet



#### 7.1.4. Utbyggingsfasen

Etter kontraktstegning hadde kommunens prosjektledelse møter med de private minimum hver 14. dag. Denne møtefrekvensen, og til tider også hyppigere, fortsatte gjennom hele byggefasen. Utbyggingen av sykehjemmene ble påbegynt i august/september 2001, og i den første perioden etter byggestart tilspisset forholdet mellom Ullensaker kommune og AF Ragnar Evensen seg noe. Årsaken til dette var

totalt; for det første opplevde entreprenøren av grunnforholdene var betydelig vanskeligere enn de hadde forutsett, noe som kostet dem flere millioner kroner ettersom de hadde akseptert å påta seg denne risikoen. Marginene de hadde å gå på i forhold til utbyggingen, ble da ”spiste opp”. For det andre fungerte det dårlig mellom kommunens prosjektleder og AF-gruppen sin prosjektleder. Mens kommunens leder var opptatt av at prosjektet skulle gjennomføres av privat sektor i så stor grad som mulig ettersom en av målsettingene ved å benytte seg av modellen var å avlaste egen organisasjon, var AFs prosjektleder innstilt på å slutføre prosjektet etter en mer tradisjonell ansvarsfordelingsmodell. Problemer oppstod spesielt når enkeltelementer og detaljer ved prosjektet skulle konkretiseres, og det oppstod en del diskusjoner rundt om dette lå innenfor eller utenfor kontrakten. Etter samtaler mellom ledelsen i kommunen og i AF ble en ny prosjektleder for AF satt inn, og klimaet bedret seg raskt. Totalt sett varte konfliktperioden i drøye to måneder. AF Ragnar Evensen ble av kommunen opplevd som svært profesjonelle i denne konflikthåndteringen, og kommunens eksterne konsulenter ble opplevd som ressurser til å dra diskusjonene og prosjektet i land gjennom hele bearbeidelsesfasen og utbyggingen.

Samarbeidet gjennom hoveddelen av utbyggingsperioden ble opplevd som bra av alle de involverte parter, og det at aktørene hadde egeninteresser som dro i ulike retninger ble opplevd som gunstig av kommunen. På denne måten fikk en dynamiske diskusjoner der det ble tatt hensyn til både pris, kvalitet og driftsøkonomi gjennom hele utbyggingen. Enkelte endringer ble foreslått i løpet av prosessen, og de økonomiske konsekvensene av disse, både for leiepris og driftspris, ble lagt frem før endelige beslutninger ble tatt. Det var ingen store uenigheter rundt dette, og kostnader ved endringer beløp seg totalt til omkring en halv million kroner. Rundt overlevering av byggene tilspisset samarbeidet seg noe, men dette blir beskrevet som vanlig ved byggeprosjekter. Prosjektleder fra YiT var tilstede på byggeplassen nesten kontinuerlig gjennom hele prosessen for å sikre kvalitet da det var han som ville stå ansvarlig for dette ved overlevering av byggene. Kommunens mulighet for å benytte seg av kjøpsopsjonen ble vurdert av Herredsstyret i august 2002, men ikke benyttet (med 24 mot 21 stemmer).

Byggene ble ferdigstilt til avtalt tid (1. desember 2002), og uten uforutsette økonomiske overskridelser. Totale tilleggskostnader ved prosjektet beløp seg til rundt en halv million kroner.

### 7.1.5. Driftsfasen

Gjestad og Gystadmyra bo- og aktivitetssenter har nå vært i drift i nesten tre og et halvt år, og erfaringene så langt har vært svært gode. Kommunen er svært fornøyd med de byggene de har fått, både estetisk og driftsøkonomisk sett. Fra kommunal side vektlegges et svært godt vedlikehold som langt overgår andre kommunale bygg, samt fornøyde ansatte og gode brukerundersøkelser. Spesielt understrekes verdien av at YiT har en person fast ansatt på byggene som er tilgjengelig hele tiden. Dette har stor innvirkning på de ansattes arbeidssituasjon og trivsel. Forholdet mellom kommunen og YiT omtales som svært bra, og drifts- og leiekontraktene har allerede blitt utvidet fra 20 til 30 år. Kommunen faktureres fire ganger per år for de FDV-tjenestene de mottar. En så stor innskrenkning i antallet fakturaer som må håndteres, innebærer store økonomiske besparelser for kommunen.

I driftsfasen av prosjektet har derimot politiske diskusjoner rundt valget av OPS som prosjektmodell og lønnsomheten ved denne vært et tilbakevendende tema. Disse diskusjonene har dels nådd media, og det er det tradisjonelle skillet mellom borgerlige og sosialistiske partier som styrer. Kritikken av OPS omhandler først og fremst kostnadene ved å leie fremfor å eie, og det har blitt hevdet at kommunen taper store summer på å ha gjennomført sykehjemsprosjektene som OPS. Prosjektledelsen er derimot uenig med dette av flere årsaker; for det første var kommunen i en situasjon der de ikke ville ha klart å gjennomføre utbyggingen dersom de måtte finansiere den selv. For det andre tar mye av kritikken utgangspunkt i hva kostnadene ville ha vært med dagens rente, og ved egenfinansiering ville også renten ha blitt bundet for i alle fall en stor andel av lånet. For det tredje vet man ikke hvilket resultat man ville ha hatt dersom prosjektet hadde blitt gjennomført ved en tradisjonell anbudskonkurranse, og en kan ikke være sikker på av bygget, kvalitetene og driftskostnadene hadde vært like bra.

Prosjektlederne er selv positive til å gjennomføre nye prosjekter ved bruk av OPS-modellen, men tror ikke at dette ville ha latt seg gjennomføre i det politiske klimaet i kommunen i dag.



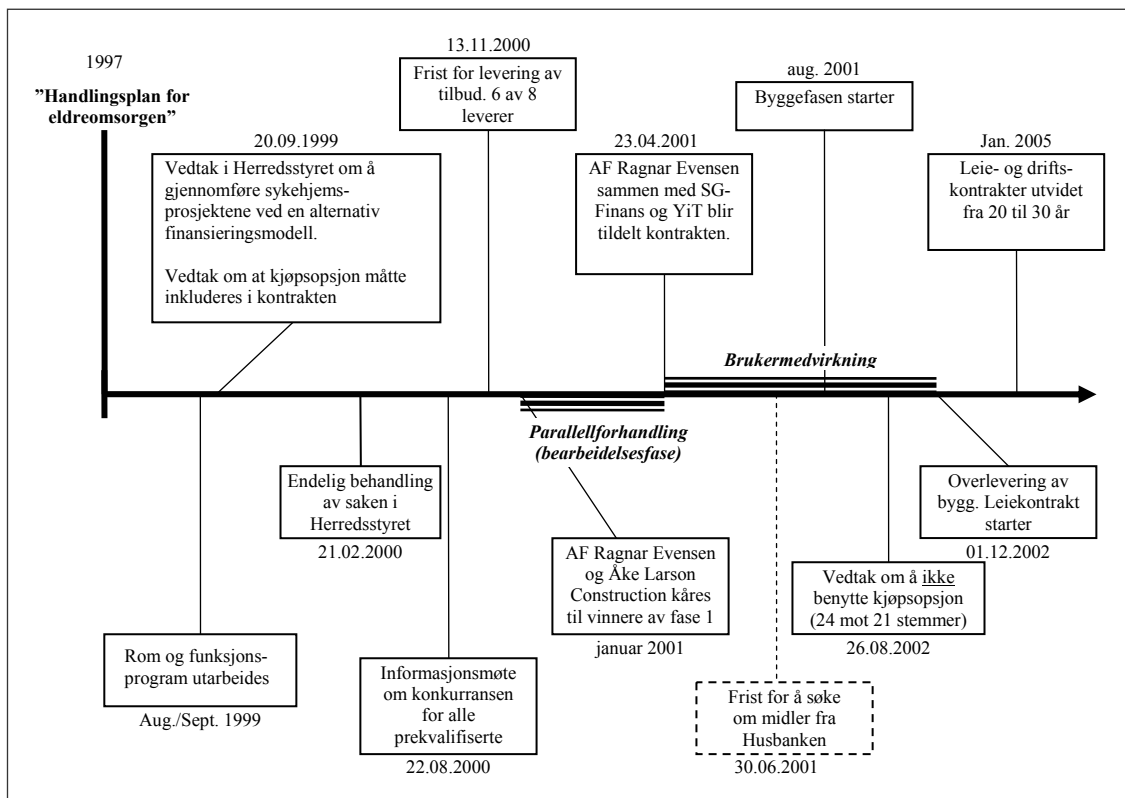
### **7.1.6. Oppsummering**

Ullensaker kommune valgte å gjennomføre sykehjemsprosjektene ved å benytte seg av en OPS-modell fordi den var under et hardt økonomisk press som følge av sterk befolkningsvekst. Valget av modell ble foretatt etter nøye evaluering av ulike alternativer, og det var et stabilt politisk flertall som sikret prosjektet vedtak gjennom de nødvendige faser. OPS-begrepet ble på dette tidspunktet ikke benyttet da ingen var klare over at de benyttet seg av en moderne prosjektmodell, men i etterkant har det oppstått flere diskusjoner rundt modellvalget. Disse diskusjonene følger de tradisjonelle politiske skillelinjene.

I gjennomføringen av prosjektet benyttet kommunen seg av eksterne konsulenter innen helse- og omsorg og juss, og disse tillegges stor ære for at prosjektet har fungert så bra. Fra privat side var det stor interesse i å delta i konkurransen, og AF Ragnar Evensen (entreprenør), SG-Finans (eier) og YiT (drifter) vant til slutt kontrakten. Organisasjonsmodellen de har valgt, skiller seg noe fra en typisk OPS-modell da kommunen har separate kontrakter med drifter og eier, og eier på sin side sitter på kontrakten med entreprenør. Samarbeidet mellom aktørene fungerte i hovedsak svært bra gjennom hele prosessen, og byggene ble overlevert til avtalt tid og uten økonomiske overraskelser. Ullensaker kommune er svært fornøyde med de byggene de har fått, og både kvalitetene og driftsøkonomien i disse er som forventet. FDV-kontrakten utført av YiT har fungert over forventningene bra. Brukerundersøkelser og ansattes tilbakemeldinger bekrefter dette. Leie- og driftskontraktene har allerede blitt utvidet fra 20 til 30 år.

I figur 14 er en tidslinje for prosjektet presentert der viktige hendelser er illustrert.

Figur 14: Tidslinje, Ullensaker-prosjektet



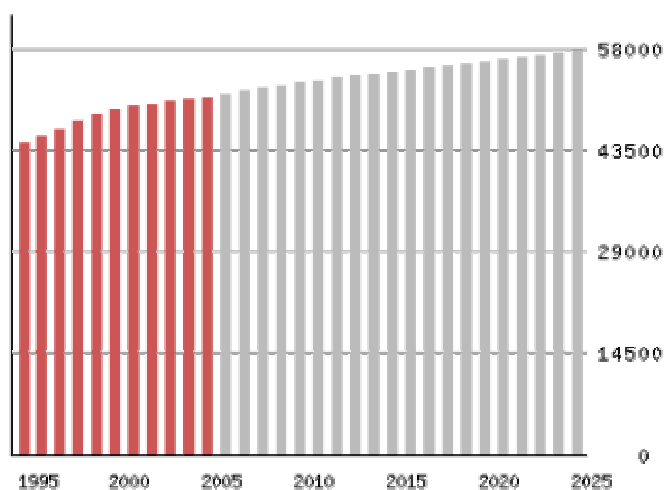
## 7.2. Asker-Røyken prosjektet

Presentasjonen av Asker-Røyken prosjektet er organisert på samme måte som presentasjonen av Ullensaker-prosjektet. Først presenteres kommunene som er ansvarlige for prosjektet, og deretter det konkrete prosjektet og de fire fasene i prosjektgjennomføringen. Driftsfasen vil også her kun bli behandlet i korthet.

### 7.2.1. Asker kommune

Asker kommune er en av Oslos forstadskommuner i vest, og med et innbyggertall på 51 484 personer per 1. januar 2006, er Asker en av Norges største kommuner. Befolkningsveksten i Asker har steget relativt jevnt i perioden 1980-2006 med en snittvekst på 1,4 % per år. Siden årtusenskiftet har den gjennomsnittlige veksten per år ligget på 0,7 % <sup>64</sup>, noe som ligger tett opp mot landsgjennomsnittet på 0,6 % per år, og en stabil vekst er ventet også i årene fremover (figur 15).

Figur 15: Befolkningsvekst (1995-2025), Asker kommune (kilde: SSB)



Kommunens økonomiske situasjon har tradisjonelt vært sterk, men den finansielle stillingen har vist en nedadgående tendens de siste par årene. Asker har aldri vært underlagt ROBEK-registeret siden dets opprettelse i 2001.

<sup>64</sup> Se også her oversikt over befolkningsvekst i Ullensaker, Asker og Røyken kommuner i appendikset (vedlegg 3)

Politisk er Asker kommune en ”høyrekommune”, og partiet Høyre har vunnet ordførervervet ved alle kommunevalg siden 1951. I tabell 14 er valgresultatene fra kommunevalgene i perioden 1975-2003 illustrert.

Tabell 14: Valgresultat ved kommunevalg i Asker (1975-2003)

	AP	SV	SP	KRF	V	H	FRP	Andre
2003	18,2	11,4	1,3	3,4	5,8	<u>31,3</u>	18,4	10,0
1999	14,6	8,3	1,7	5,6	4,6	<u>39,9</u>	13,0	12,4
1995	19,1	4,5	3,3	4,7	6,7	<u>37,3</u>	14,0	10,4
1991	17,3	10,8	5,3	4,4	5,6	<u>44,5</u>	10,1	2,1
1987	20,3	5,6	2,6	3,9	6,5	<u>39,3</u>	18,5	3,2
1983	19,8	6,0	3,4	4,6	7,3	<u>45,0</u>	10,8	3,1
1979	19,6	5,6	5,4	6,1	9,5	<u>46,2</u>	4,9	2,6
1975	24,2	6,1	5,7	6,3	5,2	<u>44,1</u>		8,5

## 7.2.2. Røyken kommune

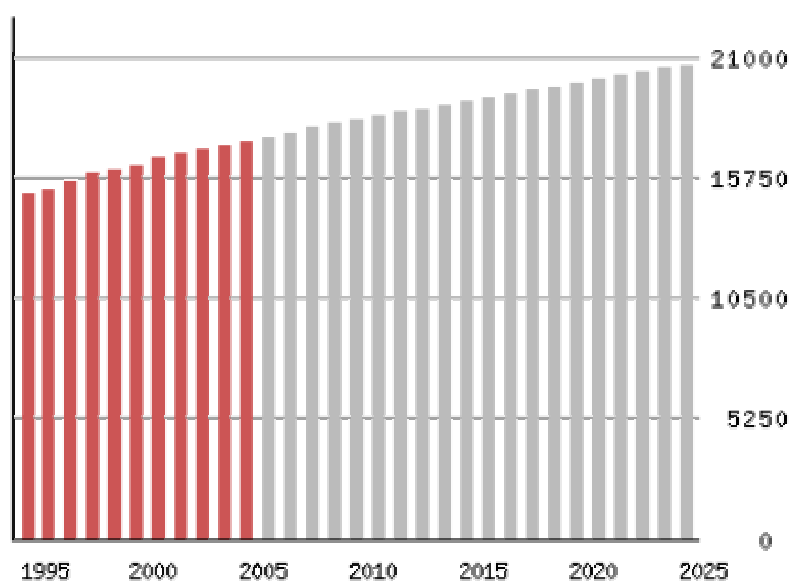
Røyken kommune ligger i Buskerud fylke, men ordføreren har signalisert at kommunen ”ikke føler seg vel som en del av Buskerud” og kanskje heller burde se mot Asker-regionen<sup>65</sup>. Det foreligger også et kommunestyrevedtak om at en skal utrede muligheten for kommunesammenslåing med Asker. Kommuneøkonomien i Røyken er svært anstrengt, og inntekter per innbygger på 20 000 kroner per år, plasserte kommunen som blant de ti dårligst stilte i landet i 2003<sup>66</sup>. Dette medførte at kommunen samme år ble satt under statlig administrasjon (ROBEK) når det gjaldt økonomiske disponeringer på grunnlag av underskuddsinndekning over mer enn to år.

Innbyggertallet i Røyken kommune var på 17 594 personer per 1. januar 2006. I perioden 1980 til 2006 har den gjennomsnittlige årlige befolkningsveksten ligget på 1,29 %, med en maksimumsvekst på 2,31 % og en minimumsvekst på 0,13 % per år. Befolkningsveksten de kommende 20 årene ventes å være jevnt stigende (figur 16).

<sup>65</sup> NRKs valgsider (2003): <http://www.nrk.no/redskap/utskriftsvennlig/2807826.html>

<sup>66</sup> ibid.

Figur 16: Befolkningsvekst (1995-2025), Røyken kommune (kilde: SSB)



Politisk er Røyken fra gammelt av en solid AP bastion med AP i førersetet i hele perioden fra 1952-1975, men har ved relokalisering av tungindustrien gjennomgått en periode med kraftig forandring. I tabell 15 er valgresultatene ved kommunevalg og ordførers tilhørighet i perioden 1975 til 2003 illustrert. Borgerlig side har følgelig stått sterkt det siste tiåret, og dette har preget utviklingen i kommunen. Røyken kommune valgte blant annet å selge ut alle sine eiendommer til et kommunalt selskap i 2001.

Tabell 15: Valgresultat ved kommunevalg i Røyken (1975-2003)

	AP	SV	SP	KRF	V	H	FRP	Andre
2003	29,4	11,3	3,7	3,4	2,7	<u>25,2</u>	14,4	10,0
1999	33,9	0,0	4,5	5,6	2,8	<u>26,6</u>	16,4	10,2
1995	<u>35,6</u>	4,5	7,5	4,6	2,1	17,5	12,4	15,7
1991	37,3	8,6	<u>7,7</u>	4,3	2,5	<u>24,2</u>	14,7	0,8
1987	38,0	4,1	3,8	3,5	2,6	<u>29,5</u>	17,5	1,0
1983	<u>42,9</u>	3,8	5,2	3,9	2,6	30,7	8,2	2,7
1979	41,2	3,7	6,6	5,3	3,8	<u>35,3</u>	2,8	1,2
1975	<u>36,1</u>	7,1	9,3	6,5	4,4	<u>25,1</u>		11,5

### 7.2.3. Forfasen

Frem til 1994 var Asker kommune relativt tradisjonelt bygget opp, og hadde på dette tidspunktet ikke gjennomført mange av de omorganiseringene som de fleste andre kommuner hadde gjort. Med ansettelsen av en ny rådmann som jobbet under mottoet *"forny Asker"* (Økonom, Asker) og hadde mange planer og visjoner for kommunen, ble derimot en ny terminologi innført og et større antall omstillingsprogrammer igangsatt. Denne rådmannen var ansatt i kommunen frem til 2003, og i denne perioden var kommunale ledere på flere befaringer til kommuner i Sverige og Danmark for å se på prosjekter som ble gjennomført der. Som et ledd i denne prosessen, ble konkurranseutsetting satt sentralt på dagsordenen som et av flere større effektiviseringstiltak, og Asker kommune håndterer i dag flere driftskontrakter i markedet innenfor både primær- og sekundærtjenester.

Kommunen har også eksperimentert med flere alternative løsninger til kommunal drift og eierskap som er bygget på OPS-modellen. Blant annet ved gjennomføringen av tre prosjekter innen henholdsvis vann og avløp<sup>67</sup>, sykehjemssektoren<sup>68</sup> og kultursektoren<sup>69</sup>. Alle disse prosjektene ble igangsatt før Asker-Røyken prosjektet, men ble delvis behandlet parallelt med dette, og felles formål var å finne nye og kreative samarbeidsmodeller. Til syvende og sist hadde prosjektene også det til felles at kommunen endte med å velge å fortsette med tradisjonell kommunal drift. Dels var avgjørelsene basert på økonomiske vurderinger (Kulturhuset og Risenga) og dels politisk skepsis (US-Lease). I alle tilfellene uttrykte de involverte private aktørene sterk misnøye med avgjørelsen.

---

<sup>67</sup> US-Lease prosjektet omhandlet at kommunen skulle selge vann- og avløpsnett for så å leie det tilbake. Kommunen ville hatt ansvaret for drift og vedlikehold av anleggene, og ville hatt en opsjon på å kjøpe anleggene tilbake etter utløpet av tilbakeleieavtalen.

<sup>68</sup> Risengaprojektet omhandlet kjøp og renovering av et bygg til sykehjemsdrift. Initiativet ble tatt av Storebrand som skulle stå som eier av bygget. Risenga er i dag eid av en privat stiftelse, men det er vedtektsfestet at økonomiske gevinster skal tilfalle Askers befolkning. Et privat selskap står for driften av primærtjenesten.

<sup>69</sup> Kulturhusprosjektet omhandlet en finansiell lease av. Asker kommune skulle stå som utbygger og ha driftsansvaret for bygget, mens finansieringen skulle ordnes gjennom salg av bygget til et finansselskap som kommunen leide det av. Finansiell lease må skilles fra operasjonell lease hvor drift og vedlikehold også ville vært eiers ansvar.

Den samme rådmannen som igangsatte disse tiltakene og prosjektene var også den sentrale initiativtakeren til et interkommunalt samarbeid med Røyken kommune om et sykehjemsprosjekt, og Asker-Røyken prosjektet må derfor sees på som et ledd i en pågående prosess i Asker kommune. For Asker var det på denne tiden viktig å ligge i ”fronten”, og fra staten var både samarbeid på tvers av kommunegrenser og økt bruk av privat sektor i offentlig produksjon uttalte mål. Røyken kommune hadde på sin side et ønske om kommunesammenslåing med Asker. At begge kommuner også stod overfor *”meget store økninger i etterspørselen etter omsorgstjenester i årene fremover”* (B:8) som skyldes befolkningsutviklingen i begge kommuner generelt og *”en meget omfattende økning i antall gamle eldre”* (ibid.), gjorde et interkommunalt samarbeid rundt et sykehjemsprosjekt spesielt interessant. Samtalene med Røyken kommune ble initiert tidlig i år 2000, og planleggingen av sykehjemmet ble igangsatt sommeren 2000. Selve prosessen med utviklingen av gjennomføringsmodell for det felles sykehjemmet begynte på samme måte som for de foregående prosjektene, og orienteringen mot markedet lå følgelig sentralt. Ingen alternative fremgangsmåter ble vurdert, og økonomiske konsekvenser ved prosjektmodellen ble heller ikke evaluert.

Etter en forarbeidelsesprosess på omkring ett år, som innen kommunal sektor er svært raskt for et så komplekst prosjekt, fattet kommunestyret i Asker den 14. februar 2001 et vedtak om å bygge ut et sykehjem med 200 plasser i samarbeid med Røyken kommune. Hver kommune skulle ha 100 plasser ved sykehjemmet, og gjennomføringen av prosjektet skulle baseres på en modell med privat utbygging, finansiering, eierskap og drift<sup>70</sup>. Også driften av selve primærtjenesten var i denne fasen planlagt konkurranseutsatt, men dette skulle skje gjennom en egen anbudskonkurranse på et senere tidspunkt. Sammenfallende kommunestyrevedtak i Røyken ble fattet omtrent samtidig.

#### **7.2.4. Utviklingsfasen**

Etter vedtak i begge kommunestyrer, ble bestillingen oversendt eiendomsavdelingen i Asker kommune som skulle fungere som prosjektleder for sykehjemsutbyggingen. Avdelingen kjente til prosjektet som var igangsatt i Ullensaker, og etter samtaler med de prosjektansvarlige der, ble de samme konsulentene innen juss og helse og omsorg<sup>71</sup> som

---

<sup>70</sup> Dette prosjektet innebar følgelig også en DBFOM-modell (jfr. avsnitt 4.2.2)

<sup>71</sup> Simonsen Føyen Advokatfirma DA og Medvita AS

Ullensaker benyttet engasjert. En kommunal prosjektgruppe bestående av representanter for begge kommuner, personer med erfaring fra sykehjemsdrift og eksterne konsulenter ble satt sammen. På grunn av et stort tidspress i forhold til å få prosjektet i havn innenfor Husbankens tidsfrister (jfr. avsnitt 7.1.2), ble det bestemt at Ullensakermodellen skulle følges, men at den skulle tilpasses erfaringer derfra samt egne forhold og behov.

### ***Spesifisering***

Samarbeidsprosjektet mellom Asker og Røyken kommuner omhandlet utbygging av et stort sykehjem lokalisert på Bråset i Røyken. Rom og funksjonsprogrammet (RFP) for prosjektet ble utformet i løpet av mai og juni 2001 av en ”*særskilt oppnevnt arbeidsgruppe*” (B:5) bestående av hovedtillitsvalgte, helsepersonell (leger og sykepleiere) og sykehjemsdrifere fra begge kommuner, og Medvita AS bistod i dette arbeidet. Medvita sin konsulent hadde erfaringer fra Ullensakerprosjektet å bygge videre på, men for alle gruppens medlemmer innebar utarbeidelsen av en slik type program en ny måte å arbeide på.

I det endelige RFP ble utbyggingen definert til å skulle dekke følgende behov (ibid.):

- 200 sykehjemsplasser, herav ca 150 plasser i første byggetrinn
- Vestibyle / servicetorg for beboere og besøkende
- Administrasjonsbase for sykehjemsdriften
- Legevakt og ambulansesentral for Røyken og Hurum
- Diverse fellesfunksjoner (måltids-/kjøkkenfunksjoner, kontorer/fellesrom for pasientrettet drift, rom for minnestund (inkl. kjølt oppbevaringsrom), vaskerifunksjon, diverse rom for FDV-funksjoner, diverse personalrom, tekniske rom/installasjoner og parkeringsanlegg)

Arealbehovet (brutto) ble anslått til å være ca. 15.500 kvadratmeter, og i byggets planløsning skulle det tilrettelegges for at 50 sykehjemsplasser kunne bygges inn på et senere tidspunkt. Behovet for at utformingen av byggene tilrettela for fleksibel utnyttelse, ble også i dette prosjektet poengtert, og i RFP ble spesifikke behov og krav for alle respektive rom gjennomgått. Dokumentet viste til de samme sentrale handlingsplaner og lov- og regelverk som RFP for Ullensaker-prosjektet. Også for Asker-Røyken prosjektet ble det understreket av de private aktørene hadde store frihet i utformingen:



*”Kommunene forutsetter at prosjektet blir utformet ut fra funksjonskravene i programmet. Deltakerne står imidlertid fritt til å fravike rom- og arealoversiktene i programmet, dersom dette framstår som hensiktsmessig ut fra en samlet vurdering. Ved evt. slike justeringer er det en forutsetning at prosjektets funksjonsdyktighet og/eller driftsøkonomi ikke blir svekket.”*

(B:6)

Konkurrans materialet forutsatte videre at den som ble tildelt den endelige kontrakten skulle *”finansiere og oppføre sykehjemmet, eie dette og leie det ut til Asker og Røyken kommuner på langsiktige vilkår, samt drifte og vedlikeholde bygningsmassen innvendig og utvendig”* (A:3), samt at oppdragsgiver (kommunene) kun skulle *”forholde seg til én part”* (A:5).

I tabell 16 er RFPs krav til hovedelementer i kontraktene illustrert. Endringer fra kravene i RFP fra Ullensaker-prosjektet er uthevet.

**Tabell 16: Hovedelementer i leie- og festekontrakt (Asker-Røyken prosjektet)**

LEIEKONTRAKT	FESTEKONTRAKT
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fast leiesum, indeksregulert</li> <li>▪ Leietid på 20 år, med rett til forlengelse i <b>10+10 år</b></li> <li>▪ Ytre og indre vedlikeholdsansvar for utleier</li> <li>▪ <b>Ved utgangen av leieperioden på 20 år har hver av partene rett til å reforhandle honoraret for driftsavtalen for drifts- og vedlikeholdsansvaret</b></li> <li>▪ Driftsansvar av tekniske anlegg for utleier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Arealet kan kun benyttes iht. angitt formål</li> <li>▪ Festetiden er <b>80 år</b></li> <li>▪ Festeavgiften er kr 1 per år så lenge Asker og Røyken kommuner står som leietakere av bygningsmassene</li> <li>▪ <b>Kommunen har innløsningsrett etter 20 år til en verdi som tilsvarer 100 % av prosjektkostnad</b></li> <li>▪ Ved utløp av festetiden kan begge parter kreve at Asker og Røyken kommuner overtar påstående bygninger <b>mot slikt vederlag som fremgår av tomtefestelovens regler</b></li> </ul>

Tre aktører ble prekvalifisert og invitert til å sende inn anbud; Selvaag Gruppen, AF Ragnar Evensen og Veidekke. Kommunen avholdt den 3. juli 2001 en fellespresentasjon for aktørene der konkurransematerialet ble utdelt, og kommunen forbeholdt seg retten til å supplere konkurransegrunnlaget inntil senest seks dager før svarfristen (1. oktober 2001). Alle tilbud ble bedt innsendt i anonym form, og besvarelsene måtte være gyldige frem til 1. april 2002. Honoraret for deltakelse var satt til kr 100 000,- for den tapende aktøren. På grunnlag av tilbudene ville en jury kåre to vinnere *”primo november 2001”* (A:11) som ville bli invitert inn i *”parallele forhandlinger/videreutvikling av prosjektet for endelig tildeling av kontrakt til én av vinnerne”* (ibid.). Evalueringskriteriene for

konkurransen var: (1) funksjonalitet og driftsøkonomi, (2) leiepris, (3) kvalitet, (4) estetisk utforming og (5) pris på prosjektkostnadene<sup>72</sup>. Aktørene ble forespeilet at kommunestyrene skulle behandle endelig valg av prosjekt i februar 2002, og ønsket byggestart var satt til 1. halvår 2002. Leietaker forutsatte å kunne ta bygget i bruk i løpet av 2003. I tildelingen av den endelige kontrakten ville de samme kriteriene som for tilbudsfasen 1 benyttes, men i tillegg ble det spesifisert at en endelig ”tildeling av leiekontrakt vil skje til den av tilbyderne som har det for kommunene totaløkonomisk mest fordelaktige prosjektet” (A:4). I henhold til konkurransematerialet var derimot ikke Asker og Røyken kommuner ”bundet til å tildele kontrakt” (A:15).

I tabell 17 er de spesifiserte kravene i RFP for innholdet i tilbudene illustrert. Endringer fra kravene i RFP fra Ullensaker-prosjektet er uthevet. To suppleringsmeldinger for konkurransematerialet ble sendt ut til deltakerne før svarfrist, og i tabell 18 listes suppleringsene/endingene som ble fremlagt henholdsvis den 6. juli 2001 og den 4. oktober 2001.

Tabell 17: Krav til tilbud i fase 1 og fase 2 (Asker-Røyken prosjektet)

TILBUDSFASE 1	TILBUDSFASE 2
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plantegninger av alle etasjer med alle rom inntegnet og navnet, fasadetegninger over alle fasader, snitt, perspektiver, utearealer, m.v. minst i M 1:500<sup>1</sup></li> <li>▪ Typiske og/eller viktige enkeltrom og romsystemer i M 1:100 / 1:50</li> <li>▪ Brutto / netto arealoversikter</li> <li>▪ <b>Oversikt over prosjektkostnader</b><sup>2</sup></li> <li>▪ Økonomiske konsekvenser for kommunene (total årsløse og per m2)<sup>3</sup></li> <li>▪ Eventuelle tekstforklaringer til utkastet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plantegninger, snitt, perspektiver, 3D-studier/modell, utearealer m.v. minst i M 1:200</li> <li>▪ Typiske og/eller viktige enkeltrom og romsystemer i M 1:50 med inntegning av fast og/eller dimensjonerende inventar/utstyr</li> <li>▪ Oversikt over fast inventar/utstyr som vil inngå i leveransen <b>og/eller leveres separat</b></li> <li>▪ <b>De spesifikke krav til overflatematerialer, miljøstandarder, kommunikasjons- og informasjonssystemer m.v. som legges til grunn for utbyggingen</b></li> <li>▪ Fysiske /tekniske utførelses- og standardbeskrivelser</li> <li>▪ Brutto / netto arealoversikter</li> <li>▪ Oversikt over prosjektkostnadene<sup>4</sup></li> <li>▪ Bindende husleie, totalt og per m2<sup>3</sup></li> <li>▪ Opplysning om finansiering av prosjektet</li> <li>▪ Bindende fremdriftsplan</li> </ul>

<sup>1</sup> Man har i forhold til Ullensaker-prosjektet her utelatt krav om 3D-tegninger eller modell

<sup>2</sup> I Ullensaker-prosjektet stod det i dette punktet ”Foreløpig prosjektkostnadsvurdering”

<sup>3</sup> I forhold til leiepris, ble det spesifisert at den i tilbudene skulle oppgis som en ”funksjon av summen av en *prosjektkostnad* og en *driftskostnad*” (ibid. s. 11).

<sup>4</sup> I Ullensaker-prosjektet var kravet ”Prosjektkostnadsoverslag”

<sup>72</sup> Dvs. honoraret som kreves for bearbeidelsesfasen. Dette var et nytt evalueringspunkt ift. kriteriene fremsatt i Ullensaker-prosjektet.

**Tabell 18: Tilleggsopplysninger/suppleringsmeldinger til konkurransegrunnlaget á 06.07.2001 og 04.10.2001(Asker-Røyken prosjektet)**

SUPPLERINGER, 06.07.2001	SUPPLERINGER, 04.10.2001
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Innleveringsfrist utsatt til 01.11.2001</li> <li>▪ Vedståelsesfrist utvidet til 01.05.2002</li> <li>▪ Evaluering av tilbudene primo desember 2001</li> <li>▪ Parallellforhandlinger med de to vinnerne, medio desember 2001 til februar 2002</li> <li>▪ Politisk behandling / valg av kontraktspartner, februar/mars 2002</li> <li>▪ Oppstart prosjektering, våren 2002</li> <li>▪ Særskilt honorering av aktørene i bearbeidelsesfasen innføres, kostnadsdekning basert på timespris</li> <li>▪ Bygetrinn 1 skal omfatte 128 plasser og byggetrinn 2 omfatte 72 plasser. Ferdigstilles i løpet av 1. kvartal i henholdsvis 2004 og 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Innleveringsfrist utsatt til 15.11.2001</li> <li>▪ Vedståelsesfrist utvidet til 15.05.2002</li> <li>▪ Informasjon om etterfølgende forhandlinger/bearbeidelsesfasen (klargjøring): <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Formål: bearbeiding og optimalisering av tilbud</li> <li>ii. Tre forhandlingsmøter gjennomføres med hver aktør. Likelydende dagsorden for begge</li> <li>iii. Forhandles ikke om leiepris i denne fasen. Aktørene leverer inn endelig tilbud etter forhandlinger med justert leiepris</li> </ul> </li> </ul>

## **Design**

AF Ragnar Evensen og Selvaag Gruppen ble kåret til vinnere av tilbudsfasen 1, og i prosjektets bearbeidelsesfasen hadde kommunen tre møter med hver av aktørene der de på samme måte som i Ullensaker-prosjektet fikk ulike oppgaver og utfordringer å løse i spesifiseringen og detaljplanleggingen av prosjektene. Denne fasen ble av alle parter opplevd som svært velfungerende. Samarbeidsklimaet var bra, og privat sektor opplevde at forhandlingene ble gjennomført på en profesjonell og redelig måte.

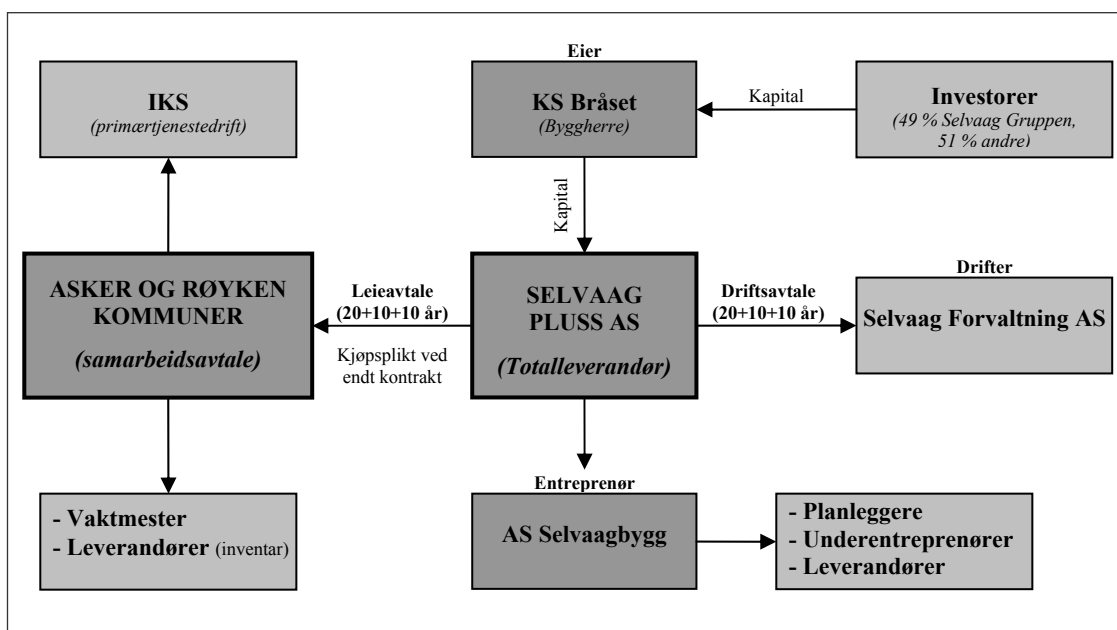
I parallellforhandlingsfasen ble de økonomiske konsekvenser av en åpen kontrakt (dvs. en kontrakt uten kjøpsforpliktelse for kommunene etter endt leieforhold) diskutert. Selvaag la frem at det ville bli langt billigere med en kontrakt som omfattet kjøpsforpliktelse ettersom privat sektor ikke kunne risikere å sitte med et spesialdesignet bygg i Røyken om 20 år som ikke var nedbetalt. Kommunene aksepterte dette, og begge aktørene fikk tilbud om å utarbeide nye leietilbud basert på det nye forholdet.

Selvaag Gruppen og AF-gruppen leverte inn sine reviderte tilbud den 14. mars 2002, og kommunestyrene vedtok i mai/juni at sykehjemmet på Bråset skulle gjennomføres med Selvaag Gruppen som samarbeidspartner. En kontrakt med Selvaag Pluss AS ble inngått den 3. juli 2002, og kontrakten omhandlet utbygging, finansiering, eierskap og drift av sykehjemmet for en 20 års periode med mulighet for forlengelse av kontrakten i 10+10

år. En kommunal kjøpsopsjon ble etter pålegg fra kommunestyrene forhandlet inn i kontrakten på samme måte som i Ullensaker-prosjektet, og opsjonen måtte benyttes innen ferdigstillelse av byggetrinn en. Benyttelse av kjøpsopsjonen var kontraktsfestet til å koste 100 % av prosjektkostnadene pluss et tillegg på 10 millioner i kompensasjon. Begge parter hadde med seg juridisk bistand som ble opplevd som å ha kunnskap om OPS-modellen i kontraktsforhandlingene. Anbudskostnadene ble av Selvaag beregnet til å ha ligget på mellom 1,5 og 2 millioner kroner.

I figur 17 er organisasjonsmodellen for prosjektet illustrert. Kommandittselskapet KS Bråset skulle eie sykehjemmet og eies av Selvaag Gruppen med 49 % og andre investorer med 51 %. Kommunene ble invitert til å gå inn i selskapet, men dette ble avslått da en av grunntankene ved å benytte seg av OPS-modellen var at kommunene selv ikke skulle eie. Drift og vedlikehold av bygget skulle utføres av Selvaag Forvaltning AS, mens driften av primærtjenesten som opprinnelig var planlagt konkurranseutsatt, etter opprullingen av Risengaskandalen (jfr. 1.2.1) ble vedtatt utført av offentlig sektor gjennom et IKS drevet av begge kommuner i samarbeid (vedtaket falt i 2004).

Figur 17: Organisasjonskart for Asker-Røyken prosjektet før benyttelse av kjøpsopsjon



## 7.2.5. Utbyggingsfasen

Utbyggingen av sykehjemmet startet kort tid etter at kontrakten var signert, og også i dette prosjektet møtte den private aktøren på vanskelige grunnforhold som medførte store ekstrakostnader som de selv måtte bære. Gjennom utbyggingsfasen av prosjektet var møtefrekvensen mellom kommunal og privat side betydelig hyppigere enn før, og aktørene hadde faste møter hver 14. dag – og til tider enda oftere – gjennom hele prosessen. Tilstede på møtene var prosjektlederne fra alle aktører, sykehjemsbestyrere, eksterne konsulenter og til tider også advokater. I tillegg var det opprettet en egen styringsgruppe for prosjektet.

Samarbeidet ble i begynnelsen opplevd som bra, men det forverret seg kraftig over tid. Den private aktøren erfarte at kommunene presset på elementer ved prosjektet som de opplevde som ferdigdiskutert og fastsatt i kontrakten, mens kommunen opplevde at den private aktøren opptrådte som en tradisjonell totalentreprenør og var lite fleksibel. De mest opprivende diskusjonene oppstod rundt bearbejdelser av prosjektet som innebar kostnadsendringer, der privat sektor priset disse og sendte endringsmeldinger, mens offentlig sektor var av den oppfattelse at endringene var nødvendige i forhold til spesifikasjoner i RFP eller var en naturlig del av et samarbeid, og derfor ikke skulle innebære økte kostnader. Sentralt i diskusjonene lå hva som var innenfor kontrakten, og hva som falt utenfor. Det var en svært ulik oppfattelse mellom aktørene av dette. Diskusjonene var både hissige og harde, men ved meglingsmøter og bruk av advokatbistand på begge sider ble de fleste av de økonomiske konfliktene løst. Totalt omfang for endringer av byggutformingen som enda ikke er løst, beløper seg til omkring 3 millioner kroner, eller rundt 1 % av byggekostnadene.

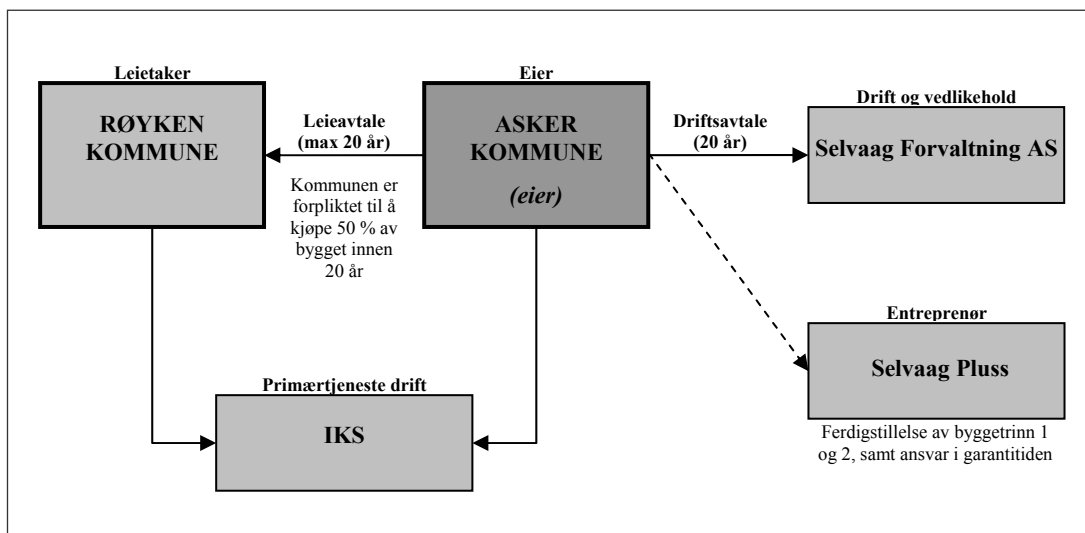
De store konfliktene som preget prosjektet, bar preg av å være en personkonflikt mellom de to prosjektlederne i henholdsvis Asker kommune og Selvaag Pluss AS, men også samarbeidet internt i prosjektgruppen og mellom kommunene ble opplevd som utilfredsstillende. Prosjektorganisasjonen på kommunal side ble endret i deler av prosjektet, men samarbeidsproblemer mellom aktørene preget hele utbyggingsfasen.

Når tidsfrist for å benytte seg av kjøpsopsjonen begynte å nærme seg, satte Asker kommune inn store ressurser for å kalkulere de økonomiske konsekvensene ved begge muligheter. De opplevde det som en plikt de hadde overfor kommunestyrene. Selvaag

Gruppen hadde en tid før dette varslet om at de ville be om en juridisk behandling av de økonomiske uoverensstemmelsene. Kommunen opplevde store problemer med å få tilgang på de nødvendige dokumentene fra Selvaag for å kunne evaluere kjøpsopsjonen på en best mulig måte, og opplevde at Selvaag bevisst prøvde å hale ut prosessen. Blant annet hadde kommunen store vansker med å få tilgang på renteavtalen Selvaag hadde med sin bank. Etter flere møter fikk kommunen tilgang på de nødvendige dokumentene, og etter nøye vurderinger valgte kommunene å benytte seg av kjøpsopsjonen. Da Røyken kommune, som på dette tidspunktet var registrert i ROBEEK-registeret, ikke fikk tillatelse til kjøp, ble det bestemt at Asker kommune skulle kjøpe bygget alene. Røyken skulle leie av Asker til samme betingelser som avtalen med Selvaag Puss AS, men var pålagt å kjøpe sin del av bygget (50 %) innen 20 år. Selvaag ble varslet om at kjøpsopsjonen ville bli benyttet i september 2004, og kjøpskontrakt ble undertegnet i begynnelsen av oktober samtidig som første byggetrinn med 128 plasser var ferdigstilt.

I figur 18 er organisasjonskartet for prosjektet etter driftsstart av sykehjemmet illustrert.

**Figur 18: Organisasjonskart for Asker-Røyken prosjektet etter driftsstart av sykehjemmet**



## **7.2.6. Driftsfasen**

Etter at Asker kommune overtok eierskapet til sykehjemmet, fortsatte Selvaag utbyggingen av byggetrinn to på 72 plasser som totalentreprenør. Dette byggetrinnet sto ferdig i mai 2005, og kommunene har følgelig per dags dato ett og drøye to års erfaring med sykehjemsdrift i bygget. Både Selvaag Gruppen og kommunene er svært fornøyde med det sykehjemmet som er levert. Bråset bo- og omsorgssenter er Norges største sykehjem, og bygget oppleves som et funksjonelt bygg med svært gode kvaliteter og god driftsøkonomi. Tilbakemeldinger fra brukere og driftere bekrefter dette.

På den negative siden har Røyken kommune kun fått tatt i bruk 54 av de 100 plassene de leier på sykehjemmet. Et eldre sykehjem er også nedlagt. På grunn av endringer i eldresatsingen sentralt fra full sykehjemsdekning til økt fokus på hjemmebaserte tjenester, har det også vist seg vanskelig å leie ut de ledige plassene. Asker kommune har på sin side full utnyttelse av sine plasser, men kritikk av lokaliseringen av sykehjemmet til en annen kommune, er et stadig tilbakevendende tema både i lokalpressen og i politiske fora. Også Asker kommune har lagt ned et eldre sykehjem som følge av opprettelsen av Bråset. Drift og vedlikehold av bygget fungerer bra, men på grunn av at kommunen opplever at det er lang avstand mellom dem og Selvaag Forvaltning AS, har de funnet det nødvendig å ha en egen vaktmester på stedet som kan håndtere alle mindre driftsmessige ting fra dag til dag.

Den økonomiske konflikten mellom Selvaag Gruppen og Asker kommune som eier, er fortsatt ikke løst, og kommunen ble stevnet for retten av Selvaag Pluss i februar 2006. Saken forventes behandlet i løpet av et års tid.

## **7.2.7. Oppsummering**

Bråset bo- og omsorgssenter i Røyken er Norges største sykehjem. De to hovedårsakene til at Asker og Røyken kommuner valgte å benytte seg av en OPS-modell i utbyggingen, er (1) at bruk av nye modeller og organisasjonsformer var en sentral og viktig trend i Asker, og (2) at kommunene hadde ønske om et nærmere samarbeid med tanke på en fremtidig kommunesammenslåing. Asker kommune hadde tidligere benyttet seg av modellen ved flere prosjekter, men alle disse var blitt omgjort i sluttfasen. OPS-

begrepet var ikke blitt benyttet ved noen av disse prosjektene, og heller ikke sykehjemsprosjektet ble omtalt som et OPS-prosjekt i startfasen.

Den kommunale prosjektledelsen ble tillagt eiendomsavdelingen i Asker kommune, og ledere ved denne avdelingen kontaktet Ullensaker kommune for bistand da de var klare over at et lignende prosjekt var under gjennomføring der. Kommunene bestemte seg for å benytte seg av "Ullensakermodellen" tilpasset egne forhold og erfaringer fra Ullensaker, og de samme eksterne konsulentene som ble benyttet av Ullensaker kommune ble engasjert av Asker og Røyken kommuner. Tre aktører ble prekvalifisert til å legge inn anbud, og to av disse ble invitert til å delta i parallellforhandlinger. Denne bearbeidelsesfasen av prosjektet fungerte bra, og aktørene opplevde både et bra samarbeidsklima og en redelig og korrekt fremgangsmåte. Selvaag Gruppen ble kåret til vinner av kontrakten omkring et halvt år etter innlevering av første tilbud, og utbyggingen startet kort tid etterpå.

I prosjektets utbyggingsfase opplevde aktørene store samarbeidsproblemer og uenigheter. Dels omhandlet det konflikter rundt forståelse av kontrakten, og dels større personkonflikter. Samarbeidet kommunene i mellom viste seg også å være krevende. Slike samarbeidsproblemer preget hele utbyggingsfasen, avløst av noen "lettere" perioder etter omorganiseringer i prosjektgruppen og juridisk bistand for å komme til enighet rundt økonomiske uenigheter. Kommunene valgte rett før ferdigstilling av byggetrinn 1 å benytte seg av kjøpsopsjonen i kontrakten, men på grunn av økonomiske problemer i Røyken kommune overtok Asker eierskapet alene. Det opprinnelige OPS-prosjektet ble med dette omgjort til en vanlig totalentreprise<sup>73</sup>, men Selvaag Gruppen skulle fortsatt beholde drifts- og vedlikeholdsbiten av kontrakten i 20 år. På grunn av uløste økonomiske konflikter har Selvaag Pluss AS stevnet Asker kommune for retten i februar i år (2006). Saken ventes å bli behandlet i løpet av et års tid.

Alle aktører er svært fornøyde med bygget de har fått, både utformingsmessig, kvalitetsmessig og driftsøkonomisk. Sykehjemmet sto også ferdig raskere enn de ville

---

<sup>73</sup> En *totalentreprise* er en entreprisemodell hvor byggherren overlater ansvaret for hele eller deler av prosjekteringen til entreprenøren. Offentlig sektor (byggherren) vil følgelig i en slik modell fortsatt stå ansvarlig for eierskapet og finansieringen, mens entreprenøren deltar i lagt større grad enn ved tradisjonelle anbudskonkurranser der bygget er ferdigprosjektert av kommunens egen arkitekt i samarbeid med et prosjektteam (evt. via en separat arkitektkonkurranse), før entreprenør inviteres til en anbudskonkurranse om å bygge det ferdigspesifiserte bygget til en billigst mulig kostnad.





---

## Kapittel 8: Analyse

---

I dette kapittelet vil det bli gjennomført en analyse av studiens case på bakgrunn av hendelsesforløpene (presentert i kap. 7) og en omfattende mengde innhentede primærdata.

Analysens følger forskningsspørsmål 1-3 (jfr. avsnitt 1.1.1) kronologisk, og formålet er å besvare disse på en så god måte som mulig. For hvert forskningsspørsmål, presenteres først hver case alene (*within-case analyse*), og deretter gjennomføres en komparativ analyse av begge case (*in-between case analyse*). Direkte intervjuer vil bli benyttet i stor grad da disse er vurdert å gi den mest mulig korrekte og nyanserte presentasjonen av de ulike aktørenes oppfatninger av prosjektene. Dette er et eksplisitt metodisk valg, og støttes av bl.a. av Yin (1989) som en hensiktsmessig fremgangsmåte for å oppnå høyest mulig grad av validitet.

### **8.1. Hvorfor velger offentlig sektor å benytte seg av OPS som gjennomføringsmodell i konkurranseutsetting av prosjekter? (Forskningsspørsmål 1)**

Årsaker til at offentlige aktører velger å benytte seg av OPS som gjennomføringsmodell for prosjekter, har i svært liten grad blitt belyst tidligere. Den pressede økonomiske situasjonen i offentlig sektor på 80- og 90-tallet har blitt fremmet som en hovedårsak til sentrale myndigheters ønske om økt bruk av privat kapital i gjennomføring av prosjekter, og modellens popularitetsvekst på begynnelsen av 90-tallet forklares ofte med dette. Det har derimot ikke blitt gjennomført studier eller undersøkelser som bekrefter eller avkrefter en slik antagelse.

Innen organisasjonsteorien presenteres ulike modeller som forsøker å forklare årsaker til hvorfor offentlig sektor velger å gjennomføre endringer eller reformer i egen organisasjon. I analysen av studiens case, vil de tre perspektivene presentert i kapittel 6 benyttes som forklaringsmodeller for hvorfor kommuner velger å ta i bruk OPS-modellen i prosjektgjennomføringen i kommunene. Innledningsvis presenteres

forventede funn ved de tre perspektivene (Christensen m.fl., 2004 og Scott, 1981), og deretter studeres studiens case i lys av disse.

### ***Det instrumentelle perspektivet***

Innen det instrumentelle organisasjonsperspektivet vil en forvente å finne en rasjonell og instrumentell tenkning, der ledere betrakter organisasjoner som verktøy som de fritt kan styre for å oppnå ønskede målsettinger. Faktisk atferd vil da være i tråd med formelle mål og strukturer, og endringer vil være utslag av velplanlagte og intenderte prosesser med forhåndsdefinerte mål.

Dersom en anvender instrumentell teori i analysen av valg av OPS som gjennomføringsmodell, vil en vente å finne følgende:

- (1) Den offentlige aktørens valg mellom å produsere selv eller å konkurranseutsette produksjonen, vil være foretatt på grunnlag av aktørens (staten, kommunen, sektoren etc.) sentrale målsettinger og hva som antas å gi en maksimal grad av måloppnåelse.
- (2) Ved valg av konkurranseutsetting av produksjonen, vil grundige forundersøkelser gjennomføres der ulike alternativer og konsekvensene ved disse vurderes.
- (3) OPS-modellen vil kun bli valgt dersom den, basert på kalkulasjoner, forventes å gi den maksimale grad av måloppnåelse.

### ***Kulturperspektivet***

Innen kulturperspektivet vil en vente å finne at faktisk atferd i liten grad reflekterer organisasjonens formelle struktur, men heller den etablerte organisasjonskulturer og de uformelle tradisjonene, normene og verdiene som ligger i denne. Handlinger og valg vil følgelig bli gjennomført basert på antagelser om at de er passende og samsvarende med organisasjonens kulturelle setting, og vil på denne måten være fortidsrettede. Ut fra kulturperspektivet, vil en forvente å finne at endringer i liten grad er politisk initierte, eller planlagte og bevisste mål fra deres side, men at de i stedet har skjedd som følge av en naturlig utvikling i organisasjonen. Formelle endringer vil derfor være resultater av prosesser som gradvis har satt seg i organisasjonen, og politiske vedtak vil følgelig ofte innebære formell godkjenning av praksiser som allerede er etablert.

Dersom en anvender kulturperspektivet i analysen av valg av OPS som gjennomføringsmodell for prosjekter innen offentlig sektor, vil en vente å finne følgende:

- (1) Den uformelle organisasjonskulturen og normene og verdiene i denne vil være sentral i hvilket valg som foretas, og deltakelse i prosessene rundt beslutningen vil i stor grad kunne foregå i uformelle fora og gi innflytelsesmønstre som er vanskelige å avdekke.
- (2) Innføring av en ny organisasjonsmodell innebærer en endring av kulturen, og kan følgelig være vanskelig å gjennomføre. Organisasjonsmedlemmer vil motsette seg tiltak som bryter med nedfelte normer og verdier i denne, og det administrative nivået i organisasjonen samt individuelle ansatte gjennom deres fagforeninger, kan forsøke å stanse hele endringen. Det politiske nivået har følgelig mindre innflytelse enn den instrumentelle teorien forespeiler.
- (3) Ved valg av OPS som gjennomføringsmodell, vil en enkel implementeringsprosess forutsette at bruk av private aktører i offentlig sektor har økt gradvis over tid og at en aksept for dette har nedfelt seg i organisasjonskulturen.
- (4) Valg av OPS-modellen vil ha blitt foretatt uten at det har blitt gjennomført grundige evalueringer av mulige alternativer, og oftest uten at det foreligger klare operasjonelle mål og motiver. Aktørens normer og verdier vil være styrende.

### ***Myteperspektivet***

Innen myteperspektivet antas det at organisasjoner opererer i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. En vil her vente å finne at aktører handler i tråd med rådende myter i omgivelsene og søker å inkorporere og reflektere prinsipper og prosedyrer som er rasjonalisert og legitimert i disse, i stedet for at atferden reflekterer organisasjonens formelle struktur (som i det instrumentelle perspektivet) eller interne kultur (som i kulturperspektivet).

Dersom en anvender myteperspektivet i analysen av valg av OPS som gjennomføringsmodell for prosjekter innen offentlig sektor, vil en vente å finne følgende:

- (1) Rådende oppfatninger i omgivelsene vil være sentrale i hvilket valg som fattes. En vil følgelig ikke vente å se at en ny organisasjonsmodell implementeres før denne har oppnådd en forbilledlig status hos aktører som den gitte offentlige aktøren ønsker å sammenligne seg med og oppnå økt legitimitet hos.
- (2) Implementeringen av en ny modell vil ofte i stor grad bli gjennomført på organisasjonens overflate fremfor å slå røtter i dens kjernevirksomhet. Det sentrale er ikke å leve ut myten, men å oppleves som moderne og legitim.
- (3) Ved valg av OPS som gjennomføringsmodell for et prosjekt, vil en forvente at denne modellen av beslutningstakerne oppleves som det riktige og hensiktsmessige i forhold til hvordan organisasjonen antar at omgivelsene vurderer virksomheten.
- (4) Valg av OPS-modellen vil bli foretatt uten at det gjennomføres grundige evalueringer av mulige alternativer, og oftest uten at det foreligger klare operasjonelle mål og motiver (som ved kulturperspektivet). Basert på sin status vil modellen ansees å være rasjonell og effektiv uten at søkes bekreftet fra vitenskaplige kilder.

### **8.1.1. Ullensaker-prosjektet**

Utbygging av et nytt sykehjem på Ullensaker var først og fremst en kvalitetsreform som følge av den sentrale handlingsplanen for eldre. Samtidig som handlingsplanen ble implementert, ble det fra sentralt hold opprettet finansielle tilleggspotter for å stimulere til og muliggjøre økt utbygging og rehabilitering, og sykehjemsprosjektet i Ullensaker kommune ble initiert på bakgrunn av dette. Det var her tidsfrister å forholde seg til for å kunne dra nytte av støtten, og dette var et sentralt element i at prosjektet ble satt i gang på det gitte tidspunktet.

*”Dette var en kvalitetsreform, så definitivt. Man fikk en frist fra statens side, og så pumpet jo de litt penger inn, men mye måtte jo kommunene ta. Og man gjennomførte denne en-sengs reformen”*

(Rådmann)

En beslutning om å sette i gang tiltak for å oppfylle nye krav innen omsorgstilbudet for eldre, forklarer derimot ikke hvorfor OPS ble valgt som gjennomføringsmodell for prosjektet. I forsøk på å forklare dette, må en undersøke påvirkning fra eksterne og interne forhold. Informantene fra kommunal sektor i Ullensaker kommune omtaler kommunens kraftige vekst som en avgjørende faktor, og at utfordringene kommunen sto overfor åpnet for nye måter å gjennomføre ting på:

*”Alle var nok over gjennomsnittet forberedt på endringer. Forberedt på å prøve nye ting. Også politikerne, i og med at det skjedde veldig mye”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

*”Man er nok veldig åpen for nytenkning i kommunen her. Særlig tydelig har jo dette blitt etter at flyplassen kom. Har blitt et veldig press på infrastrukturen de siste årene. [...] Ting hadde nok ikke skjedd like fort dersom det ikke hadde vært for flyplassen. Da hadde vi vært en kommune på landet”*

(Prosjektgruppemedlem, Ullensaker)

I den kommunale utredningen av prosjektet ble flere muligheter vurdert, og en *”omfattende prosjekteringer på å bygge om og bygge ut [eksisterende bygg]”* (Rådmann) ble gjennomført. Det ble konkludert med at dette var uhensiktsmessig av både økonomiske årsaker og behov for nye og mer tidsriktige løsninger, og utvikling av et nytt sykehjem og et tilbygg til Gjestad ble evaluert som mest formålstjenelig. I utgangspunktet var det ingen planer om å gjennomføre sykehjemsutbyggingen på noen annen måte enn ved tradisjonelle metoder, men på grunn av behov for omfattende infrastrukturutbygginger på kort tid og en presset økonomisk situasjon de første 10-15 årene, ble alternativer vurdert. Initiativet kom fra den administrative ledelsen i kommunen:

*”Vi startet prosessen med utarbeidelse av et rom og funksjonsprogram, og på det tidspunktet hadde vi vel for så vidt ikke så veldig mye mer tanker enn at dette skulle være en ren kommunal utbygging. Men når vi skulle innpasse dette i økonomiplanen, så ble det kjempetøft. Så da vi la frem dette rom og funksjonsprogrammet i september 1999, så la rådmannen på et punkt om en skulle vurdere [...] et alternativ til å bygge i egen regi – vi kalte det ikke OPS [...] men [...] ’alternativ med leie’, ’alternativ med å lease’”*

(Rådmann)

*”Det er klart at det har mye med en kommunes mulighet for nye låneopptak. For det vil kreve så vidt store uttellingene at med en presset kommuneøkonomi, så var det neppe trolig at en greide å bygge såpass mange nye sykehjemsplasser i egen regi, og å eie i egen regi, hvis man skulle ha låneopptak innenfor kommunen. Det var da disse tankene begynte å komme”*  
(Prosjektgruppemedlem, Ullensaker)

*”Det var min melding til organisasjonen, at dette blir kjempevanskelig å få igjennom økonomisk. Også var det jo en grunnleggende positiv holdning til å få nye tidsmessige institusjoner på plass, og vi var veldig klare på at dette er ikke noe Bestemor ut på anbud prosjekt. Vi vil aldri foreslå å legge driften av institusjonen ut. Det er bygningene”*

(Rådmann)

Nøye utredninger ble gjennomført for å undersøke konsekvensene av å gjennomføre sykehjemsprosjektet ved en alternativ modell, og sammenlignet med kostnadene ved å gjennomføre prosjektet på tradisjonell måte. Kommunen satte inn store ressurser i å forstå konsekvensene ved modellen, og dette ble presentert og diskutert åpent i organisasjonen:

*”Først og fremst ble de finansielle rammene rundt dette interessant. Vi skulle realisere en rekke skoleutbygginger for å skape kapasitet til de ungene vi visste var underveis, samtidig som vi skulle realisere eldrereformen [...], og da passet på en måte en sånn finansieringsmodell. Det å lease disse anleggene passet da veldig bra. Det ville ikke gi oss de tunge utgiftene på kort sikt. Beregnet oss i første omgang et skjæringspunkt på en 12-13 år, hvor en de 12-13 første årene ville ha en klart lavere utgift enn om vi lånefinansierte og bygde det på tradisjonelt vis. [...] Vi hadde en sentral sak hvor vi la frem alle disse overveielserne [...]. Og det var vi jo helt åpne på”*

(Rådmann)

Kommunal prosjektleder forteller at det å få økt forutsigbarhet, både i forhold til fremdrift, vedlikehold og spesielt i betalingen, var helt sentralt i valget av modell, men at kommunen også vurderte og gjorde antagelser om de totale økonomiske implikasjonene av modellen på sikt, inkludert verdi av risikooverføring:

#### **Om totalkostnader:**

*”Vi viste jo det at finansieringskostnadene ble dyrere gjennom en privat, [men] det lå en antagelse om at [den private aktøren] gjennom et slikt totalprosjekt ville klare å gjøre dette billigere, enn kommunen som måtte stykke opp [prosjektet] i flere aktiviteter. [...] Teorien lå på det at vi bare beskrev det de skulle gjøre, og at hvis de da selv fikk anledning til å vurdere at ved å gjøre det på den og den måten, så er det mer effektivt å drifte, mer effektivt å bygge, og dermed så blir kostnadene lavere”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

**Om risiko:**

*[...] Vi tenkte oss jo at risikoen også i leieperioden skulle reduseres, [og] gikk jo så langt som til å si at nye krav – offentlige krav – risikoen i forhold til det, skulle den som fikk kontrakten ta ansvar for. Risiko for grunnforhold måtte jo også utbyggeren ta”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

*”Ting er veldig i forandring, og det ble et tilleggsargument for å velge denne modellen. Var det nødvendigvis noen forutsetning at vi skulle eie disse [byggene] på noe tidspunkt? Det gamle sykehjemmet vårt rakk vel bare å bli 24 år før vi la det ned, og det var jo bygdas stolthet”*

(Rådmann)

Ullensaker kommune hadde på det tidspunktet sykehjemsprosjektet ble initiert et politisk vedtak om økt bruk av konkurranseutsetting, men begrenset til å kun omfatte indirekte støttefunksjoner og ikke klientrettet drift. Sykehjemsprosjektet ble sagt å passe godt inn i dette vedtaket. Videre var kommunen svært opptatt av ”å bli oppfattet som en seriøs aktør i markedet” og ”ikke trekke tilbake konkurranser som er lagt ut på anbud” (Rådmannen), og denne holdningen lå sentralt både blant politikere og i administrasjonen.

De finansielle implikasjonene av OPS-modellen på kort sikt, medførte at det var stor politisk enighet om gjennomføringsmodellen, men de tradisjonelle politiske skillelinjene ble tydeligere utover i prosjektgjennomføringen. Fra å i startfasen ha stor oppslutning fra alle partier med unntak av SV, var det ved det endelige vedtaket en tradisjonell todelingen i avstemningen:

*”Det har ikke vært noen stor dramatik rundt den politiske prosessen. Fra et utgangspunkt med en bred oppslutning om å se på dette som et alternativ, ble det ved det endelige vedtaket de tradisjonelle skillene som du finner i kommunenorge. En todeling. [...] De gamle politiske skillelinjene – opposisjon, posisjon, eller venstresiden mot høyresiden”*

(Rådmann)

Det at politisk farge etter hvert fikk større betydning for vurdering av modellen, blir forklart med at OPS gradvis i løpet av prosjektgjennomføringen ble mer omtalt i pressen og i sentralpolitikken, og derigjennom knyttet til høyrebølgen i politikken. Dette vil bli diskutert nærmere i avsnitt 8.3.



### 8.1.2. Asker-Røyken prosjektet

Utbyggingen av Bråset bo- og omsorgssenter kan også delvis knyttes til eldrereformen initiert fra sentralt hold, samt at begge kommuner hadde analyser som konkluderte med et behov for flere sykehjemsplasser innen få år. I langt større grad bærer derimot dette prosjektet preg av å være et resultat av interne organisasjonsmessige faktorer i begge kommuner, spesielt i Asker, som etter ansettelsen av en ny rådmann i 1994 begynte en omfattende fornyelsesprosess:

*”Vi [var] lenge veldig tradisjonelt oppbygget. Så skjedde det et regimeskifte sånn i 94-95 [...]. Rådmannen var helt sentral i disse prosessene. Veldig sentral! Kom som en ny rådmann inn, og var veldig sentral i å prøve å gi oss en ny drakt og en ny tenkemåte. Hans motto var ”forny oss” eller ”forny Asker”. Og det gjorde han. Han snudde på mye, og var villig til å prøve nye virkemidler for å se om det var marginer å hente på det”*

(Formannskapssekretær, Asker)

Respondentene fra kommunal sektor forteller alle om hvordan kommunen siden da har gjennomgått mange endringer og eksperimentert med nye måter å gjøre ting på. Å ”henge med” i utviklingen og fremstå som moderne, skal ha vært viktig:

*”Asker kommune har [...] vært veldig interessert i, på forskjellig plan, å jobbe ut modeller hvor private aktører har stor andel av produksjonen sånn prinsipielt, og vært villige til å prøve ulike måter å gjøre det. [...] Det er en del av kommunens profil. [...] Det er nok viktig for Asker å fremstå som, på en måte moderne, og være orientert frem mot å bruke privat sektor i veldig stor grad, og være med på en utvikling. [...] Det er klart at det har vært viktig for Asker kommune å fremstå som en kommune som ikke ligger langt bak. Helst litt i forkant”*

(Prosjektleder, Asker)

*”Å være moderne og nytenkende var veldig viktig i Asker kommune en stund. Særlig med [forhenværende rådmann]. Man skulle gå foran. Da prøvde man ut veldig mange forskjellige løsninger, og det er ikke alt som har fungert like bra”*

(Økonom, Asker)

*”Vi har vært glad i moderne uttrykk. Særlig hvis det har vært politisk lansert også som litt moteriktig, så har vi gjort det. [...] Og det var viktig for oss. Det var kjempespennende når vi kom midt på 90-tallet og begynte å selge inn noen begreper som fant gjenklang politisk”*

(Formannskapssekretær, Asker)

Som omtalt i kapittel 7, hadde Asker kommune allerede før igangsettingen av sykehjemsprosjektet utforsket og initiert samarbeidsprosjekter med privat sektor der private aktører skulle inn som eiere og driftere av offentlige bygg og anlegg. Begrepet OPS hadde ikke vært kjent da, og var det heller ikke da Asker-Røyken prosjektet ble initiert, men tankegangen hadde etablert seg i kommunen. Sykehjemsprosjektet på Bråset var initiert fra toppene i begge kommuner, og startet i samme ende som de tre foregående OPS-prosjektene i Asker, selv om en hadde negative erfaringer fra disse. I tillegg var det et sammenfallende politisk styre både i regjeringen og i kommunene, og kommunesamarbeid var på dette tidspunktet lansert som en satsning fra sentralt hold. Dette ble av respondentene ble fremmet som et viktig element:

*”Fødselen til dette sykehjemmet var utrolig toppstyrt. Da snakker jeg om rådmenn og ordførere. Samtidig så gikk det en parallell diskusjon om Asker og Røyken kommune skulle slå seg sammen, og den var toppstyrt. Det var glansnummeret til blant andre ordførerne og rådmennene. [...] Det var nok et prosjekt som skulle vise samarbeid, og på en måte kunne bane vei for en eventuell kommunesammenslåing”*

(Økonom, Asker)

*”Og så når man begynte å snakke om en modell, så begynte man egentlig prinsipielt i samme enden: Finnes det et marked som kan bygge? Og så skulle driften konkurransesettes. I og for seg en parallell til Risenga noen år før. Selv om vi hadde negative erfaringer.*

*[...] Jeg tror ikke det er tilfeldig at dette kom i en politisk tid der det var sammenfall i politisk styre i Asker, Røyken og i regjeringen. Jeg tror man finner hverandre. Det selges inn en del tanker fra sentralt, og så er det sentrale avhengig av at det er noen der ute som kan jobbe frem noen synlige og gode eksempler”*

(Formannskapssekretær, Asker)

Beslutningen om å gjennomføre Asker-Røyken prosjektet ved bruk av en OPS-modell og som et samarbeid mellom to kommuner, må følgelig kunne sies å i stor grad være en bestilling der modellvalget har ligget vel så sentralt som selve prosjektet. Respondentene fremhever også at beslutningen skjedde svært raskt, og uten vurdering av alternativer eller konsekvensutredninger:

*”Det var en politisk bestilling. Det var den modellen man skulle ha. Man satte ikke opp den ene modellen mot den andre i innledningsfasen. Man skulle ha en modell med privat utbygging og privat drift og samarbeid med nabokommunen, og derfor satte vi i gang med den modellen. Så det var aldri oppe til politisk behandling hvor vidt det var lønnsomt eller ønskelig å bruke den modellen med et stort privat innslag eller en tradisjonell kommunalt gjennomført modell. Man valgte ikke det i forkant”*

(Prosjektleder, Asker)

*”Konsekvensvurderinger har i stor grad vært fraværende på en del disse sakene. Altså: ”Hva vinner man ved å gjøre sånn versus å gjøre sånn som vi har gjort før, hvilke usikkerheter ligger der, hvilke fallgruver er der. Den typen vurderinger, de er der nok litt, men veldig med harelabb”*

(Økonom, Asker)

*”Man må se på kombinasjonen mellom politikk og administrasjon. Var et ønske om å finne på noe på tvers av kommunegrensene. Det var det bærende. En del momenter litt utenfor behovet for pleie og omsorgstjenester ble tyngdepunktet i prosessen. [...] Årsaken var ikke en ren helhetsvurdering. Jeg tror det var det litt eksperimentelle i at kommuner skulle samarbeide. Man skulle finne denne OPS-modellen. Det er ikke sikkert at man følte trykket fra økonomien så tydelig ved at man la det ut. Det er ikke sikkert at man analyserte konsekvensene ved det så grundig. Det kan jo hende at man trodde at dette ble rimelig óg. [...] Så sånn sett så tror jeg at det suspenderer en del av disse ordinære beslutningsprosessene fordi det liksom er et nytt element. Og det gjaldt jo Risenga også”*

(Formannskapssekretær, Asker)

Beslutningen om å benytte seg av OPS-modellen i gjennomføringen av Bråset-prosjektet møtte delt støtte internt i organisasjonen, og den politiske støtten var langt sterkere enn støtten fra administrasjonen. På grunn av erfaringene fra Risenga stilte mange seg *”hoderystende over at man i det hele tatt kunne inngi seg i slike betraktninger”* (Formannskapssekretær, Asker), men i følge respondentene var toppledelsen sterk, og folk lot seg overbevise. At *”sikkerhetsventiler”* for å kunne komme seg ut av kontrakten ble lagt inn i avtalen, ble derimot påpekt som viktig:

*”[Holdningen var] ’vi prøver’. Vel vitende om at det var lagt inn sikkerhetsventiler i avtalen som gjorde at man kunne komme seg ut av det hvis det gikk galt. Man var veldig på det eksperimentelle den gangen. Vår daværende rådmann var veldig innstilt på å prøve å kjøre disse eksperimentene”*

(Formannskapssekretær, Asker)

### 8.1.3. Komparativ analyse

Mens rasjonelle overveielser, nøye evalueringer og konsekvensutredninger preget valget av OPS som gjennomføringsmodell for sykehjemmene på Ullensaker, ble modellen i Asker og Røyken kommuner valgt uten at tilsvarende vurderinger var gjennomført. Modellvalget der fremstår å i stor grad være foretatt på bakgrunn av (1) trender og tradisjoner internt i organisasjonen, og (2) et ønske om å være moderne og implementere de tiltak som fra sentralt hold ble initiert som riktige, og må derfor kunne sies å være sterkt preget av *institusjonelle vurderinger*. Valget av prosjektmodell i Ullensaker kommune, må på sin side i stor grad kunne vurderes å ha blitt foretatt på bakgrunn av *instrumentelle vurderinger*.

Samtidig må det påpekes at man i Ullensaker møtte motsand internt fra deler av organisasjonen som var svært negativt inntilt til å endre på kommunens tradisjoner for eiendomsforvaltning. Dette impliserer at kulturperspektivet også angir en relevant fortolkningsramme for implementeringen av OPS som prosjektmodell i kommunen. På den andre siden, var andre interne grupper som ofte forventes å være sterke motstandere av endring innen dette perspektivet (bl.a. fagforeninger), derimot positivt innstilt til å ta i bruk en ny organisasjonsmodell. Den endringsmotstanden som kjennetegner kulturperspektivet må derfor kunne sies å ha gjort seg gjeldende i relativt svak grad, noe som er naturlig i perioder der en organisasjon gjennomgår større endringer på bakgrunn av eksterne faktorer. En organisasjons kultur er følgelig i slike situasjoner mer åpen for forandring av naturlige årsaker, noe som også må kunne sies å være tilfellet i Ullensaker kommune.

I Asker og Røyken kommuner ble vedtaket av gjennomføringsmodell også møtt med skepsis fra deler av organisasjonen, men tankemåten og tiltakene OPS-modellen representerer var allerede kjente i kommunen og må kunne sies å være i ferd med å slå rot i organisasjonen. Kulturvarianten av det institusjonelle perspektivet er derfor svært sentralt i modellvalget. Samtidig var OPS-modellen i fokus på nasjonalt plan på dette tidspunktet gjennom implementering av tre forsøksprosjekter innen veisektoren, og interkommunalt samarbeid var også nettopp satt på dagsordenen som ønskelig og fremtidsrettet av "samarbeidsregjeringen" (Bondevik II). Valget av OPS som prosjektmodell bærer derfor også sterkt preg av å være tatt for å ligge "i tet" i

samfunnsutviklingen, og mytevarianten av det institusjonelle perspektivet må derfor også kunne sies å ligge sentralt.

Forklaringsfaktorene for kommunenes valg av OPS som gjennomføringsmodell for sykehjemsprosjektene kan oppsummeres som følger (tabell 19):

**Tabell 19: Forskningsspørsmål 1: Hvorfor velger offentlig sektor å benytte seg av OPS i konkurranseutsetting av prosjekter? (komparativ analyse)**

	ULLENSAKER-PROSJEKTET	ASKER-RØYKEN PROSJEKTET
<b>Behov innen eldreomsorgen</b>	Implementering av ”Handlingsplan for eldreomsorgen”. Overgang til en-sengsrom ved sykehjemmene. Kvalitetsheving, ikke kapasitetsøkning	Analyser som konkluderte med økt behov for sykehjems plasser i kommunene. Kapasitetsøkning. Delvis ”Handlingsplan for eldreomsorgen”
<b>Andre forklaringsårsaker</b>	Vekstkommuneproblematikk. Behov for store infrastrukturinvesteringer. Stram økonomi de kommende 10-15 årene	Sterke ønsker om kommunesamarbeid med tanke på fremtidig kommunesammenslåing. Stram økonomi i Røyken kommune. Modeller solgt inn fra sentralt hold (stat) som satsingsfelt
<b>Initiativ</b>	Toppstyrt	Toppstyrt
<b>Konsekvensutredninger før valg</b>	I stor grad. Først av ulike tekniske måter å løse utfordringen på, og deretter av konsekvenser ved bruk av OPS-modellen versus tradisjonell gjennomføringsmodell	Nei
<b>Politikk</b>	Kommunestyret presentert med konsekvensutredninger. Stor politisk enighet om modellvalg. Partipolitiske skillelinjer viste seg etter hvert	Kommunestyrene presentert med en modell. Ingen alternativer. Gi tilslutning eller forkaste.
<b>Erfaringer</b>	Ingen tidligere erfaringer med OPS	Asker kommune hadde initiert tre prosjekter etter OPS-modellen tidligere/delvis parallelt. Alle endte med offentlig eierskap.
<b>Organisasjonsperspektiv</b>	I stor grad instrumentelt. Til dels kulturelt da kommunen gjennomgikk en fase med store behov for endringer og det var åpenhet for nye metoder.	Institusjonelt. Preget av både kultur- og mytevarianten av perspektivet.

## 8.2. Hvordan opplevdes de offentlige og private aktørene å jobbe med en OPS-kontrakt? (Forskningsspørsmål 2)

Studiens to case omhandler de første to OPS prosjektene innen sykehjemssektoren, og to av de første OPS-prosjektene gjennomført i Norge generelt etter at modellen ble satt på dagsorden. Med unntak av Asker kommune, som i noen grad hadde eksperimentert med modellen tidligere, var OPS en ny og ukjent modell for alle de involverte aktørene. Det var følgelig upløyd mark som ble tråkket, og vi skal nå studere hvordan aktørene (kommunen(e) og de private vinnerne av konkurransen) opplevde prosessen med å gjennomføre prosjekter ved OPS-modellen. Spesielt skal vi se på erfaringer fra de ulike fasene i prosjektgjennomføringen, her avgrenset til å omhandle fase 2 (*utviklingsfasen*) og fase 3 (*utbyggingsfasen*), da det i forbindelse med forskningsspørsmål 1 ble fokusert på fase 1 (*forfasen*), og fase 4 (*driftsfasen*) vil ble studert i forbindelse med forskningsspørsmål 3.

### 8.2.1. Ullensaker-prosjektet

#### *Utviklingsfasen*

I Ullensaker-prosjektet ble to private konsortier valgt ut til å være med å bearbeide prosjekttilbudene sine fra første tilbudsrunde; AF-Ragnar Evensen og Åke Larson Construction.

AF Ragnar Evensen var det selskapet i vinnerkonsortiet som initierte prosjektet. Hele tilbudsfasen 1 var gjennomført av dem alene i samarbeid med innleide arkitekter og andre rådgivere, mens YiT og SG-Finans først ble engasjert i løpet av bearbeidelsesfasen av prosjektet. Alle de tre selskapene så på den nye prosjektmodellen som svært spennende. For AF Ragnar Evensen lå hovedinteressen i det å få komme inn i et prosjekt langt tidligere enn vanlig, slik at de kunne få utnytte entreprenørkunnskapen sin og "*design og prosjektere et bygg som er rasjonelt og rimelig og godt å bygge*". Prosjektleder i AF Ragnar Evensen fortalte også at byggebransjen generelt var på utkikk etter nye og mindre konfliktfulle modeller å gjennomføre prosjekter ved. For SG-Finans, et selskap som har drevet med byggleasing i Norge i over 20 år, lå den sentrale interessen i å få offentlig sektor som kunde. Slike offentlige prosjekter ville bli finansiert med "*vesentlig lavere marginer*" enn private bygg, men motivet lå i at det offentlige er en "*trygg debitor*" som tilbyr en "*stabil*

*aktivitet som gir en beskjeden men tilstrekkelig avkastning*". For YiT, som en stor eiendomsdrifter, var det også interessant å få offentlig sektor som kunde, og prosjektlederen var svært opptatt av at de totale kostnadene ved jevnt vedlikehold var lavere enn de kriserenoveringsprosjektene en ofte ser i offentlig sektor. For han personlig, bar interessen for det offentlige også et genuint preg av å være grunnet i et samfunnsmessig engasjement og et ønske om å gjøre noe i forhold til det generelle vedlikeholdsbehovet som observeres innen det offentlige.

AF Ragnar Evensen hadde omfattende erfaring fra å jobbe opp mot offentlig sektor, og det offentlige var og er en sentral kunde for selskapet. De hadde utført flere utbyggingsprosjekter innenfor helse- og omsorgssektoren, og kjente sykehjem fra andre prosjekter. For SG-Finans og YiT var derimot det offentlige en ny kunde, og de var følgelig også på dette området på ny mark. Begge sektorers forventninger til prosjektet var høye:

*"Det var både spennende og utfordrende, for det var jo nytt. Og det var nytt for de andre aktørene som satt på byggherresiden eller på kommunens side. Disse juristene de hadde med seg gjorde vel dette for første gang. Kommunen gjorde dette for første gang. Så det var nytt for alle"*

(Prosjektleder, AF)

*"Jeg syntes modellen var spennende. Litt sånn nybrottsarbeid. Jeg [så at] her burde det ligge et potensiale i at du satte ut alt ansvaret og at det var forutsigbarhet i forhold til framdrift av produksjonen av bygget og i forhold til driften av bygget i etterkant. Jeg trodde vel at det lå en mulighet for kommunen"*

(Prosjektleder, Ullensaker)

Selv om ingen av aktørene hadde kunnskap om det teoretiske fundament for OPS eller andres erfaringer med bruk, var det kun YiT som valgte å arbeide aktivt for å tilegne seg dette. Både på kommunal og privat side, ble det derimot hentet inn eksterne konsulenter for å bistå i prosessen, og begge parter opplevde at de fikk den støtten de trengte derfra. Dette egentlig på tross av at heller ingen av disse kjente modellen godt fra før.

Å utvikle og bli fortrolige med nye måter å jobbe, på ble opplevd som utfordrende og tidkrevende av alle parter. Respondentene fra offentlig sektor beskriver spesielt utfordringene ved å skulle utvikle et prosjekt- og konkurransemateriale som var svært ulikt de dokumentene og beskrivelsene de var vant til å jobbe med, og der definering av

funksjoner, og ikke krav, lå i sentrum. De forteller også om at de kontinuerlig gjennom hele prosessen la stor vekt på å ikke bli for detaljerte eller spesifikke:

*”Det var jo helt annerledes enn det som er tradisjonelt. Så vi brukte jo veldig mye ressurser på det å beskrive hva skal vi bruke byggene til, hvordan skal driften være, nettopp for å kunne vurdere i etterkant. [...] Det jeg la merke til, var at flere ganger måtte vi fokusere på hva er det vi skal drive i bygget, og ikke komme inn på detaljer. Hvilke funksjoner skal vi dekke, og ikke snakke om hvordan skal det utformes”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

*”Vi ble enige om at ’vi må ikke stenge kreativitet. Vi må ikke stenge løsningsalternativene’. [...] Det å si at ’her er det et ganske stort handlingsrom. Vi vil ikke si hvordan det skal være, men vi vil måle dere på driftsfunksjonalitet, på estetikk og så videre’. [...] Det satt ganske langt inne å få alle overbevist. [...] En måtte jobbe litt med den prosessen og si at utover det så skal ikke vi mene noe særlig. Vi skal henviser til enkle, greit definerte standarder, og det er økonomisk gunstig for oss”*

(Rådmann)

De private aktørene bekrefter at prosjektteamet fra Ullensaker kommune var flinke til å *”ha nye hatter på”* (Prosjektleder, AF), og de opplevde at kommunen *”opptrådte veldig redelig og profesjonelt”* gjennom hele prosessen. Prosjektmaterialene de ble presentert med ble omtalt som grundig og å legge føringer for hvordan de skulle løse oppgaven, men også å gi handlingsrom og frihet i prosjektutviklingen. Prosjektleder fra AF berømmer kommunen for å ha vært flinke til å få klart frem i konkurransematerialet at driftseffektive løsninger var viktig, og forteller at de jobbet mye med å designe hensiktsmessige løsninger på dette området.

SG-Finans og YiT ble engasjert i prosjektet av AF Ragnar Evensen i løpet av bearbeidelsesfasen av prosjektet, og hadde følgelig ikke fått være med i den tidlige prosessen. Mens YiT hadde samarbeidet med et konkurrerende selskap i den første tilbudsfasen og følgelig kjente prosjektet som så dann godt, kom SG-Finans inn som en investor og kommende eier av prosjektet, og en helt ny aktør. I startfasen av dette *”trespannet”* var det ikke planlagt at prosjektet skulle organiseres gjennom separate drifts- og leiekontrakter for sykehjemmene, men etter forslag fra Finansdirektør i AF Ragnar Evensen, var det dette som til slutt ble gjennomført. YiT var svært fornøyde med beslutningen ettersom det var kommunen – og ikke SG-Finans – de skulle *”være sammen med hver dag i 30 år”*, og en direkte kontrakt med Ullensaker fremstod av denne årsak å være mer hensiktsmessig. Kommunen hadde på sin side



derimot sett for seg at de gjennom hele prosjektet skulle forholde seg til et selskap og ikke tre, og denne konstellasjonen utgjorde følgelig en organisasjonsmodell som lå svært langt fra det de hadde sett for seg:

*”Markedet er jo organisert annerledes enn hvordan modellen vår ville ha det. [...] vi så jo for oss at vi skulle forholde oss til en part hele tiden. Her var det en eller annen utbygger som skulle komme med en pakke. Men det som skjedde, var at det var entreprenørene som gav tilbudet, og så i etterkant kom de som skulle finansiere og de som skulle drifte”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

*”Særlig politikerne var litt spørrende i forhold til at det her ble mange parter å forholde seg til. Jeg husker veldig godt at vi hadde diskusjoner om at her blir det sikkert fusjon på fusjon. Det var veldig lett å argumentere med at ”nei, vi vil ha en kontraktspart”*

(Rådmann)

På tross av den kommunale skepsisen til organisasjonsmodellen, ble samarbeidet mellom kommunen og de private aktørene av alle respondenter omtalt som svært positivt i denne parallellforhandlingsfasen av prosjektet. Den kommunale prosjektlederen fortalte at de møtte sterk kritikk fra ”taperne” etter at de hadde valgt ut to av de seks tilbudene som ble levert inn i tilbudsrunde en, og at dette ble tillagt de høye anbudskostnadene deltakerne hadde måttet bære. I en fase der de nå sto igjen med to konkurrenter som også hadde båret høye anbudskostnader, og som i tillegg var pliktige til å levere mens kommunen fortsatt hadde mulighet til å trekke seg, opplevde de at de hadde en svært god forhandlingsposisjon:

*”Vi oppfattet det jo sånn at vi hadde en veldig god forhandlingssituasjon [...]. Når de hadde vunnet, så var de jo pliktige, mens vi kunne jo trekke oss. Jeg tror nok det at de følte seg ganske presset, men de var jo veldig på tilbudssiden. Når vi kom med krav, for eksempel dette om [å ta risikoen for] tomtegrunn som var et krev vi kom med sånn helt konkret i disse forhandlingene, og AF sa at ’ja det er greit’, så er det klart at de hadde jo ikke gjort det om de allerede hadde fått kontrakten”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

### ***Utbyggingsfasen***

Mens samarbeidet mellom alle parter i prosjektets bearbeidelsesfase ble opplevd som svært godt, ble klimaet i en periode etter at prosjektet til AF Ragnar Evensen var kåret til vinner betydelig dårligere. Spesielt etter byggestart. Kommunens prosjektleder opplevde i denne fasen at det ble mange diskusjoner rundt detaljer; om behov ble dekket ved de foreslåtte løsninger, og om det var innenfor eller utenfor kontrakt. Konflikten ble

av han i hovedsak opplevd som en personkonflikt mellom seg selv og AF-gruppen sin prosjektleder. Rådmannen opplevde at prosjektets største utfordring var å få en dyktig byggeledelse inn hos AF. Det dårlige samarbeidsklimaet bedret seg raskt når det ble satt inn en ny prosjektleder hos AF Ragnar Evensen:

*”Når AF hadde fått prosjektet og vi begynte, da fungerte det veldig dårlig [...] Jeg, som hadde ansvar fra kommunens side, sto veldig klart på dette med at jeg skjøv alt over på de, mens de så veldig fort behov for å gjøre justeringer og endringer og diskutere det for å komme i havn rent sånn teknisk. Fordi at sånne kontrakter aldri blir utfyllende nok, så ble det veldig mange sånne diskusjoner. Så det gikk veldig dårlig egentlig. Men det var en kort periode til vi fikk tatt opp dette på øverste nivå i AF, og vi ble enige om det at vi måtte jobbe litt bedre”*

(Prosjektleder, Ullensaker)

*”Den største utfordringen var på byggeleder siden. Det å få inn en byggeledelse. Der måtte vi presse ganske hardt på. Der var det også en allianse mellom Ullensaker, Elcon og ABB. Det å få inn en byggeledelse som forstod at dette var noe annet enn en tradisjonell byggentreprise. Som uten at kommunen eller Elcon skulle ha tilleggsregninger, skulle få et høyverdig produkt frem. Man skiftet jo til slutt byggeledelse som fikk det inn i et mye lunere og mer fortrolig farvann som da alle parter jobbet for at dette skulle bli en suksesshistorie”*

(Rådmann)

Respondenten fra AF-gruppen (ny prosjektleder) sier at selskapet tar på seg mye av skylden for at samarbeidet om prosjektet ikke fungerte bra i den tidlige fasen. Problemene blir tillagt at dette var en ny og ukjent samarbeidsmodell, samt at de ved byggestart traff på vanskelige forhold i tomten som kostet dem dyrt:

*”Det som skjedde fra vår side var at vi traff på noen tøffe grunnforhold, og at vi derfor kom litt skjevt ut fra startblokkene. Det forsvant en del millioner ned i den myra. [...] Og så er det jo det at det er en litt spesiell arbeidsform. Litt manglende rutine fra prosjektlederen. Litt manglende forståelse for at det var et litt annerledes prosjekt, som gjorde at han kjørte litt tøft ut, og da ble det litt skjæring. Og litt på grunn av forventningsnivået fra Ullensaker kommune i forhold til at dette skulle være et samarbeidsprosjekt. Den forventningen tilfredsstilte vi nok ikke helt akkurat da”*

(Prosjektleder, AF)

Det videre samarbeidet mellom aktørene ble opplevd som både *konstruktivt og godt*, og alle respondenter forteller om et *ryddig, givende, spennende, likeverdig, tillitsfullt, åpent og ærlig* samarbeid der aktørene jobbet aktivt for å forstå de nye rollene, og de private viste i følge kommunale respondenter også stor interesse i å forstå den offentlige kulturen. Prosessen ble derimot oppfattet å være *”veldig tidkrevende”* (Prosjektleder,

Ullensaker) for kommunal sektor fordi modellen krevde mye oppfølging, og det ble i tillegg påpekt at kommunen hadde brukt mye penger på eksterne konsulenter som kunne bistå i prosessen. Dette hadde vært nødvendig for utviklingen av prosjektet, og det påpekes at de ikke tror de hadde fått et så godt resultat om det ikke hadde vært for rådgiverne, men det hadde også vært kostbart.

Når behov for endringer i prosjektet oppstod, ble dette også løst på en god måte og uten større konflikter, og på de deler der det var uenighet mellom partene, ble det fortalt at en klarte å komme frem til ”gode kompromisser” (Prosjektgruppedlem, Ullensaker). Det var klare system for hvordan slike ønsker og krav om endringer skulle håndteres, som innebar at det først ble skrevet en byggemelding og deretter gjennomført en utredning om hvorfor, og konsekvensene ved dette (også økonomisk). I følge Seniorrådgiver i Medvita AS, som også var engasjert i prosjektet i Asker og Røyken kommuner, fungerte disse prosessene langt bedre i Ullensaker:

*”Det var en mer helhetlig tanke på Ullensaker. [...] Hadde det kostnadskonsekvens, var det innenfor rammen, hadde det en konsekvens for drift og vedlikeholdsavtalen. Alle de konsekvensene kom på bordet mye mye hurtigere, og en hadde en bedre oppfølging av det enn en hadde i Asker. [...] Man hadde et bedre klima i så måte. [...] Jeg tror entreprenøren aksepterte mer der, men at det fikk konsekvenser på andre ting, blant annet på driftsmessige løsninger, på drift og vedlikehold. Så tror jeg også at hvis det var endringer, så ble ikke det presentert som et tillegg, men som en konsekvens på finansieringen. Og det var jo ingen ting når man fikk det presentert på den måten. Det ble jo ikke noen høyere leiekostnad. Det ble jo bare noen kroner”*

Prosjektleder fra YiT forteller at det at de kom inn i prosjektet så sent som de gjorde, innebar at de ikke fikk være med å utvikle og tilrettelegge elementer i byggene fra dag én, men måtte ta utgangspunkt i de planene som allerede var lagt. Selskapet hadde derfor ikke mulighet til å påvirke det totale sluttproduktet i noen særlig grad, men kun til å endre detaljer. Dette resulterte i at han var enda mer påpasselig med hvordan byggutførelsen ble gjennomført, og brukte mye tid på å sikre gode kvaliteter:

*”Jeg satt på prosjekteringsmøter og byggemøter gjennom hele prosessen, for jeg var livredd for å ikke få det produktet som var avtalt. [...] Nå kom jeg inn sent, og hadde ikke alle detaljene, og det gjorde det enda viktigere. Da hadde jeg en usikkerhet i meg fra før på om jeg hadde fått med meg alt og priset alt, og da var det i hvert fall viktig at jeg fikk det jeg hadde priset”*

Ved overtakelse av byggene var det derimot en "litt tøff" fase igjen, og prosjektleder fra AF Ragnar Evensen forteller at de da "datt litt tilbake i gamle måter å jobbe på". Dette bekreftes av Prosjektleder fra YiT, men som også understreker at dette var ventet og vanlig i byggeprosjekter:

*"Og så har man da som alltid det som heter overtakelsesbefaringer hvor alt det kjedelige kommer. Det er ikke noe forskjell på om det er et OPS eller om det er privat. Det er alltid kjedelig. Og da må jeg vel si at jeg opplevde entreprenøren som alle andre entreprenører. Da er de ferdige mentalt og økonomisk og vil gjerne begynne på det nye. Det er slitsomt. Men det er ikke noe nytt, og det var ikke noen overraskelse i det hele tatt"*

(YiT)

Sykehjemmene sto ferdige til avtalt tid og uten økonomiske overskridelser. Kjøpsopsjonen i kontrakten hadde da vært oppe til behandling, men en valgte med et lite flertall å ikke benytte seg av denne. I avstemningen var det et klart skille mellom de sosialistiske og de borgerlige, der borgerlig side ønsket videre privat eierskap av bygningene.

## 8.2.2. Asker-Røyken prosjektet

### *Utviklingsfasen*

I utviklingen av Asker-Røyken prosjektet, bygde kommunene på erfaringene gjort fra Ullensaker. En av de første lærdommene de tok med seg derfra, var å begrense antallet prekvalifiserte til kun tre deltakere ettersom konkurranseformen var svært kostbar. Dette mente de ville gjøre konkurransen mer interessant, og tilbudene som ble levert bedre. I tillegg hadde kommunene også valgt å være noe mer spesifikke i konkurransematerialet enn Ullensaker angående hvilke kvaliteter som var påkrevd, og ettersom effektivitet i primærtjenestedriften var sentralt evalueringskriterium, hadde kommunene med seg personer fra pleie- og omsorgssiden for å evaluere tilbudenes innvirkning på dette:

*”I begge [tilbuds]fasene hadde vi med oss folk fra pleie- og omsorgssiden som evaluerte effektiviteten i driften. Det er jo sånn at ett av hovedelementene i denne måten å gjøre det på, er at du skal få en driftsmessig effektiv eiendom, og økonomien i driften er jo 75 til 80 % av det hele hvis du ser dette over litt tid. Det var kjempeviktig. Effektiv layout rett og slett”*

(Prosjektleder, Asker)

Også i Asker-Røyken prosjektet var det to selskaper som etter første tilbudsfasen ble valgt ut til å være med å bearbeide prosjektilbudene; Selvaag Gruppen og AF Ragnar Evensen. Førstnevnte vant konkurransen<sup>74</sup>. For Selvaag Gruppen var offentlig sektor en forholdsvis ny kunde. Konsernet var i all hovedsak fokusert mot det private markedet, men hadde som følge av den nasjonale eldresatsningen etablert Selvaag Pluss i 1999 (da Selvaag Omsorg og senere Selvaag Senior). Opprettelsen av selskapet var følgelig en satsing mot det offentlige markedet, og omsorgsboliger for eldre var hovednysjen de rettet seg mot. Internt i konsernet hadde Selvaag all kompetanse som var nødvendig for å gjennomføre et OPS-prosjekt alene. Etter å ha deltatt i OPS-konkurransen om Ullensaker men ikke nådd frem der, ble det besluttet at de skulle gå sterkt inn for å vinne Asker-Røyken prosjektet. Hvis dette heller ikke gikk, skulle de legge OPS på is:

---

<sup>74</sup> Casestudien omhandler kun kommunene og konkurransens vinner, Selvaag Gruppen, sine erfaringer med prosjektet, og det er følgelig kun respondenter fra disse som er intervjuet

*”Da tok vi den beslutningen at her skulle vi satse helt ut. Ikke noen slik halvhjertet kalkulert siste kvelden løsning. For dette her er en veldig dyr konkurranse for de som deltar. [...] Så vi hadde vel bestemt oss for at her satser vi, og når vi ikke frem her heller, så vil vi altså takke nei i neste omgang. [...] Men heldigvis så vant vi da”*

(Prosjektleder, AF Pluss)

Beslutningen om å ”kjøre hardt” og vinne Asker-Røyken, kom fra konsernets toppledelse og eiere. OPS ble sett på som en gunstig modell som ville gi synergieffekter gjennom hele organisasjonen, og i følge respondentene lå ikke lønnsomhet i sentrum i dette prosjektet. Entreprenørinntjeningen ble i konkurransegrunnlaget priset ned til omtrent null, og inntjeningen ville komme på sikt gjennom drift og finansiering.

Ingen fra Selvaag hadde kunnskap om OPS-modellen eller annen erfaring med OPS fra tidligere enn gjennom deltakelsen i konkurransen om Ullensaker-prosjektet, og det ble heller ikke arbeidet aktivt for å tilegne seg dette. Fra prosjektleder i Selvaag Pluss ble dette omtalt som lite nødvendig ettersom det var selve konkurransegrunnlaget som var det sentrale:

*”Det er jo gjennom å lese anbudsgrunnlaget [at man tilegner seg kunnskap]. Det er jo en konkurranse med et visst sett spilleregler en skal forholde seg til, så det er jo bare å ta for seg det og besvare oppgaven så godt som mulig”*

Når det gjaldt de juridiske elementene ved konkurransen og kontrakten, engasjerte Selvaag en ekstern advokat for å bistå, da de *”skjønnte såpass mye som at vi ikke kunne det, og at her måtte vi ha med oss advokatbistand”* (Prosjektleder, Selvaagbygg).

Fra kommunal side var det heller ingen av medlemmene i prosjektgruppen som hadde direkte erfaring med OPS-modellen, men liknende prosjektmodeller hadde vært på dagsorden i Asker kommune i noen år, så tankegangen var kjent. Forventningene til prosjektet uttrykt av de kommunale prosjektlederne, var relativt instrumentelle, og noe skepsis om lønnsomheten ble også uttrykt fra Asker sin side:

*”[Jeg] hadde forventninger om at vi skulle skaffe oss gode erfaringer på en prinsipielt ny måte å jobbe på, og om at det skulle være en modell som sikret oss et veldig effektivt sykehjem og som også gjorde det litt mindre arbeidskrevende for kommunene selv å gjennomføre prosjektet og ha driften for eiendommen over lengre tid. [Men jeg opplevde] skepsis rundt det om dette kunne være lønnsomt økonomisk sett, og det om vi skulle ha god nok styring over kvaliteten i det fysiske produktet”*

(Prosjektleder, Asker)

*”Jeg regnet med det at når de skulle leie det ut til oss over en periode på 20 år, så ville vi få et bygg med en relativt høy kvalitet fordi driftskostnader i 20 år kan bli like mye som byggeprisen i år en”*

(Prosjektleder, Røyken)

Prosjektleder fra Asker forteller at de fra kommunal side hele tiden var oppmerksomme på at OPS-modellen kunne sees på som ”en ekstrem totalentreprise”, og at det derfor ble jobbet mye med å sikre kvalitet. Samtidig var de også opptatt av å ikke legge for store bindinger på de private aktørene i utformingen: *”Det er jo alltid en balanse, for vi hadde veldig fokus på at entreprenøren skulle ha ansvaret for løsningene. Og at hele konkurransen skulle være giret mot et effektivt sykehjem”*. Prosjektleder fra Selvaagbygg forteller at rom og funksjonsprogrammet de ble presentert med i konkurransematerialet var bra, og at kommunene hadde gjort en god jobb i utformingen av dette: *”Det var jo tenkt veldig mye der”*.

Planleggingen og prosjekteringen av sykehjemmet i Selvaag Gruppen, ble utført av et prosjektteam bestående av to personer fra Selvaag Pluss, to personer fra Selvaagbygg, arkitekt og to eksterne personer med erfaring fra sykehjemsdrift. Dynamikken i prosjektteamet var god, og arbeidet ble opplevd som spennende og utfordrende:

*”For hele prosjektteamet så var jo dette en kjempeutfordring. For vi kan bygge, men sykehjem hadde vi ikke bygd før, og det å sette seg inn i alle lover og regler, funksjonskrav og å forholde oss til den bibelen som ligger i kontraktbitten her sånn, med rom og funksjonsbeskrivelsen, det har vært utrolig lærerikt, men det har også vært krevende”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

I bearbeidelsesfasen av prosjektet, der både Selvaag og AF var inne, ble samarbeidet mellom alle aktørene opplevd som godt. Medvita sin seniorrådgiver forteller at Selvaag var ydmyke og lydhøre, og et godt samarbeidsklima bekreftes av Prosjektleder fra Selvaagbygg: *”Vi hadde et veldig bra samarbeid fra starten. Jeg føler at vi da klarte dette her med OPS rimelig godt. At vi dro mot et felles mål”*. Også Asker kommunes prosjektleder opplevde prosessen som god i denne fasen, og fremhever at Selvaag *”viste en ganske god evne og vilje til å finne den store layouten”* og at kommunene *”stort sett [er] fornøyde med det de tenkte frem i den tidlige fasen”*. Han påpeker også at den nye modellen medførte en del usikkerhet som preget prosessen, men at de tross i dette opplevde at partene samarbeidet og hadde felles interesser og mål:

*”Man var vel ikke helt trygg på modellen, så oppfatningen av rollene var ikke så klar som den er i en ren entreprisemodell. Litt famlende var det nok på blant annet hvor langt skal man gå i retning av å ha avklart alle viktige forhold. Men jeg tror likevel at jeg kan si at følelsen av at vi hadde en prosess som gikk i riktig retning, den var tilstede. Ellers ville vi ha stoppet”*

(Prosjektleder, Asker)

### ***Utbyggingsfasen***

Det gode samarbeidsklimaet ble fortalt å fort bli forverret etter at en vinner, Selvaag Gruppen, ble kåret. Respondentene forteller alle at samarbeidsproblemene startet raskt, og konflikten knyttet i stor grad til diskusjoner rundt gjennomføringer av tilpasninger og endringer i de planene for sykehjemmet som på dette tidspunktet forelå:

*”Man hadde en innledende fase etter kontraktsinngåelse med brukertilpassninger og gemyttlig tone, og hvor også arkitekten var med som en aktiv part og var veldig lydhør og åpen for justeringer. Vi hadde en veldig god tone på dette. Men så begynte jo da konsekvensene av dette å dukke opp etter hvert. Eller det begynte å bli presentert konsekvenser av de valgene hvor man trodde at man hadde gjort endringer innenfor de rammene som var. Men så viste det seg at det hadde man jo da altså ikke”*

(Seniorrådgiver, Medvita)

*”Det gikk fint helt til vi begynte å snakke om penger”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

Prosjektleder fra Selvaagbygg forteller at det etter byggestart begynte å komme inn en del krav om endringer og justeringer i forhold til det opprinnelige prosjektmaterialet fra kommunene, og at det fra Selvaag sin side tok litt tid før de begynte å regne på det og se på de økonomiske konsekvensene av dette ettersom fokuset lå på totalløsningene ved prosjektet. Fra hans side ble samarbeidet fortsatt opplevd som godt selv etter at det ble klart at de var uenige om penger, men han forteller at de etter hvert fikk *”en del opprivende møter”* og at *”tonen begynte å tilspisse seg ganske kraftig”*.

Sentralt i konflikten lå en ulik oppfatning av kontrakten; hvilke endringer som falt innenfor kontrakten, og hvilke som falt utenfor. Kommunene er av den oppfatning at de klart har spesifisert at prosjektet skal videreutvikles i detaljprosjekteringsfasen og at kontrakten i stor grad er skrevet på oppfyllelse av rom og funksjonsprogrammet, mens Selvaag skiller mellom *brukermedvirkning* som ikke koster, og *endringer* som innebærer økonomiske tillegg. Brukermedvirkning innebærer, i følge Selvaag sine respondenter, de siste finjusteringene i bygget for å tilpasse det best mulig til brukerne,



som for eksempel i hvilken høyde stikkontakter og andre elementer skal plasseres. Endringer innebærer omdefinering av kvaliteter eller krav til ekstra levering, og dette medfører tillegg i kostnadene:

**Kommunene:**

*”[Selvaag] har levert tegninger hvor de har skissert løsninger, men det overordnede dokumentet er en rom og funksjonsprogram. Det er det vi har bestilt etter. Og så oppdager man når man går nærmere inn på dette at tegningene viser noe som egentlig ikke tilfredsstillende rom og funksjonsprogrammet fult ut, og da kommer vi veldig fort i debatter. Når det skal gjøres endringer på de løsningene som er vist i tegningene, så ville Selvaag hevde at tegningene er det vi har skrevet kontrakt på, mens vi ville hevde at det er rom og funksjonsprogrammet vi har skrevet kontrakt på. Og hvis det sier at tegningene må endres, så skal ikke vi betale noe mer for det”*  
(Prosjektleder, Asker)

**Selvaag:**

*”Så kommer vi da til [fasen] etter at kontrakten er skrevet, og skal begynne da i det som vi oppfatter er definert som en brukermedvirkning, og da driver [kommunene] og spoler litt tilbake. Begynner også å jobbe med [prosjekttegnene], og begynner å sette spesifikke krav til hvordan dette skal gjøres. Og da begynner vi å snakke om endringer [...] Og der er vi litt på forskjellig ståsted. Vi har jo lagt til grunn en viss økonomisk kostnad på dette her. Og hvis det skal endevendes, så er det en brist i samarbeidet”*  
(Prosjektleder, Selvaag Pluss)

En del av de økonomiske uenighetene ble løst gjennom møter mellom partenes advokater, men samarbeidskonflikter preget i følge respondentene hele prosjektet. Fire faktorer trekkes frem som hovedårsakene til de konfliktene som ble opplevd. For det første opplevde partene å ha en ulik forståelse av hva de selv og *motparten*<sup>75</sup> mente med OPS.

*”Det har noe med den grunnleggende forståelsen av hva en OPS er. Det er ikke sånn at kommunene går inn i en OPS og egentlig er fri for alt ansvar. De må liksom ikke innbille seg det. Men noen har gått inn i det samarbeidet her med det som bakgrunn, og har egentlig ikke lest og forholdt seg til kontrakten”*

(Prosjektleder, Selvaag Pluss)

---

<sup>75</sup> Alle respondenter i Asker-Røyken prosjektet benyttet konsekvent begrepet *motpart*, i stedet for samarbeidspartner, kontraktpartner eller lignende

*”Etter at vi bare sto igjen med en aktør, ble det veldig klart at Selvaag har hele tiden opptrådt som en ren entreprenør og har sett på og oppført seg som om det er en entreprisekontrakt vi har. Og det har vi diskutert mye. Jeg har opplevd at de i alt for liten grad har forstått rekkevidden av at dette ikke er en entrepris”*

(Prosjektleder, Asker)

For det andre ble problemene tillagt manglende kravspesifisering fra kommunen. Prosjektleder fra Selvaag Pluss forteller at de særlig i etterkant så at partene i fasen før kontraktstegning hadde snakket forbi hverandre, og mener at kommunen skulle ha vært mer spesifikke i denne fasen:

*”Da leverte vi første tilbudet i november, og det er i grunn fra da i november til mars tilbudet som er en veldig viktig i en OPS-kontrakt, slik som jeg leser det da, hvor vi i ettertid føler at der har vi snakket litt forbi hverandre. Hvor viktig den fasen er for begge parter. For at når en kommer til det endelige tilbudet, at en da er enige om hva det tilbudet er. [...] [Kommunen] satt med en forestilling om at de etter at kontrakten var skrevet sto litt friere enn det vi oppfatter til å gjøre endringer i prosjektet; da kunne en komme inn å være mer spesifikk om hvilke krav en hadde, og det går på enkelting i bygget; størrelse på avfallsrom, størrelse på forskjellige funksjoner, mens vi da hadde tegnet opp layouten på bygget. [...] Og der har det sviktet”*

(Prosjektleder, Selvaag Pluss)

For det tredje var sykehjemsprosjektet et samarbeidsprosjekt mellom to kommuner, og dette samarbeidet var i følge Formannskapssekretæren i Asker trolig ikke godt nok forankret før prosjektet ble startet. Respondentene fra Selvaag bekrefter dette, og forteller at også de opplevde at kommunene hadde samarbeidsproblemer seg i mellom. Fra de kommunale prosjektlederne, påpekes derimot at de i all hovedsak opplevde samarbeidet mellom kommunene som interessant og godt, og at begge parter jobbet hardt for å få det til. Men det erkjennes at det var krevende, og Selvaag tillegges en rolle i dette:

*”Men det er også veldig krevende, og blant annet i spørsmålet om man skal ha en veldig steil eller myk holdning ovenfor en kontraktsmotpart. Der ble det nok litt sånn divergens i oppfatning. Vi opplevde vel kanskje også at kommunene ble spilt litt opp mot hverandre av vår kontraktsmotpart”*

(Prosjektleder, Asker)

For det fjerde oppstod det til dels en sterk personkonflikt mellom Asker kommune sin øverste prosjektleder <sup>76</sup> og prosjektlederen fra Selvaag Pluss. Det fortelles om at ”forholdet ble dårligere og dårligere” (Prosjektleder, Selvaagbygg), og at møtene etter hvert ble preget av sterke konflikter som preget det interne forholdet:

*”Vår prosjektleder er en steil og kraftig talende person. Og jeg opplever at Selvaags prosjektleder, er en veldig sta og lite fleksibel person. Og når de møtes så blir det en litt tøff tone. Og hvis andre som er med der ikke er glad i en så tøff tone, så blir det veldig vanskelig”*

(Prosjektleder, Asker)

*”Møtene tok også litt av etter hvert, der de to gikk i direkte konfrontasjoner. [...] NN og NN i samme rom, det gikk ikke. Begge må ta et ansvar for det. Jeg tror det var viktigst for begge parter å sparke beina på den andre. [...] Det gjorde vel at det ble færre som møtte opp av de andre i kommunen. Jeg tror ikke at de syntes det var så veldig hyggelig alle disse møtene”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

Respondenter forteller at begge parter forsøkte å forholde seg profesjonelt til hverandre, men at dette gikk galt i en del sammenhenger. Etter hvert ble prosjektleder fra Røyken kommune satt inn som den sentrale prosjektlederen.

Kommunene valgte før ferdigstilling av byggetrinn en å benytte seg av opsjonen til å overta eierskapet av bygget. På grunn av stram kommuneøkonomi i Røyken (som på dette tidspunktet var underlagt ROBEK), kunne ikke kommunen delta i å kjøpe bygget, og Asker overtok eierskapet alene mens Røyken leier plasser. Røyken er pålagt å kjøpe 50 % av bygget innen 20 år. I følge respondentene fra Selvaag var det ikke uventet at kjøpsopsjonen ville bli benyttet, og de påpekte at de tidlig hadde begynt å tro at det kom til å skje. Kanskje så langt tilbake som til rett etter at kontrakten var signert. Det fortelles at dette etter deres vurdering ikke var et politisk ønske, men et valg og ”en skjult agenda”, ”en strategi” og ”et planlagt spill” fra Eiendomsavdelingen i Asker der enkeltpersoner ble opplevd som å ha andre planer fra dag en. Respondentene forteller at kravet om at en opsjon skulle inn i kontrakten kom opp litt sent i prosessen da de allerede hadde lagt inn ekstrakvaliteter basert på langsiktig eierskap og priset entreprenørbiten til nesten kostpris, og at de ”opplever å bli holdt litt for narr, og rett

---

<sup>76</sup> Det må her understrekes at dette ikke er samme person som har fungert som respondent i datainnsamlingen

*og slett ikke bli tatt alvorlig. Forsøkt lurt rett og slett, og manipulert” (Prosjektleder, Selvaagbygg), og påpeker at kommunene burde ”like gjerne ha fått dette opp av sekken litt før”(ibid.). Det understrekes også at det fra Selvaag sin side var lite ønskelig at kommunen skulle overta eierskapet av sykehjemmet ettersom Selvaag Gruppen hadde en strategi på og et ønske om ”å eie flere sykehjem for å drifte de og leie ut. At det var en fremtidig satsning” (ibid.).*

Fra kommunal side fortelles det at vurderingen av å benytte seg av kjøpsklausulen først kom opp relativt sent i prosjektet, men det bekreftes at det hadde blitt diskutert i en del måneder før saken ble presentert for kommunestyrene. Fra både prosjektleder i Røyken og Asker kommune fremheves det at de selv så det som lite sannsynlig at kjøpsopsjonen kom til å bli benyttet ettersom det var kommunestyrevedtak på noe annet. Prosjektleder fra Asker forteller at økonomiavdelingen i kommunen ble bedt om å regne på de økonomiske elementene ved kontrakten når fristen begynte å nærme seg, og at prosjektledelsen så det som sitt ansvar å presentere muligheten som lå i kontrakten for kommunestyrene:

*”Når det da er en kontrakt som ligger til grunn for kommunestyrenes vurderinger av dette prosjektet, så vurderte vi det sånn at det var vår fordømte plikt å gi kommunestyrene mulighet til å benytte den opsjonen. Og for at du skulle kunne vurdere det, så måtte vi lage en sak som også trakk inn hva er økonomisk lønnsomt. Hva koster det ene? Hva koster det andre? Vår agenda var kun å gi kommunestyrene muligheten til å benytte den opsjonen”*  
(Prosjektleder, Asker)

Det ble også fortalt at det at de begynte å jobbe med å benytte seg av opsjonen, hadde blitt ”*veldig dårlig mottatt av Selvaag*” (ibid.), og at dette forverret stemningen mellom partene ytterligere. Det understrekes derimot at en sak om muligheten for å benytte seg av opsjonen ville ha blitt fremmet uansett om samarbeidsklimaet hadde vært svært bra, men at det er mulig at den da ville ha hatt en annen ordlyd. At Asker kommune også hadde fått en ny rådmann som var mindre reforminnstilt enn forgjengeren på dette tidspunktet, fortelles å også kunne ha bidratt til at innstillingen ble formulert som den ble.

Å sitte med Selvaag som eier av sykehjemmet, var en situasjon Asker sin prosjektleder vurderte som svært urovekkende gitt det samarbeidet som hadde vært:

*”Vi tørr nesten ikke sitte i den situasjonen med Selvaag som eier. Frykten for å da være i en veldig dårlig situasjon. At det ville være fryktelig kostbart, og veldig vrient å få gjort nødvendige endringer. Den var stor. Og det er jo basert direkte på de erfaringene vi har med enkeltpersoner og holdningen til prosjekter”*

Bråset bo- og omsorgssenter sto ferdig til avtalt tid, og alle parter er enige om at det har blitt et godt bygg. Fra både kommunal og privat side rapporteres det om at bygget eller kvalitetene i dette ikke har måttet lide på grunn av det dårlige samarbeidsklimaet som preget store deler av prosjektutviklingen, og prosjektlederne fra både Asker og Røyken forteller at Selvaag i den forbindelse har opptrådt veldig profesjonelt, og at *”selv om vi har vært uenige på en del ting, så har ikke dette straffet seg på noe annet”* (Prosjektleder, Røyken). Prosjektlederen fra Selvaagbygg forteller at: *”Vi lot ikke det gå ut over prosjektet. Vi fullførte med stil [...]. Så de har fått et veldig bra produkt, og det de skal ha”*.

Det kommenteres også fra både seniorrådgiver i Medvita og fra Selvaag at det oppleves som svært dumt og uhensiktsmessig at partene har opplevd en så tung prosess, og det understrekes at prosjektet totalt sett er svært vellykket:

*”Det er synd at det har blitt slik, for den uenigheten de har nå og som det har blitt brukt veldig mye energi på, den står for kanskje 1 % av totalkostnadene. Mens man da har 99 % som har gått veldig bra. Gitt et veldig bra bygg”*

(Seniorrådgiver, Medvita)

*”Kommunen har gjort en rimelig bra jobb på forhånd, for de har klart å beskrive hva de vil ha, og det har de også fått. Og så er det noen enkelte små justeringer som da har blitt littegranne penger. Sånn sett i sammenheng med anbudskontrakter der tilleggsarbeider går opp i en 10-20-30 % av kontraktssummen, så er jo dette helt mikroskopisk. Så også det vitner jo om at dette har vært et veldig vellykket prosjekt, med unntak av at partene ikke har blitt helt enige”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

Selvaagbygg sin prosjektleder konkluderer med at prosjektet alt i alt har vært både veldig lærerikt og spennende, og at man i all hovedsak har klart å dra mot et felles mål. I tillegg understrekes det at:

*”Det er en tredje faktor også. Det er jo utrolig mye mer moro å jobbe i et team som jobber sammen, enn å sitte å skrive advokatbrev til hverandre for å posisjonere seg i forhold til en kontrakt”*

En del økonomiske problemstillinger er enda ikke oppklart, og Selvaag Pluss har stevnet Asker kommune for retten. Saken ventes å bli behandlet i løpet av et års tid.

### **8.2.3. Komparativ analyse**

Studiens case, representerer de to første sykehjemsprosjektene i Norge som er kjent som *OPS-prosjekter*, og for alle respondentene var arbeidet med disse deres første introduksjon til OPS-modellen. Ved Ullensaker-prosjektet hadde ingen av teammedlemmene fra verken offentlig eller privat side erfaring med eller kunnskap om modellen fra tidligere, mens enkelte av respondentene fra Asker-Røyken prosjektet hadde vært involvert i prosjektet i Ullensaker i større eller mindre grad. De hadde følgelig noe erfaring å bygge videre på derfra, men med unntak av seniorrådgiver i Medvita og delvis Finansdirektør i AF-gruppen som fulgte begge prosjektene gjennom store deler av prosessen, begrenset ”overlappkunnskapen” seg til utforming av første prosjektilbud. Det må videre påpekes at det i oppstarten av Asker-Røyken prosjektet ble opprettet kontakt med prosjektteamet i Ullensaker med den hensikt å lære av erfaringer gjort der, men den korte tidsmessige avstanden mellom implementeringstidspunkter tatt i betraktning, må overførbarhetsverdien av kunnskap vurderes å ha vært liten. Det generelle erfarings- og kunnskapsnivået om modellen før prosjektenes oppstart må derfor kunne omtales som svært marginal, og det ble også vist liten interesse i å aktivt søke mer informasjon. Følgelig var det ingen felles forståelse og kunnskapsbase om OPS som lå i sentrum for de respektive prosjektene, men et generelt konkurransemateriell som alle involverte var frie til å lese og tolke med egne ”briller” og forståelsesrammer.

I begge prosjektene ble parallellforhandlingsfasen (dvs. fasen der de to vinnerne av tilbudsfase 1 bearbeidet og videreutviklet sine tilbud i samarbeid med offentlig sektor) opplevd som svært positiv. Samarbeidet mellom offentlig og privat sektor synes å ha fungert bra i denne fasen, og en god stemning og en følelse av å jobbe sammen mot et felles mål, fremstår som å ha vært en felles opplevelse blant respondentene. Til en viss grad ble også usikkerhet om arbeidsformer og utfordringer i forhold til dette uttrykt, men i hovedsak spenning, engasjement og interesse. Offentlig sektor opplevde at de

private aktørene jobbet sammen med dem for å produsere det beste sykehjemmet mulig innenfor de gitte rammene, og privat sektor opplevde det offentlige som profesjonelle og redelige i denne fasen.

Etter at en vinner av OPS-kontrakten var kåret, ble samarbeidsklimaet mellom sektorene raskt forverret i begge prosjektene, og den sentrale årsaken til dette fremstår å ha vært den samme i begge; en ulik oppfattelse av kontrakten, og spesifikt hvilke endringer i kontraktvinnners endelige tilbud som falt innenfor og utenfor denne. Mens den private aktøren har opplevd sitt vinnertilbud som en mer eller mindre ferdig prosjektplan, synes de offentlige aktørene å ha hatt forståelsen av at det samarbeidet rundt utviklingen av prosjektmaterialet som ble gjennomført i parallellforhandlingsfasen, ville fortsette etter kontraktssignering uten ekstrakostnader. Asker og Røyken kommuner beskriver privat sektor i denne fasen som en *totalentreprenør* og ikke en samarbeidspartner, og i Ullensaker-prosjektet erkjenner privat sektor selv at de opptrådte som det i deler av prosjektet og at det var lett å falle tilbake i gamle måter å jobbe på. At privat sektor i begge prosjektene også hadde tatt på seg risikoen for grunnforholdene på byggetomten og fikk ”svi” økonomisk for dette, innebar videre at den økonomiske marginen de hadde å gå på ikke var som planlagt, og det er naturlig å anta at dette vil ha påvirket både deres velvilje og mulighet til å gjennomføre endringer i prosjektmaterialet kostnadsfritt.

Mens konflikten i Ullensaker-prosjektet kun varte en kort periode og ble bedret med en gang en ny prosjektleder som ble sagt å vite en større evne og velvilje til å tenke nytt kom på banen, forverret konflikten i Asker-Røyken prosjektet seg stadig. En større personkonflikt mellom to sentrale prosjektledere fra hver sin sektor hadde oppstått, og i tillegg viste kommunesamarbeidet seg å være utfordrende. Når ferdigstillelse av første byggetrinn av Bråset bo- og omsorgssenter nærmet seg, begynte Asker kommune å analysere de økonomiske konsekvensene ved å fullføre prosjektet innenfor en OPS-modell med privat eierskap, og kalkulasjoner viste at finanskostnadene ville bli svært mye høyere ved å leie enn å eie. Kommunestyrevedtak om å benytte seg av kjøpsopsjonen som lå i kontrakten ble fattet, og fra Askers side uttrykkes det uro i forhold til en situasjon der en aktør de hadde et så dårlig samarbeid med skulle eie bygget de selv driftet en primærtjeneste i. Selvaag opplevde at de hadde blitt utsatt for et planlagt og velkalkulert spill fra Asker kommune sin Eiendomsavdeling, og at denne hele tiden hadde planlagt å benytte seg av kjøpsopsjonen. Dette benektes av de

kommunale respondentene, men det bekreftes at tidspunktet for utnyttelsen av opsjonen delvis var strategisk foretatt for å sikre at kvaliteten i bygget ble ivaretatt.

I Ullensaker kommune eksisterte det også en kjøpsopsjon, men denne ble ikke benyttet, og kommunen og de private aktørene som var involverte i prosjektet opplevde at samarbeidet etter at startkonflikten var løst, fungerte svært bra. Dette kan forklares ved to sentrale forskjeller mellom prosjektene: For det første var tre private selskaper involvert i gjennomføringen av Ullensaker-prosjektet, mens det i Asker-Røyken kun var ett større konsern inne som hadde alle nødvendige funksjoner internt. ”Trespennet” i Ullensaker oppstod mer som en tilfeldighet og en overraskelse for kommunen enn noe annet, men aktørene hadde alle svært gode erfaringer med den dynamikken dette skapte i prosjektgruppen. For det andre, ble de økonomiske og driftsmessige konsekvensene ved endringer sent presentert for offentlig side i Asker-Røyken prosjektet, mens disse umiddelbart ble ”lagt på bordet” og beslutninger fattet på grunnlag av denne informasjonen i Ullensaker. Måten konsekvensene ble lagt frem på, ble også fortalt å være ulik i de to prosjektene, der kostnadsendringer i Ullensaker ble presentert som et tillegg – eller fradrag – i leien eller drift (som fordelt over 20 år utgjorde en svært liten sum), mens en i Asker-Røyken presenterte effekter på totalkostnader som følgelig ble langt mer synlige.

Som vi har sett, er opplevelsen av prosjektgjennomføringen i studiens to case svært ulik, men en del felles opplevelser som preger begge er også synliggjort. I tillegg til de faktorene som er presentert over, må innvirkningen av årsaken til at OPS som prosjektmodell ble valgt i utgangspunktet vurderes. Det er her rimelig å anta at Ullensaker kommune sitt valg av modell, som i all hovedsak var basert på grundige analyser og vurderinger, vil ha påvirket deres holdning til prosjektgjennomføringen fordi de i stor grad selv var sikre på at modellvalget var riktig, og hadde et stort ønske om å få dette til å fungere. I Asker og Røyken kommuner var valget av OPS-modellen foretatt av den politiske og administrative toppledelsen på bakgrunn av kulturelle og mytiske årsaker, mens deler av den administrasjonen som skulle implementere beslutningen var skeptiske til valget. Det er følgelig rimelig å anta at denne konflikten internt i organisasjonen samt manglende konsekvensutredninger vil ha virket negativt inn på prosjektledelsens vilje og evne til å møte modellen med interesse og åpenhet.



Hvordan arbeidet med en OPS-kontrakt ble opplevd av de private og offentlige aktørene i begge prosjektene, oppsummeres i tabell 20:

**Tabell 20: Forskningsspørsmål 2: Hvordan opplevde de offentlige og private aktørene å jobbe med en OPS-kontrakt? (komparativ analyse)**

	ULLENSAKER-PROSJEKTET	ASKER-RØYKEN PROSJEKTET
<b>Private aktørers interesse for OPS</b>	AF: Bedre utnytte entreprenørkompetansen SG: Liten men sikker langvarig inntjening YiT: Drift og vedlikehold av offentlige bygg	Selvaag Pluss opprettet pga nasjonal eldresatsing. Synergieffekter i hele konsernet
<b>Kunnskap om og erfaring med OPS</b>	Ingen. YiT jobbet aktivt med å tilegne seg informasjon	Hadde deltatt i Ullensaker-prosjektet. Jobbet ikke med å tilegne seg kunnskap. Så det heller ikke som viktig
<b>Forventninger</b>	Alle parter hadde svært positive forventninger til modellen	Positive forventninger, men Asker kommune uttrykte noe skepsis ift. modellens lønnsomhet
<b>Utviklingsfase</b>	Godt samarbeid	Godt samarbeid
<b>Utbyggingsfase</b>	Dårlig samarbeid til å begynne med, men bedret seg raskt. Bytte av prosjektleder hos AF. Stor nytte av å ha tre private selskaper inne. YiT var ”vakthund”	Dårlig samarbeid hele veien. Kommunal prosjektleder ble skiftet ut. Ulik forståelse av hva som ligger innenfor og utenfor kontrakt som hovedproblemstilling (økonomiske diskusjoner). Kommunene opplever at Selvaag opptrer som totalentreprenør.
<b>Problemstillinger</b>	(1) Drifter bør være med i utviklingen av prosjektet hele veien	(1) Innhold i OPS-modellen (2) Opplevelse av manglende kravspesifisering (3) Økonomiske konsekvenser av endringer ble sent lagt frem (4) Kommunesamarbeid (5) Personkonflikt
<b>Utfall</b>	Velger å ikke benytte seg av kjøpsopsjonen	Benytter kjøpsopsjonen før ferdigstilling av byggetrinn 1. Asker kommune er stevnet av Selvaag Pluss pga økonomiske uenigheter.

### **8.3. Hvordan vurderer og evaluerer aktørene prosjektene og OPS som gjennomføringsmodell for offentlige infrastrukturutbygginger i etterkant? (Forskningsspørsmål 3)**

Sykehjemmene i Ullensaker og Røyken kommuner ble ferdigstilt i henholdsvis desember 2002 og i oktober 2004 (første byggetrinn) og mai 2005 (andre byggetrinn). Kommunene har følgelig relativt kort erfaring med drift av sykehjemmene, men det ansees likevel som interessant å studere hvordan aktørene har opplevd driftsfasen så langt, samt hvordan de evaluerer prosjektene og OPS-modellen i etterkant.

#### **8.3.1. Ullensaker-prosjektet**

##### ***Bygg og drift***

Ullensaker kommune opplevde å få to bygg de er svært fornøyde med, og byggene blir omtalt som å holde svært gode kvaliteter og å være driftseffektive:

*”Det store plusset, og den store gledelige overraskelsen eller bekreftelsen for meg, var jo når vi endte opp med flotte bygg, sjenerøse bygg. Det var ikke det man kunne frykte; at her får man minimerte løsninger. [...] Jeg tror ikke vi ville ha tenkt tanken om å bygge et så sjenerøst bygg dersom vi skulle ha bygget i egenregi. Det er noe av det flotteste vi har det bygget der borte”*  
(Rådmann)

*”Det fremstår jo som meget pene og velholdte steder. Brukerne er fornøyde. De som drifter det helsefaglig og de som bruker det er fornøyde. Det har aldri vært en strid om at noen ikke har syntes at det var greit. Det er pene bygg”*

(Prosjektgruppemedlem, Ullensaker)

Resultatet har overgått de offentlige aktørenes forventninger, og spesielt vedlikeholdsmessig sett har de fått svært mye mer enn de hadde håpt på. YiT har valgt å ansette en person i 100 % stilling på byggene som håndterer daglig drift, problemstillinger som oppstår og har all kontakt med leverandører, og det påpekes av de kommunale respondentene at det er lenge siden kommuner selv tok seg råd til å tilby slike tjenester. Fra YiT sin side er dette en service de kontraktmessig ikke er pålagt å ha, men som de selv har valgt å yte:

*”Vi skal være lett tilgjengelig! Vi går inn og sier at ”konsentrer deg om din kjernevirksomhet, så skal vi sørge for at du har et lokale å gjøre det i. Vi er alltid til stede. [...] Vi sier at ved sår og skader, så skal det umiddelbart utbedres, og vi har jo en mann på heltid der oppe. Det er et valg vi gjorde. Det er ikke en del av avtalen, men det innebærer at vi kan være kjappe på plassen når ting skjer, at vi kan avlaste de som holder på med sin primærvirksomhet på ting som vi kan men som ikke er kontraktsfestet. Og den servicen synes jeg vi kan yte når vi først har fått en så lang avtale”*

(Prosjektleder, YiT)

De ansatte på sykehjemmene opplever det å kun ha en driftsperson som de kjenner godt å forholde seg til, som arbeidsbesparende og positivt sosialt sett. Vedkommende er tilgjengelig nesten døgnet rundt, og i tillegg tilbyr YiT 24-timers vaktordninger. Dette oppleves som en trygghet:

*”Når jeg møter tillitsvalgte, [...]så er de veldig positive til at de har rask respons. Og som de sier: ’Bare vi tilbyr litt kake og litt kaffe så får vi løst det mest utrolige’. [...] De sier at hvis de ringer [driftsleder] klokken 11 på kvelden, så er han der 20 minutter etterpå. Dette betrakter han som sin egen eiendom!”*

(Rådmann)

*[Rådmannen] uttalte jo en gang, litt for spøk, at han hadde tenkt på å be oss senke servicekravene, for den servicen har en jo ikke på andre sykehjem. Så det har blitt litt sann at ’det er godt å være ansatt på det sykehjemmet hvor han sitter, for da er det en som kan hjelpe til hele tiden”*

(Prosjektleder, YiT)

Rådmannen forteller at det vedlikeholdet som gjennomføres på sykehjemmene holder en langt høyere standard enn kommunen selv klarer å gjennomføre med en trang økonomi, og det gode vedlikeholdet påpekes både av privat og offentlig sektor som litt ”problematisk” i hermetegn:

*”De som driver virksomhet i disse byggene er veldig fornøyde. Den ressursen som drifter har valgt å sette inn, det er klart at den er nok litt i overkant av det kommunen kan klare å ha”*

(Prosjektgruppemedlem, Ullensaker)

*”Og de sier jo nede på Gjestad at de merker veldig stor forskjell på den halvdelen der YiT har ansvaret og der hvor det kommunale litt sulteforede systemet er. På kvaliteter og oppfølging”*

(Rådmann)

*”Innimellom så er det nesten litt vondt å si at vi er der [på Gjestad, anm.], for publikum vet jo ikke hvem som er hvor når de bare er innom der å ser. Så det er viktig å si at ’den minste biten som det skinner litt av, den er vår”*

(Prosjektleder, YiT)

For YiT er ekstrainvesteringen i å ha en person ansatt på sykehjemmene på fulltid, men de tror det er en investering de vil ha igjen for på sikt. Tillit og godt samarbeid mellom dem og kommunen oppleves av YiT som essensielt for en så langvarig kontrakt som de sitter på, og de føler at de har lykket med å oppnå dette:

*”Vi må ha tillit. Samarbeid og tillit. Hvis ikke det eksisterer i våre måter å jobbe på og det produktet vi leverer, så er det håpløst, og i hvert fall med 30 års avtaler. Vi skal være der. Det er forskjellen på oss og en entreprenør som går inn og omsetter for en stor sum og så trekker seg ut [...]. Og skal man da få et mistillitsforhold og leve med det i 30 år, da er det tungt å jobbe. Da er det ikke noe gøy å gå på jobben. [...] Kommunen har vi et kjempegodt forhold til, etter min oppfatning. Mitt mål var å få en blid kommune, og det tror jeg vi har fått til”*

(Prosjektleder, YiT)

Både kommunen og prosjektleder fra SG-Finans bekrefter at samarbeidet med YiT fungerer svært bra.

### ***Prosjektet***

At Ullensaker kommune var tidlig ute med å benytte seg av OPS-modellen, omtales av alle parter som et element som har slått ut i kommunens favør. På den negative siden var alle nye for modellen og opplevde å stå på noe usikker grunn, men på den positive siden var de private aktørene svært opptatt av å få det til å fungere, og å levere et best mulig produkt av markedsføringshensyn:

*”Jeg tror ikke det var noen ulempe at vi var så tidlig ute i prosessen. Det tror jeg nok disse prosjektene våre bærer preg av. At de hadde et veldig ønske om at denne OPS-modellen skulle bli vellykket. [...] Så har vi nok sannsynligvis nytt litt ekstra goodwill på grunn av det”*

(Prosjektgruppedlem, Ullensaker)

*”Jeg hadde et mål om å komme nær kommunen og representantene fra kommunen for å løfte det prosjektet opp som et vellykket OPS-prosjekt. Som det første prosjektet i Norge, så måtte vi for all del lykkes med det prosjektet. Hvis det hadde gått gæærnt, så hadde OPS som uttrykk fått en alvorlig knekk. Og sånn som jeg sitter og føler det i dag, så er vi så godt som i mål på det”*

(Prosjektleder, SG-Finans)

Respondentene forteller også at den organisasjonsmodellen de endte opp med mer som en tilfeldighet enn en planlagt modell, i stor grad bidro til å dra prosjektet i land på en god måte. Det å ha separat utbygger, eier og drifter ble opplevd som en styrke fordi alle

hadde divergerende primærinteresser som til sammen dro i retning av et best mulig bygg:

*”Vi var liksom en trekant, og det har vist seg å være veldig vellykket. For de som skulle være fremtidig drifter, de var med i hele prosessen, og fikk da inngående kjennskap til bygget samt at de kunne sette sitt preg på prosjektet, materialvalg og lignende. Det var nok veldig avgjørende for at vi i etterkant har syntes at det var et veldig vellykket prosjekt”*

(Prosjektgruppemedlem, Ullensaker)

*”Det vi opplevde som særlig gunstig med den settingen her, særlig når ting kom i produksjon, er at dette jo ble en veldig sterk troika i forhold til entreprenøren. Jeg husker særlig at de siste tre månedene før ferdigstilling... Den som virkelig bodde der oppe, det var jo ABB. De var jo ekstremt på hugget, for de skulle jo drifte dette. Men også Elcon. Og her gikk det noen aha opplevelser underveis, at dette var utrolig gunstig”*

(Rådmann)

*”Kommunen fikk jo med seg en gratis byggekontrollør, sammen med eieren”*

(Prosjektleder, SG-Finans)

*”[YiT var ] først samarbeidspartner i konkurransefasen, og så en vokter i byggefasen for å passe på at de kvalitetene vi hadde spesifisert når vi leverte tilbudet vårt, var de som ble utført på byggeplassene”*

(Prosjektleder, AF)

Alle respondentene i både offentlig og privat sektor sammenlignet Ullensaker-prosjektet med Asker-Røyken prosjektet på dette området, og konkluderte med at de ulike organisasjonsmodellene trolig var en svært sentral årsak til at Asker og Røyken kommuner opplevde prosessen svært annerledes. I tillegg ble det av respondentene poengtert av man i utforming av Ullensaker-prosjektet hadde vært mer bevisst på å ikke detaljstyre utforming enn en hadde vært i forbindelse med utviklingen av Bråset. Dette ble bekreftet av AF Ragnar Evensen, som var en av de to siste konkurrentene i Asker-Røyken prosjektet, og følgelig hadde vært med i store deler av utviklings og bearbeidelsesprosessen der:

*”Det vi gjorde annerledes enn Asker, og der vi kanskje tok en annen posisjon enn Asker, var å ikke gå i detaljfellen. [...] Hvis du skal gå inn i OPS, så må du på en måte ha is i magen i forhold til å tro på at den andre parten vil deg vel i den forstand at du må ta noen sjanser. Du kan ikke gjøre som Asker og helgardere deg og detaljstyre og ha meninger om hvordan knottene skal være på badet, og så videre og så videre. Det er ikke veien å gå i et OPS prosjekt. [...] For med en gang du gjør det, så tar du veldig mye risiko selv. Du tar bevisbyrden på deg selv med en gang”*

(Rådmann)

*[Asker] surra det til for seg selv, for de begynte å definere kvaliteter. Men når du konkurrerer om leiestrøm som er fast i 25 år, hva er vitsen med å blande seg opp i kvalitet på deler av bygget? [...] Når du kjøper en tjeneste i privat sektor, og privat sektor sier at 'Vi skal levere deg en fast vedlikeholdskontrakt i 25 år [...]', hvorfor skal en da begynne å blande seg opp i at det skal være aluminiumsbeslag på trevinduer? At deler av fasaden skulle være sånn og sånn? Hvorfor skal en det? For hvis vi må beise hver 6 måned, så må vi beise hver 6 måned. Det er vårt problem. Det er tilbyders problem"*

(Økonom, AF-gruppen)

I vurderingen og evalueringen av prosjektet i etterkant, er aktørene i stor grad svært fornøyde med hvordan det fungerte. Enkelte av respondentene kan ikke se at ting burde ha vært gjort annerledes ut fra de rammene og forutsetningene som eksisterte, mens andre påpeker enkeltelementer som de ville endret dersom prosjektet skulle gjennomføres på nytt i dag.

Fra kommunal side påpekes tre hovedlærdommer. For det første, ble det gjennom prosessen erfart at en var nødt til å stille enkelte krav og spesifisere en del kvaliteter på materialer og utstyr. For det andre, erfarte de at prosessen krevde mer involvering fra organisasjonen enn planlagt, og det ble derfor ytret et ønske om å sette en fast prosjektleder på slike prosjekter som var frikjøpt fra andre oppgaver. Kommunaldirektøren opplevde at de eksterne konsulentenes eierskap til prosjektet kanskje var sterkere enn kommunens eget, og dette var ikke ønskelig selv om konsulentene hadde gjort en svært bra jobb i forhold til å oppnå det ønskede resultatet. For det tredje ville kommunen ved gjennomføring av nye prosjekter av denne typen ha hatt mer fokus på å få utredet alternative finansieringsmodeller. Ved Ullensaker-prosjektet låste kommunen renten for hele leieperioden, noe som har kostet dem dyrt med det rentefallet som har vært i etterkant, mens en ved egenfinansiering ville ha valgt å ha deler av lånet flytende og deler fastlåst. En slik mulighet burde ha vært utredet for OPS-prosjektet også.

Fra privat side ble det to hovedlærdommer fremhevet. For det første, har det i etterkant blitt vurdert som hensiktsmessig at en ved slike prosjekter vektlegger *teambuilding* før byggeprosessen starter. På denne måten ville en kunne være mer samkjørte i hvordan prosjektgjennomføringen skulle organiseres, og kanskje ha unngått det dårlige samarbeidsklimaet som preget den tidlige fasen av byggeprosessen. For det andre ble det påpekt at drifter bør være med i prosjektutviklingen fra dag en, og ikke hentes inn

mot slutten av tilbudsfasen. På denne måten vil prosjekteringen av bygget bli mer helhetlig hele veien, og en livssyklus-kostnadstenkning prege hele prosessen:

*”Ved at vi på FDV er med, så kan vi hoppe inn og si at ‘ja men hvis dere velger den løsningen så betyr det en økning av kostnadene eller en reduksjon av kostnadene’. Vi kan fortelle dem at ‘det er et dårlig valg for det må vi skifte ut syv ganger i løpet av perioden i stedet for tre’. Og dermed så har du redusert kostnadene på livsløpet. [...] Hvis man ser på en livssyklus på eiendom i dag; 10 % av den totale kaka, det er investeringsbeløpet ditt. Resten er drift og vedlikehold. Du må ha fokuset på den store biten og ikke bare på investeringsbiten. Det er viktig”*

(Prosjektleder, YiT)

### **OPS-modellen**

Alle de fire involverte aktørene i Ullensaker-prosjektet; kommunen, AF Ragnar Evensen, SG-Finans og YiT; har positive erfaringer og evalueringer av både prosjektet og OPS-modellen, og de private selskapene har alle engasjert seg i nye OPS-prosjekter etter Ullensaker. Erfaringene derfra har følgelig ikke virket avskrekkende på noen av de involverte, og også de kommunale respondentene er positive til å gjennomføre prosjekter ved bruk av OPS-modellen igjen. Det påpekes derimot fra offentlig side at det er lite sannsynlig at OPS-modellen vil benyttes i nærmeste fremtid ettersom den har blitt mer ”politisert” de senere år. Ved forrige kommunevalgkamp ble modellen og sykehjemmet dratt frem fra sosialistisk side som ”et eksempel på hvordan man ikke skal gjøre det” (Rådmann), og Prosjektgruppemedlem fra kommunen forteller at ”med jevne mellomrom begynner [noen] å regne på det og sier at en ville ha spart mye penger ved å eie selv”, men vedkommende legger til at en ”da glemmer litt det der at da hadde man neppe hatt de sykehjemsplassene i dag”. Av politiske årsaker er det lite trolig at det ville være et politisk flertall for å gjennomføre et prosjekt ved OPS-modellen i dag:

*”Vi er absolutt ikke skremt av de erfaringene vi har. [...] Hvis det er et ikke-sosialistisk flertall, så er det ikke så veldig utenkelig at det kan bli konkrete planer om et sånt prosjekt igjen. Skillet går nok der”*

(Medlem av prosjektgruppen, Ullensaker)

*”Jeg konstaterer at OPS har blitt mye mer politisert enn det var da vi startet. [...] Da vi stod midt oppe i dette, så må jeg jo innrømme at jeg trodde at vi var forløperne i et konsept som ville få et stort omfang. Men jeg innbiller meg vel at det kanskje er den politiske mobiliseringen mot konkurranseutsetting, mot OPS, som er den viktigste forklaringen på at det har bremsset opp så mye som det har gjort i kommunesektoren. Mer enn økonomiske rasjonelle beslutninger. Jeg tror at veien frem for å etablere et slik prosjekt igjen vil være mye tøffere enn den var da vi etablerte dette.*

(Rådmann)

Den økte politiseringen av modellen påpekes også av de private aktørene, som synes dette er en beklagelig utvikling:

*”Det er veldig synd at dette følger høyre–venstre aksen på en så tydelig måte. Dette er jo bare snakk om å drifte en bygning. Vi har ingen ting med tjenesten inne i bygningen å gjøre. Den er det kommunen som fullstendig har kontroll på selv, og gjør på en god måte. [...] Jeg opplever at folk på den borgerlige side kan overdrive det positive ved dette, mens de på den sosialistiske siden bare tenker at dette er privat. Her skal noen tjene penger på helse, og det er liksom feil. Jeg tror mange ikke setter seg inn i hva dette går på. De bryr seg ikke med det. Venstreaksen de mener at det offentlige skal eie slike bygg selv, og det er jo ikke langt unna at de også gjør det i en slik modell. Særlig når den er finansiell og de overtar den etterpå, så er det bare et definert opplegg for en begrenset periode”*

(Prosjektleder, SG-Finans)

Respondentene på begge sider klarer ikke å se at modellen alene bærer preg av en politisk farge, og er opptatt av at den er en funksjonell gjennomføringsmodell for offentlige prosjekter som innebærer *økt frihet, risikooverføring, bedre kvalitet, bedre vedlikehold* og *bedre totaløkonomi*, og at OPS ikke kan sammenlignes med privatisering. De understreker også at bruk av modellen muliggjør realisering av prosjekter langt raskere enn en ville få til innen de offentlige budsjettene. Selv om privat finansiering er dyrere enn offentlig finansiering, mener aktørene at helhetstankegangen i OPS-modellen vil gjøre at det totalt sett blir gunstigere økonomisk:

*”OPS er hensiktsmessig nettopp fordi de private påtar seg risiko. De løser et byggeri på en rasjonell måte, og de legger da inn kvaliteter som gjør at det kan driftes på en antatt rimelig måte fremover, og så påtar man seg samtidig risikoen med den driften. Og jeg tror at det at den private står friere i utformingen og kan bygge bygget på en mer rasjonell måte, mer enn kompenserer merkostnadene på den lille isolerte finansielle elementet, og kanskje også på driften”*

(Prosjektleder, SG-Finans)

Modellens effekt på vedlikehold av offentlige bygg blir spesielt fremhevet:

*”Det jeg synes er aller viktigst, er at denne modellen garanterer at det offentlige er i stand til å ta vare på den investeringen de gjør i et visst antall år. [...] Ved å gjennomføre den modellen her, så slipper du at det sitter et kommunestyre å skal bestemme om du skal bytte takrenner for å forhindre at skolen råtner, eller om de skal kjøpe skolebøker til ungene”*

(Prosjektleder, AF)



*”All erfaring tilsier at forsømmelse av løpende vedlikehold resulterer i høye kostnader ved oppgradering. [...] Generelt så er jo det ganske klart at hvis du unnlater et løpende vedlikehold, forebyggende vedlikehold så vil du få store kostnader. På ugunstige tidspunkt som regel. Du vet aldri når det ryker”*

(Prosjektleder, YiT)

De offentlige respondentene bekrefter alle disse argumentene fra privat sektor om fordeler ved å ta i bruk OPS. Tidsmessig ville Ullensaker neppe kunnet ha gjennomført prosjektet så raskt dersom de ikke hadde benyttet seg av privat sektor i stor grad, og de bygningstekniske kvalitetene er svært gode. I tillegg ble byggene ferdigstilte til avtalt tid og uten økonomiske overraskelser, noe som understrekes å være unntaket og ikke normen for offentlige prosjekter. Også driftsøkonomien i forhold til den tjenesterettede driften omtales som gunstig, og dette innebærer innsparinger på sikt, men det understrekes at det er for tidlig å si noe om totaløkonomien i prosjektet. Prosjektet oppleves derimot allerede som svært interessant av *benchmarking*-årsaker, og *benchmarking*-effekter fortelles å allerede vise seg i forhold til hvordan kommunen ivaretar egne bygninger, blant annet gjennom vaskerutiner. Av den kommunale prosjektlederen påpekes det derimot at modellen er lite hensiktsmessig når den kun gjennomføres for ett fåtall bygg i en kommune ettersom kommunen da fortsatt er avhengig av å beholde fulle vaktmesterkorps, og konkluderer med at

*”Enten så burde man avskaffe all bygningsmasse, og bare sitte på kompetansen i forhold til bestillerrollen, eller så burde man ha alt sammen. Man får ikke noen gevinst av å bare sette ut et par bygg, eller ett bygg”*

Fra privat side omtales de høye anbudskostnadene ved OPS-konkurranser som et hovedankepunkt mot modellen, også av samfunnsøkonomiske årsaker da det er mange millioner som kastes bort totalt sett. Når mange aktører er inne i en slik konkurranse blir risikoen for å tape for høy, og denne risikoen forsterkes av at *”politiske myndigheter på toppen av det hele [kan] si nei når man kommer til enden”* (Prosjektleder, YiT). Den høye risikoen som oppleves innebærer også at det er vanskelig eller umulig for mindre aktører å delta:

*”Det som er uheldig med dette, er at det blir umulig å være liten. Hvis det blir masse OPS, så blir det umulig for små entreprenører å engasjere seg. Det er ganske store gjennomføringsrisikoer, krever mye kapital, krever kompetanse. [...] Dette favoriserer de store entreprenørene, eller de kapitalsterke”*

(Finansdirektør, AF)

Finansdirektør i AF-gruppen påpeker videre at det er fallende interesse for modellen innen privat sektor, og angir to årsaker til dette. For det første, fordi evalueringskriteriene i de konkurransene som har blitt gjennomført har vært for utydelige, og for det andre fordi det gjennomføres for få OPS-prosjekter. For å bygge opp kompetanse på feltet og bli effektive over tid, må private selskap få mulighet til å delta i flere slike konkurranser og *”ikke bare 1-2 i året”*. Man er derfor avhengige av at offentlig sektor sier at de vil satse på denne prosjektmodellen, og han tillegger Finansdepartementet en rolle dette.

Erfaringene med modellen kan oppsummeres gjennom Rådmann i Ullensaker og Prosjektleder i YiT sine uttalelser:

*”Hadde jeg kunnet velge så ville jeg ha lagt bort denne totalentreprisemodellen totalt, og sagt at jeg vil kun jobbe med typen Ullensaker-prosjekter fordi at sånn ideelt sett så setter du da prosjektet i midten, og så sitter det aktører rundt som jobber inn i mot det senteret hele tiden. Det er da du kan heve kvaliteten”*

(Prosjektleder, YiT)

*”Det mest morsomme med hele greia, er å ha gjennomført en konkurranseform, hvor vi, i hvert fall ut fra rammebetingelsene den gang – sikret oss det billigste og langt på vei mest effektive til en slik kvalitet som vi fikk. Det var selvsagt en dyp skepsis her, at ved å ha en sånn konkurranseform som dette, at vi ville få dårligere bygg. Lite funksjonalitet og så videre. Og det var ikke slik det ble”*

(Rådmann)

### 8.3.2. Asker-Røyken prosjektet

#### ***Bygg og drift***

Under dybdeintervjuene med respondenter fra Asker-Røyken prosjektet, var det ikke ros av bygget og kvalitetene ved dette respondentene var mest opptatt av å snakke om. Dette er naturlig etter en så komplisert og konfliktfull prosess som de private og offentlige aktørene har vært igjennom i utviklingen av Bråset bo- og omsorgssenter, og spesielt sett i lys av en kommende retts sak. Like fullt ble det påpekt av alle at bygget ble fullført raskere enn det ville ha blitt ved en tradisjonell gjennomføringsmodell, samt at det er svært bra, holder gode kvaliteter og er driftseffektivt:

*”En effekt ved å bruke en slik modell, som er ganske viktig, er at størrelsen på sykehjemmet, kvadratmetermessig, ble lavere enn det vi sannsynligvis ville ha fått om vi hadde gjort det ved en vanlig entreprisemodell.*

(Prosjektleder, Asker)

*”Jeg tror vi fikk et relativt bra sykehjem, eller kanskje et veldig bra sykehjem, for den kostnaden. Kostnaden er ikke spesielt høy sånn kvadratmetermessig med den kvaliteten. Jeg tror ikke vi hadde fått det noe billigere om vi hadde kjørt en vanlig anbudsprosess med all spesifisering”*

(Prosjektleder, Røyken)

*”Vi har lyktes med å gjennomføre et veldig bra prosjekt. Hvor vi har fått til kvalitet og alt sånn [...]. De som er drivere gir oss jo veldig bra tilbakemeldinger på at det fungerer i henhold til intensjoner og forventninger. [...] Jeg er helt sikker på at økonomisk sett så har kommunen fått et veldig bra produkt. De hadde ikke fått det noe billigere med en annen modell”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

I forbindelse med drift og vedlikehold av sykehjemmet, ble det fra privat side hevdet at kommunene også forsøkte å fjerne Selvaag fra denne delen av kontrakten, mens det fra offentlig side ble påpekt at Selvaag som drifter, også etter at kjøpsopsjonen var benyttet, var klart nedfelt i kontrakten og derfor ikke et diskusjonstema. Det er Selvaag Forvaltning AS som i kontraktsfasen står for FDV ved Bråset, og vedlikeholdet av bygget er oppfattet som bra. At Selvaag ikke er tilstede på bygget fulltid, har derimot medført at kommunene har funnet behov for å ansette en egen vaktmester for å stå for daglig drift og vedlikehold, og det er han de ansatte ved sykehjemmet opplever å ha et forhold til. Fra kommunal side påpekes det at de gjennom hele prosessen har savnet mer engasjement og nærmere kontakt med driftsselskapet:

*”Vi har jo savnet å få driftsansvarlige for vårt sykehjem på vårt lag [...]. I den perioden hvor vi var tiltenkt rollen som leietaker, men også i perioden etter at vi tok over som eier, så har vi savnet at Selvaag Forvaltning står opp og jobber for teknisk gode løsninger”*

*”De har jo ikke noen fast mann på stedet der. Jeg oppfatter vel at vaktmesteren på stedet, som er underlagt pleie- omsorgs og driftsselskapet der, han er en nøkkelperson i forhold til å holde dette godt i gang. Jeg oppfatter at Selvaag Forvaltning er for langt unna bygget. De er ikke der hele tiden og daglig”*

(Prosjektleder, Asker)

### ***Prosjektet***

Også for Asker-Røyken prosjektet rapporterer respondentene om at prosjektet har nytt godt av at det var ett av de første OPS-prosjektene i Norge, og det første OPS-prosjektet for den private aktøren.

*”Selvaag har også vært interessert i å levere et representativt sykehjem som de kan bruke i markedsføringen i forhold til andre kommuner. Det har vi nytt godt av. De kunne ha vært mye vanskeligere enn det de var”*

(Prosjektleder, Røyken)

Respondentene fra Selvaag bekrefter at det var viktig for dem å gjennomføre dette som et suksessfullt OPS-prosjekt og *”ha det som et OPS-prosjekt i porteføljen”*, i og med at dette var en satsning fra sentralt i konsernet.

Angående konfliktene som oppstod og til slutt medførte brudd i deler av samarbeidet, påpekes det fra privat sin at de ikke ser at de kunne ha gjort ting så mye annerledes ut fra hvordan ting utviklet seg. De er av den oppfattelse at de fulgte korrekte prosedyrer gjennom hele prosessen ved å sende brev, kalle inn til møter og forsøke å løse uenighetene. Fra kommunal side, fremstår det å råde en uenighet mellom kommunene om de kunne ha håndtert prosjektet annerledes, der Røyken kommune i større grad synes å se problemer i den kommunale prosjekthåndteringen enn respondentene fra Asker gjør. Seniorrådgiver i Medvita fremhever i håndteringen av konfliktene kommunene som den part som forsøkte å løse problemene som oppstod, uten at dette møtte respons fra Selvaag:

*”Jeg ser det vel slik at kommunen på flere områder, både personmessig og økonomisk, [...] kom med innspill hele tiden. Man prøvde å endre prosjektorganiseringen personmessig, uten at det hjalp noe. Man forsøkte også å komme med konkrete forslag til løsninger; økonomisk, praktisk. Man hadde også et eget fora, på kommunens initiativ, hvor man løftet vekk alle uenigheter fra den vanlige prosjekteringen hvor det ble drøftet. Og der synes jeg at kommunen prøvde forskjellige virkemidler uten at de fikk noen respons på dette fra utbygger”*

For eventuelle fremtidige OPS-prosjekter, fremheves følgende fire hovedlærdommer fra den private aktøren. For det første må offentlig sektor være mer spesifikke i kravspesifikasjonene sine, og man må etablere en felles forståelse av når det er mulig å kreve endringer og når det ikke er det. For det andre må det være en større åpenhet i samarbeidet dersom ikke mistillit og et dårlig samarbeidsklima skal oppstå. For det tredje må man jobbe for å få en felles forståelse av kontrakten og sikre at alle leser den likt, og for det fjerde må det sikres at kommunene forstår konsekvensene av å overføre risiko til private aktører.

Følgende hovedlærdommer fremmes av de kommunale respondentene. For det første må det ikke kåres en vinner av prosjektet før man har nådd det punktet at en kontrakt kan signeres umiddelbart. Ved et opphold mellom utvelgning av samarbeidspartner og kontraktsignering reduseres forhandlingsposisjon kraftig. For det andre må man være selektiv på hvilke detaljer en velger å styre, men det understrekes at et stort behov av konkretisering er nødvendig. Det fortelles at både kommunene og rådgiveren fra Medvita i utgangspunktet var av den oppfatning at det i rom og funksjonsprogrammet kanskje var spesifisert mer enn det som var ønskelig ut fra OPS-modellens grunntanker, og at de hadde tatt for gitt at de råd og retningslinjer som var gitt i RFP ble fulgt av Selvaag. I etterkant ser at de burde ha vært enda mer spesifikke:

*”Jeg tror at selv i en modell av denne typen, så er det fryktelig viktig at leietaker er veldig presise på de avgjørende detaljene, og beskriver kvaliteter veldig godt der det er viktig å beskrive kvaliteter. Og vi har gått inn å beskrive materialkvaliteter og tekniske løsninger langt mer enn det man skulle tro var riktig i en sånn modell, og jeg mener at det har vært helt nødvendig”*

(Prosjektleder, Asker)

*”Det vi har lært rundt det, er at vi må være mer spesifikke. I hvert fall hvis vi ikke har en bygningsmessig beskrivelse i tillegg, så må vi i våre dokumenter være mer spesifikk på at ”skal” og ”må”, enn ”bør” og ”kanskje” eller ”anbefalt”*

(Seniorrådgiver, Medvita)

*”Vi har vel noen ganger beskrevet det for oss selv som å oppleve at du noen ganger ble sittende å jobbe med et totalentrepriseprosjekt med en veldig dårlig beskrivelse som gjør at det er stort rom for misforståelser, misnøye og konflikter”*

(Prosjektleder, Asker)

For det tredje krever modellen mer arbeid enn de hadde forestilt seg, og det er derfor viktig at prosjektleder har nok tid til å styre og eie prosessen. For det fjerde har en fastrenteavtale vist seg å være kostbar og andre alternative muligheter burde ha blitt vurdert, og for det femte er kommunesamarbeid utfordrende, og det er viktig å forankre disse godt før en går i gang med å kjøre så komplekse prosesser som OPS-prosjekter innebærer.

### ***OPS-modellen***

Proessen med Bråset var tung for alle de involverte, og erfaringene fra prosjektet har påvirket respondentenes holdning både til å gå inn i nye OPS-prosjekter og til modellen generelt. Vurderingene er dog noe sprikende. Fra kommunal side fremheves det at Bråset-prosjektet var et av flere prosjekter som ble lansert etter en modell med privat drift og eierskap, og at kommunen hadde negative erfaringer fra alle. Å begi seg ut på et nytt prosjekt av samme typen vil derfor trolig ikke være aktuelt på dette tidspunktet:

*”Det ville være naturlig for oss nå å bruke en relativt tradisjonell anbudskonkurranse. Vi har jo nå sett at et selskap som Selvaag, de har ikke noe å bidra med i utformingen av detaljer ved et sykehjem. Det er det kommunene som kan, og noen dedikerte rådgivere av typen Medvita. Den erfaringen har ikke et firma som Selvaag eller Veidekke eller AF”*

(Prosjektleder, Asker)

*”Nå tror jeg vi har lært!”*

(Formannskapssekretær)

Også Selvaag Gruppen sentralt har tatt avstand fra å gå inn i OPS-prosjekter fremover. Selvaag Pluss, som opprinnelig ble etablert som et nisjeselskap som skulle jobbe med helse- og omsorgsbygg og spesielt opp mot offentlig sektor, har valgt å konsentrere seg om det private markedet for boliger ”med det lille ekstra”, og ser ikke offentlig sektor som et sentralt satsningsfelt lengre. Mye på grunn av erfaringene fra Asker-Røyken prosjektet:

*”Det farger litt. Og det farger nok vårt syn på OPS, og vårt syn på kommunal saksbehandling. Midt i den prosessen her, så bestemmer vi oss for at kommuner, det bare dropper vi. Og det er mye på grunn av dette. [...] Det [offentlige] er ikke en lett samarbeidspartner. Det er forskjellige agendaer i det som sies politisk og det som gjøres administrativt. Slik kan det i hvert fall oppfattes å være”*

(Prosjektleder, Selvaag Pluss)

Prosjektlederen fra Selvaagbygg er derimot mer positivt innstilt til å gjennomføre flere prosjekter ved en OPS-modell, og sier at *”Jeg ville ikke ha vært så betenkt på å gå inn i et nytt OPS-prosjekt. Ei heller med Asker kommune”*. Men han understreker at forutsetninger for et nytt samarbeidsprosjekt med Asker ville være at det var en annen prosjektleder som var ansvarlig fra kommunens side, og at det var større åpenhet mellom partene. Årsaken til hans mer positive innstilling tillegges modellens grunntanker om hvordan man skal jobbe sammen:

*”Det er så utrolig mye mer riktig å stå sammen og jobbe mot noe, i stedet for å kjempe mot hverandre, selv om vi nå kanskje har erfart at det ikke er så enkelt. Det er en modningsprosess på begge sider”*

Når det gjelder modellen generelt ser respondentene at den kan ha medført noen positive effekter. Begge sider fremhever at kombinasjonen av privat eierskap og et langvarig drifts- og vedlikeholdsansvar har medført at kvalitetene ved bygget er bedre enn de ville ha blitt ved en tradisjonell anbudskonkurranse, og fra kommunal side fortelles det om at dette hensynet også lå sentralt i forhold til valg av tidspunktet en skulle benytte seg av kjøpsopsjonen:

*”Det var det som var det kinkige. For det første så må man jo utøvd selve opsjonen [innen fristen], men det andre var jo at byggeprosjektet burde ha kommet lengst mulig før en gjorde det slik at all mulig risiko i byggeprosjektet egentlig var avdekket. [...] Når man tok den så sent, så hadde man sett at sånn byggeteknisk sett, så er det ikke noen stor risiko. Det var noen av de taktiske overveiningene”*

(Økonom, Asker)

*”Vi har nok valgt en del både materialer og løsninger som ikke er i billigste klasse, men heller gått mer opp i Mercedes enn Folkevogn på en del ting som vi vet at vil gi fremtidige kostnader. Og der føler en vel kanskje også at hadde du visst at kommunen skulle kjøpe bygget, så hadde vi nok levert dårligere kvaliteter på en del materialer enn det som har blitt gjort. For å spare penger. [...] Der føler jeg vel at kommunen har vært med på å lure oss littegranne. [...] I hvert fall administrasjonen. [...] Vi har lagt mer i det enn vi strengt tatt måtte for å oppfylle kontrakten”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

På den negative siden så er det flere forhold som bringes opp. For det første påpekes det fra privat side at OPS er en svært kostbar konkurranseform å delta i, og at regningen ved deltakelse må bæres av noen:

*”Man må være klar over at det er en eller annen som betaler den regninga. En eller annen gang så kommer jo regninga på bordet. Man må legge dette som kostnader inn i det her, men da må man se det over flere konkurranser. Det er klart at hadde vi deltatt i ti sårne og ikke vunnet, så en eller annen plass må vi plukke opp den her kostnaden og legge det inn et eller annet sted”*

(Prosjektleder, Selvaag Pluss)

Videre omtales risikooverføring, og nødvendigheten av en klar forståelse for at dette koster penger, som et sentralt poeng ved OPS-prosjekter. I følge Selvaag har det vært en antagelse fra offentlig side om at de skal påta seg risiko uten å kreve kompensasjon for dette, og at dette kan synes å være en generell holdning i Asker kommune:

*”Skal man ikke ha noen risiko, skal man ha frihet, så koster det penger. Det gjør det altså... Enten det, eller så klarer en å lure noen. [...] Enten har man ikke tenkt langt nok, eller så har man til hensikt at her skal man få noen til å ta en risiko uten at de skal ha betalt for det. Det samme har jo Asker kommune nå gjort i ettertid. De har gått ut med en OPS-konkurranse på et badeanlegg, hvor deltakerne også skulle ta risikoen med billettinntektene. [...] Det er jo helt håpløst! [...] Forsikring koster penger! Skal man ikke ha noe ansvar, så koster det penger!”*

(Prosjektleder, Selvaag Pluss)

*”[Eiendomsavdelingen i Asker] har så mange tvistesaker rundt omkring, at den har en dårlig stjerne. De er nesten i rettssak på hvert eneste større utbyggingsprosjekt”*

(Prosjektleder, Selvaagbygg)

Spesielt fremheves den privates risiko ved at den offentlige aktøren etter endt leieperiode sier opp kontrakten og samtidig velger å ikke kjøpe tilbake bygget:

*”Det mest ekstreme er jo det at de skal stå fritt til, etter 20 år, å flytte derfra uten å ha noen flere forpliktelser. Sett fra kommunens side er jo det en kjempefin sak. [...] Men de må jo da ikke være så veldig overrasket over at det sitter folk på den andre siden av bordet som kan tenke. For det er jo da selvfølgelig en stor risiko ved prosjektet. Hva skal vi med 16 500 m2 bygg ute i Røyken om 20 år? Hvilken verdi har det for oss om 20 år? Den verdien setter vi til tilnærmet null, og så begynner vi å regne finanskostnader”*

(Prosjektleder, Selvaag Pluss)



Fra kommunal side påpekes det at de finansielle aspektene ved å benytte seg av en modell med privat eierskap, gjør denne prosjektmodellen svært lite interessant. Kommuner vil alltid låne billigere enn private aktører, og det vil derfor følgelig aldri kunne være gunstig å bygge ut offentlige infrastruktur ved privat kapital. Spesielt ikke med tanke på at byggene er spesialiserte for gitte formål og at kommuner ”ikke flytter”. Å benytte seg av elementer ved modellen, som å engasjere private aktører svært tidlig i prosessen og også tillegge de et driftsansvar, kan derimot være fornuftig:

*”OPS av typen privat finansiering som kommunen skal betale alle kostnader ved, mener jeg i utgangspunktet er meningsløst. I et anlegg hvor det offentlige skal være inne i 20 år minst, så vil det alltid lønne seg at kommunen er eier, sørger for finansiering og tar seg av den posisjonen. [...] Men jeg ser absolutt mening i å dra totalentreprisen veldig langt. Og det å også legge inn i totalentreprisen ansvaret for drift og vedlikehold i en periode”*

(Prosjektleder, Asker)

Formannskapssekretæren i Asker er derimot til en viss grad åpen for at en kan benytte seg av en OPS-modell for prosjekter som omfatter ikke-spesialiserte bygg, som kinoer, bibliotek, kontorbygg eller lignende, som har enkelte kommersielle formål og i stor grad kan selvfinansieres ved driftsinntekter.

Det sentrale som går igjen respondenter på både privat og offentlig side sin sluttevaluering av OPS som gjennomføringsmodell for offentlige prosjekter, er at denne ikke er en fullgod modell og at nye modeller må utvikles. Prosjektleder i Selvaagbygg har stor tro på de sentrale hovedelementene i modellen, men mener at en bør gå enda lengre og danne felles selskap der begge sider er medeiere og en opererer med åpne bøker og tydelige fordelingsmodeller for gevinster:

*”Jeg har faktisk litt mer tro på en modell som går litt lenger i OPS-samarbeidet. [...] Man må jobbe enda tettere sammen og ha full åpenhet om økonomien på begge sider, og ha en modell for hvordan en da skal dele. Det at en sammen får til et veldig vellykket prosjekt, gjør at byggekostnadene skal gå nedover totalt sett, kontra en annen modell. Hvis du da ikke lykkes i å få byggekostnadene et hakk ned, sånn at det er noe i mellom der og en tradisjonell bit som kan deles ut fra en modell, da har en ikke lykkes i det offentlige private samarbeidet”*

Formannskapssekretær i Asker er mer generell i beskrivelsen av hva slags type nye modeller han anser som hensiktsmessige, men understreker at det sentralt i disse må ligge en samstemthet, en bedre forståelse for hverandres historie og virkemåte og et klarere sett med spilleregler:

*”Her er det noe i disse her samhandlingsprosessene som må være mye bedre kommunisert hvis denne typen prosjekter skal gå. Og spørsmålet er jo om det er noe med kulturforskjeller på privat og offentlig side. [...] At man er samsnakket, er en helt nødvendig forutsetning. At man skjønner hverandres verden. [...] Og spillereglene må være klare fra dag en. Jeg tror det må jobbes mye med avstemthet i forhold til spilleregelsettet, og det tror jeg ikke man er god på. Jeg tror det kan være veldig utydelig. Litt sånn politikk, litt administrasjon, litt omstilling administrativt. Prøve å tvinge noen nye tanker inn noe sted. Jeg tror det er mange slike motiv som ligger rundt det”*

### **8.3.3. Komparativ analyse**

Etter at begge prosjekter er ferdigstilt og aktørene har opparbeidet seg noe erfaring fra drift, konkluderes det med fra alle involverte at sykehjemmene er svært gode, og at benyttelse av OPS-modellen har hatt positive innvirkninger på både kvaliteter og driftseffektivitet. Vedlikeholdet av bygningene oppleves også som bra ved alle bygg, og i Ullensaker kommune er man spesielt fornøyde med denne effekten av OPS-modellen. Noe av årsaken til den høye generelle kvaliteten som oppleves ved begge prosjekter, tillegges fra de kommunale aktørene at de var tidlig ute med å ta modellen i bruk og har dratt positiv nytte av dette på grunn av de private aktørenes markedsføringsinteresse. Dette bekreftes av privat sektor.

I vurdering av prosjektgjennomføringen og OPS-modellen generelt, er respondentene som ventet svært preget av deres individuelle erfaringer. Ullensaker kommune som i all hovedsak opplevde samarbeidet mellom de private selskapene og seg selv som svært godt gjennom hele prosjektutviklingen, er tydelig begeistret for både det de har oppnådd, og for gjennomføringsmodellen og prosessene generelt. Respondentene brukte mye tid under intervjuene på å fremheve alle de positive erfaringene, og var tydelig svært fornøyde. Både de private og offentlige respondentene var generelt svært positive til å benytte seg av modellen igjen, og de tre private aktørene hadde allerede gått aktivt inn i nye OPS-prosjekter. På grunn av økt politisering av OPS de senere årene, så de kommunale respondentene det derimot som lite sannsynlig at en ville få gjennomslag for å benytte seg av modellen ved prosjektgjennomføring i dag, men respondentene selv

ville gjerne gjennomføre et nytt OPS-prosjekt. Det ble av Rådmannen også understreket at motstanden i stor grad måtte sees på som politisk og ikke rasjonelt begrunnet, noe som også ble fremhevet av de private aktørene. Generelt opplevde respondentene fra Ullensaker-kommune OPS-modellen som en god gjennomføringsmodell for offentlige prosjekter som brakte med seg positive effekter på flere områder, og troen på modellen har styrket seg, heller enn å svekkes, etter å ha fått erfaring fra både gjennomføring og drift.

Respondentene fra Asker-Røyken prosjektet sitter med helt andre opplevelser av den prosessen de har vært igjennom, og et flertall av respondentene tar også avstand fra å benytte seg av OPS-modellen igjen ved kommende prosjekter. Som påpekt, er de alle fornøyde med det fysiske resultatet de har oppnådd ved prosjektet (selve sykehjemmet), men de er langt fra tilfredse med prosessen. Å starte et samarbeid rundt utviklingen av et spesialisert bygg på et tidlig tidspunkt, oppleves av alle som hensiktsmessig for å oppnå et optimalt resultat, men den generelle konklusjonen er at dette må skje på andre måter enn gjennom den OPS-modellen de nå har benyttet. Behovet for å utvikle nye modeller ble understreket, og flere av respondentene hadde mange tanker rundt hvordan dette kunne gjøres, om hvilke utfordringer som måtte løses og om hensiktsmessig organisering.

Aktørenes vurderinger og evalueringer av prosjektene og OPS-modellen i etterkant, er oppsummert i tabell 21:

**Tabell 21: Forskningsspørsmål 3: Hvordan vurderer og evaluerer aktørene prosjektene og OPS som gjennomføringsmodell for offentlige prosjekter i etterkant? (komparativ analyse)**

	ULLENSAKER-PROSJEKTET	ASKER-RØYKEN PROSJEKTET
Bygg	<p><b>Offentlige aktører:</b> Et svært bra bygg; kvalitetsmessig, driftsøkonomisk sett. Det beste de har.</p> <p><b>Private aktører:</b> Svært fornøyde med bygget innenfor de økonomiske rammene de fikk. Har investert i bedre kvaliteter enn ved tradisjonell prosjektgjennomføring</p>	<p><b>Offentlige aktører:</b> Et svært bra bygg. Arealeffektive løsninger. Gode kvaliteter og god driftsøkonomi</p> <p><b>Private aktører:</b> Svært fornøyde med og stolte av bygget</p>

<b>Drift</b>	<p><b><u>Offentlige aktører:</u></b> Eksepsjonelt bra vedlikehold. Å ha en person ansatt på byggene fulltid er av stor betydning.</p> <p><b><u>Private aktører (YiT):</u></b> Yter en service over det de er pålagt. Viktig av hensyn til samarbeid og tillit i en så lang kontrakt</p>	<p><b><u>Offentlige aktører:</u></b> Vedlikeholdet er bra. Kontakten med drifter for dårlig. Er ikke kontinuerlig på bygget.</p>
<b>Prosjektet</b>	<p><b><u>Offentlige aktører:</u></b> Har nytt godt av å være tidlig ute i bruk av modellen. Organisasjonsmodellen fungerte svært bra.</p> <p><b><u>Hovedlærdommer:</u></b> (1) Enkelte kvaliteter må spesifiseres (2) Fast prosjektleder nødvendig (3) Utrede alternative finansieringsmodeller</p> <p><b><u>Private aktører:</u></b> <b><u>Hovedlærdommer:</u></b> (1) Teambuilding (2) Drifter inn i planlegging fra dag en</p>	<p><b><u>Offentlige aktører:</u></b> Har nytt godt av å være tidlig ute i bruk av modellen.</p> <p><b><u>Hovedlærdommer:</u></b> (1) En vinner må ikke kåres uten at prosjektet har kommet så langt at en umiddelbart kan signere en kontrakt (2) Være selektiv i hvilke detaljer en velger å styre, men en stor grad av spesifisering er nødvendig (3) Fast prosjektleder med nok tid (4) Utrede alternative finansieringsmodeller (5) Forankre et kommunesamarbeid godt før OPS-prosjektet starter</p> <p><b><u>Private aktører:</u></b> <b><u>Hovedlærdommer:</u></b> (1) Offentlig sektor må være mer spesifikke i kravspesifikasjoner (2) Større åpenhet mellom partene (nødv. for å oppnå tillit og samarbeid) (3) Sikre felles forståelse av kontrakten (4) Sikre at offentlig sektor forstår konsekvensene av risikooverføring til privat sektor</p>
<b>Modellen</b>	<p>Alle aktører har svært positive erfaringer. Gjør det gjerne igjen. De tre private aktørene har alle gått aktivt inn i nye OPS-prosjekter. En satsning.</p> <p>Modellen har blitt mer politisert. Vanskeligere å gjennomføre. Modellen bør ikke knyttes til noen politisk akse</p> <p><b><u>Fordeler ved modellen:</u></b> (1) Totaløkonomi / livssyklus kostnader (2) Vedlikehold (3) Forutsigbarhet (levering og økonomi) (4) Tidligere gjennomføring av offentlige prosjekter (5) Benchmark</p> <p><b><u>Ankepunkter ved modellen:</u></b> (1) Høye anbuds kostnader (2) Politisk risiko (3) Liten politisk satsning</p>	<p><b><u>Offentlige aktører:</u></b> Ikke mer OPS. Har lært. Modellen er ikke ønskelig av økonomiske årsaker. Muligens for ikke-spesialiserte bygg. Behov for nye modeller – kulturforskjeller i fokus</p> <p><b><u>Private aktører:</u></b> Selvaag har droppet offentlig sektor som sitt satsningsfelt (sentral beslutning) Behov for nye modeller – felles selskap og åpne bøker i fokus</p> <p><b><u>Generelle effekter av modellen:</u></b> Kvalitetsheving pga livssyklusfokus Høye anbuds kostnader</p>

---

## Kapittel 9: Implikasjoner og bidrag

---

Selv om OPS-modellen er kjent helt fra tilbake på 1600-tallet, har den kun nylig gjenerobret sin popularitet. I land som Storbritannia, New Zealand, Canada og Danmark, har den det siste tiåret vunnet frem i prosjektgjennomføring innen de fleste sektorer, men i Norge ble den først ”gjeninnsatt” på kartet av Samferdselsdepartementet i 1999. Det var også da begrepet OPS ble lansert for første gang, som en norsk oversettelse av engelske *Public-Private Partnerships* (PPP) og *Private Finance Initiatives* (PFI).

Til tross for en stor initiell satsning på OPS fra Storting og Regjering og positive erfaringer fra de tre forsøksprosjektene (jfr. avsnitt 4.1), er antallet gjennomførte OPS-prosjekter i Norge enda svært begrenset. Mens hele 54 % av landets kommuner i 2004 rapporterte at de jevnlig benyttet seg av konkurranseeksponeringstiltak, var det bare 7 % som oppgav at de hadde benyttet seg av OPS-kontrakter (Johnsen m.fl., 2004)<sup>77</sup>. Andre metoder anvendes følgelig i en helt annen skala, og dette gjør det naturlig å spørre seg om hvorfor OPS-modellen er så lite brukt.

En sentral årsak, er nok at OPS siden 1999 til dels har blitt møtt med økende – i stedet for avtagende – skepsis og kritikk. Spesielt fra den politiske venstresiden er motsanden sterk og innsigelsene mange. Etter fremleggelse av den statlige utredningen av modellen i 2003 (KPMG, 2003A), preget større kampanjer mot OPS mediebildet på venstresiden i lengre tid. Spesielt Klassekampen deltok aktivt i dette, og flere ”motbevis” til konklusjoner i rapporten og OPS-prosjekter med uheldige utfall, ble presentert. Det ble også fra ulike hold fremsatt krav om en ny utredning. Dette har per i dag ikke har blitt gjennomført, og det har ei heller de tiltakene som ble foreslått i utredningen for å legge gode rammevilkår for modellen. Eksempelvis utarbeidelse av en OPS-veileder<sup>78</sup> og opprettelse av en enhet som kan være pådriver, og bistå og gi råd i arbeidet med slike prosjekter. Den tidligere klart uttrykte sterke satsingen på modellen fra sentralt hold, har

---

<sup>77</sup> I en undersøkelse gjort av Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD)

<sup>78</sup> En OPS-veileder er under utarbeidelse av bla. Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Kommunenes Sentralforbund (KS), men denne er ikke ferdigstilt. Denne foreløpige OPS-veilederen er benyttet som kilde og referanse i forbindelse med arbeidet med masterutredningen.

følgelig etter hvert blitt mindre høyløst, og det nylige regjeringsskiftet ventes heller ikke å innebære at mer ressurser vil bli satt inn for å promotere OPS.

Disse faktorene kan bidra til å forklare hvorfor OPS som prosjektmodell ikke har ”tatt av” i Norge, og følgelig heller ikke kan omtales som en ny trend innen offentlig sektor. Det blir likevel av flere forventet at modellen vil bli tatt i bruk i større grad de kommende årene (bl.a. Gjønnnes, 2003; Fossum og Ask, 2004), og sentrale organisasjoner som bl.a. NHO har uttalt at de vil arbeide for økt bruk av Offentlig-Privat Samarbeid i gjennomføring av prosjekter (NHO, 2005). Fra forfatterens side er det også bare i løpet av det siste året<sup>79</sup> registrert en merkbar økning i antallet private selskaper som markedsfører seg som OPS-aktører på sine hjemmesider, noe som kan tyde på at markedet er i ferd med å modnes.

En treg implementering av OPS som prosjektmodell, ble også opplevd i Storbritannia de første 4-5 årene etter at den ble fremhevet som nasjonal satsing (jfr. avsnitt 4.3), og også i Nederland erfarte man at det tok lengre tid enn ventet å vekke interessen. Delvis har dette i disse landene blitt forklart med skepsis fra privat sektor på grunn av høye anbuds-kostnader og høy risiko, og delvis med politisk skepsis og påfølgende treg respons fra offentlige aktører. Respondenters uttalelser fra casestudien som er gjennomført i forbindelse med denne masterutredningen, samsvarer med disse erfaringene internasjonalt. I Storbritannia måtte omfattende endringer i lovverket og opprettelse av egne rådgivningsbyråer til for å oppnå den ønskede bruken av modellen, og dersom OPS fra sentralt hold i Norge fortsatt vurderes som en ønsket nasjonal satsing, må det trolig settes inn større ressurser dersom en skal oppnå en slik målsetting raskt.

## **9.1. Casestudien**

Erfaringer fra bruk av OPS-modellen internasjonalt, samsvarer sterkt med funnene fra casestudiene. Vi skal her se på hvilke universelle konklusjoner det er mulig å trekke, hvilke utfordringer andre aktører står overfor når de velger å implementere OPS, samt hvilke lærdommer en kan hente fra de erfaringer som foreligger.

---

<sup>79</sup> I perioden mellom mars 2005, da arbeidet med semesteroppgaven om OPS ble startet, og mai 2006.

### 9.1.1. Prosjektgjennomføring

På prosjektplan, ble samarbeidet mellom sektorene i parallellforhandlingsfasen opplevd som konstruktivt og godt ved begge prosjekter, men ble fortalt å raskt forverre seg etter kontraktssignering. Dette erfares ofte ved OPS-prosjekter, og tillegges spesielt (1) usikkerhet og manglende tillit mellom partene som følge av uklarhet om modellen, målsettinger, arbeidsmetoder og autoritet, (2) for høye forventninger til prosjektgjennomføringen, (3) at aktørene har stereotypiske bilder av hverandre, (4) motstridende interesser som i stor grad først viser seg etter at den initielle ”spenningsfasen” er over og kontrakt sikret, samt (5) at kontrakten settes i sentrum i stedet for samarbeidet (jfr. avsnitt 4.2.3).

Av Reijniers (1994) påpekes det at endringer i prosjekter etter kontraktssignering erfaringsmessig ofte medfører store økonomiske konsekvenser, og at dette oppleves som uventet av de offentlige aktørene. KPMG-rapporten (2003) fremhever i den forbindelse nødvendigheten av at det tidlig inkorporeres i kontrakten hvordan endringer og tilpasninger skal gjennomføres – ikke bare i prosjektutbyggingen, men gjennom hele kontraktperioden – dersom et samarbeid skal fungere bra. Slike spenninger mellom sektorene blir i faglitteraturen koplet til to faktorer; for det første, den grunnleggende ulikheten mellom dem som omhandler at private aktører er profittmaksimerere, mens offentlige aktørers formål er å maksimere den samfunnsmessige nytten. For det andre, at kontrakter generelt forstås med utgangspunkt i klassisk juss, og at dette verken er hensiktsmessig eller korrekt for slike langsiktige relasjonelle kontrakter som OPS innebærer (Campbell og Harris, 1993).

Ved Ullensaker-prosjektet ble det opplevd til dels store samarbeidsproblemer mellom partene rundt byggestart. Konflikten ble fortalt å være forårsaket av to hovedproblemstillinger; den første omhandlet at den kommunale prosjektlederen hadde forventninger om en mindre arbeidskrevende prosess og bevisst la ansvar for beslutninger over på entreprenøren, mens entreprenøren på sin side etterlyste en mer tradisjonell prosjektgjennomføring. Den andre, omhandlet detaljspesifiseringer og endringer i tilbudsmaterialet, med påfølgende uenigheter om hva som lå innenfor og utenfor kontrakt. Disse opplevelsene kan knyttes direkte til de internasjonale erfaringer gjengitt i punktene over.

Ved at den private entreprenøren satte inn en ny prosjektleder som av offentlig sektor ble opplevd som mer velvillig og forståelsesfull i forhold til at dette var en ny samarbeidsmodell, ble konfliktene derimot raskt løst, og samarbeidet gjennom resten av prosjektutviklingen løp relativt knirkefritt. Av respondentene selv tillegges det gode samarbeidet i stor grad nytten av at det var flere private aktører inne med spesifikke egeninteresser, og at dette medførte at dynamikken var god og at helheten ved prosjektet kontinuerlig ble satt i sentrum. Fra kommunenes rådgiver vektlegges også at en hadde klare systemer for håndtering av endringer, og at konsekvensene for både drift og finansiering ble lagt frem før en endelig beslutning ble fattet. Det er grunn til å anta at dette har hatt stor innvirkning på kommunal sektors opplevelse av å ikke møte ”økonomiske overraskelser”.

I gjennomføringen av Asker-Røyken prosjektet, ble det også erfart større samarbeidsproblemer som startet etter kontraktsignering, men i dette prosjektet vedvarte og eskalerte konflikten, og resulterte til slutt i at kontrakten ble avsluttet. I all hovedsak fremstår konflikten i Asker-Røyken å grunne i ulike oppfattelser av hvordan kontrakten skulle leses, og der denne uenigheten – styrket av at de økonomiske konsekvensene ved endringer kom senere på bordet enn ved Ullensaker-prosjektet – innebar at en sterk personkonflikt og samarbeidsproblemer mellom kommunene utviklet seg.

### **9.1.2. Prosjektutfall**

Hovedargumenter for å benytte en OPS-modell i gjennomføringen av offentlige prosjekter, er at en som følge av en livssyklusstankegang rundt prosjekter, vil oppnå et resultat av høyere kvalitet, bedre driftsmessige løsninger, bedre vedlikehold og en gunstigere totaløkonomi.

Det er enda for tidlig å si noe om casenes totaløkonomi, men det blir allerede påpekt fra respondenter fra begge prosjekter at kvaliteten er svært bra, driftsøkonomien god og vedlikeholdet til dels svært mye bedre enn ved tilsvarende offentlige bygg. Ved Asker-Røyken prosjektet tyder dette på at kommunene har høstet positive strategiske effekter ved å benytte seg av kontraktens exit-mulighet på et så sent tidspunkt da det maksimale av kvalitetsincentiv allerede var lagt inn i bygget. På den andre siden må det påpekes at valget av å avbryte kontrakten kan innebære utjevne negative effekter på drift og vedlikehold på sikt, og at det enda er for tidlig å si noe om dette.



Totalt sett fremstår OPS-modellen så langt å ha oppnådd de mål den foreskriver, og det vil på sikt bli interessant å kunne undersøke om gevinsten på disse feltene overstiger modellens finansieringsmessige ulempe som følge av at private aktører/eiere finansierer lån til en høyere rente enn offentlige aktører.

### **9.1.3. Politikk**

På det politiske plan, ble det ved begge prosjekter erfart at den sterke støtten til modellvalget sank betraktelig i løpet av gjennomføringsfasen.

I Ullensaker forble sykehjemmet privat eid etter behandling i kommunestyret om å benytte seg av kjøpsopsjonen, men det var små marginer å gå på, og prosjektet har i etterkant jevnlig blitt dratt frem som et eksempel på hvordan man ikke skal gjøre det. Dette til tross for at kommunen har svært positive erfaringer med både prosjektgjennomføringen, resultatet og driften. Ved Asker-Røyken prosjektet, ble kjøpsopsjonen benyttet ved endelig behandling av saken, til tross for kommunenes kultur om ”å tenke nytt” og den sterke politiske støtten ved oppstart. Også her har støtten vært fallende over tid, og respondentene ser det som lite sannsynlig at OPS-modellen vil velges igjen da de nå ”har lært”.

I avsnitt 8.2.3 ble det sannsynliggjort at prosjektutfallene, i tillegg til de politiske og gjennomføringsrelaterte faktorer, også bør sees i sammenheng med årsaken til at prosjektmodellen i utgangspunktet ble valgt. I analysen, ble modellvalget i Ullensaker studert i lys av det instrumentelle organisasjonsperspektivet på bakgrunn av en rasjonell beslutningsprosess der alternativer og konsekvenser var utredet før endelig modellvalg ble foretatt. Asker-Røyken prosjektet ble på sin side studert i lys av både myteperspektivet og kulturperspektivet innen organisasjonsteorien, og valget av OPS som gjennomføringsmodell fremstod å i stor grad være foretatt på grunnlag av en etablert trend og kultur i Asker kommune, samt fordi både OPS og interkommunalt samarbeid på dette tidspunktet var fremmet som satsingsfelt fra sentralt hold.

Dersom valget av OPS som gjennomføringsmodell for prosjekter er foretatt på bakgrunn av kunnskap og nøye evalueringer av både mulige positive og negative konsekvenser, fremstår det å være større sannsynlighet for at prosjektet skal lykkes og positive erfaringer gjøres.

#### 9.1.4. Erfaringer oppsummert

Sykehjemmene i Ullensaker og Røyken kommuner, ble gjennomført ved en OPS-modell som de to første prosjektene innen sin sektor i Norge. De var også blant de første OPS-prosjektene innenlands generelt. Erfaringsmessig innebærer det å være tidlig ute med å ta i bruk en ny modell større risiko for konflikter ettersom læring ikke er oppbygd verken internt i egen organisasjon eller generelt. Problemene som ble erfart i sykehjemsprosjektene studert i casestudien, ville derfor trolig ha vært mindre fremtredende dersom OPS-modellen var en kjent og hyppig benyttet modell på det tidspunktet kommunene tok den i bruk. Tillit, både til en modell som virkemiddel og til samarbeidspartnere, trenger tid for å etablere seg, og det er følgelig langt på vei ikke overraskende at partene opplevde de uoverensstemmelsene og konfliktene de gjorde. For alle parter vil det også ta tid å avlære etablerte handlings- og reaksjonsmønstre i så stor grad som OPS-modellen krever.

I tabell 22 er de erfaringer fra anvendelse av OPS-modellen som kan trekkes fra casestudiene studert i lys av konflikter og suksesskriterier fremmet basert på internasjonale erfaringer (Linder, 1999; Campbell og Harris, 1993; KPMG, 2003; Smith, 1999; Grimsey og Lewis, 2002 og 2004; Knott, 1993; Reijniers, 1994; Parker og Hartley, 2003; Abdel-Aziz og Russel, 2001; Gerrard (2001); Grout, 1997 og Koppenjan, 2003):

**Tabell 22: Erfaringer fra anvendelse av OPS-modellen sett i lys av konflikter og suksesskriterier fremmet basert på internasjonale erfaringer**

<b>KILDER TIL KONFLIKT</b>	<b>Ullensaker</b>	<b>Asker-Røyken</b>
<b>Liten erfaring fra å jobbe sammen fra tidligere (sektormessig)</b>	Delvis	Ja
<b>Stereotypisk bilde av hverandre</b>	Nei	Ja
<b>For høye forventninger</b>	Ja	Uvisst
<b>Liten kunnskap om modell og erfaringer</b>	Ja	Ja
<b>Uklarhet om målsettinger, arbeidsmetoder og autoritet</b>	I noen grad	I større grad
<b>Mistillit</b>	Nei	Ja
<b>Offentlig sektor har vansker med å gi slipp på kontroll</b>	Nei	Ja
<b>Høye spesialiserte initialinvesteringer fra privat sektor</b>	Ja	Ja
<b>Uventede og høye kostnader ved endringer</b>	I liten grad	Ja

SUKSESSKRITERIER	Ullensaker	Asker-Røyken
Felles visjon	Uvisst	Uvisst
Aktiv teambygging	Nei	Nei
Tillit, ærlighet, fleksibilitet og velvilje	Ja	Nei
Samarbeid, og ikke kontrakten i sentrum	Ja	Nei
Relasjonell kontraktsforståelse	I stor grad	Nei
Klare systemer for gjennomføring av endringer etc.	Ja	Nei
Etablering av målbare resultatindikatorer	Uvisst	Uvisst

## 9.2. Videre forskning

Ettersom OPS-kontrakter typisk har en varighet på mellom 20 og 30 år, vil det følgelig være umulig å gjennomføre totalevalueringer av prosjekter på flere år enda. Basert på internasjonale erfaringer så langt, er det derimot startfasen av prosjektene som oppleves som mest problematisk og konfliktfull, og det er av denne grunn også denne tidlige prosjektfasen en bør fokusere på i empiriske studier. Spesielt ansees det som hensiktsmessig å gjennomføre flere casestudier der følgende undersøkes:

- (1) Hvordan **årsaken til valg** av OPS som prosjektmodell (*beslutningsgrunnlaget*) påvirker opplevelsen og evalueringen av prosjektene og modellen
- (2) I hvilken grad **aktiv teambygging** gjennomføres, og hvilken effekt dette har på opplevelsen og evalueringen av prosjektene og modellen
- (3) Hvordan ulike **former for organisering** av de involverte aktørene virker inn på opplevelsen og evalueringen av prosjektene og modellen
- (4) Hvordan behov for **endringer og justeringer** av prosjektmaterialet etter kontraktsignering håndteres, med spesielt fokus på aktørens kontraktsforståelse, og hvordan dette virker inn på opplevelsen og evalueringen av prosjektene og modellen
- (5) Hvordan OPS-prosjektet ble opplevd og erfart av en **bredere sammensatt gruppe aktører**; politikere, indirekte berørte (bl.a. eiendomsavdeling, pleie- og omsorgspersonale, fagforeninger)

Vurderinger av om OPS-modellen også på lengre sikt realiserer den kvalitetshevingen og bedre driftsøkonomien som teorien forespeiler, og som over prosjektets livssyklus skal gjøre at OPS-prosjekter skal bli rimeligere enn tradisjonelt gjennomførte prosjekter, vil det ikke være mulig å dra endelige konklusjoner på i lang tid enda. Det er derimot viktig at påbegynte OPS-prosjekter følges opp gjennom hele driftsfasen, slik at en totalevaluering av prosjektene lettere kan gjennomføres på sikt. Det vurderes også som sentralt at studier av OPS-kontraktens oppbyggelse og juridiske innhold gjennomføres slik at aktørene gis presedens for hvordan slike kontrakter skal forstås og vil tolkes ved eventuelle rettssaker. Den kommende rettssaken i forbindelse med Asker-Røyken prosjektet kan være viktig for mange aktører innen begge sektorer på sikt.

Det konkluderes med at mer forskning omkring både det teoretiske grunnlaget for OPS-modellen generelt, og empiriske studier av erfaringer så langt, er svært viktig for å utvikle en bedre forståelse for fagfeltet. Spesielt vurderes casestudier som hensiktsmessig nå i startfasen av forskningen rundt tematikken, mens kvantitative studier og evalueringer bør gjennomføres på sikt når et større datamateriale foreligger.

# Litteraturliste

- Abel-Aziz, A. M. og Russel, A. D. (2001): "A structure for government requirements in public-private partnerships". *Canadian Journal of Civil Engineering*, vol. 28, nr. 6 (desember), s. 891-909
- Anderson, Rolph E. (1973): "Consumer dissatisfaction: The effect of disconfirmed expectancy on perceived product performance". *Journal of Marketing Research*, vol. x (februar)
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2002): *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*
- Beato, Paulina og Vives, Antonio (1996): "Private-sector participation in infrastructure: Risk, fiscal, and efficiency issues in public-private arrangements for the provision of services". *Infrastructure*, vol. 1, nr. 3, s. 3-14
- Berg, Morten (1995): *Effektivitet og konkurranse i kommunesektoren*. SNF, 81/95
- Boyne, George A. (2003): "What is public service improvement?". *Public Administration*, vol. 81, nr. 2, s. 211-227
- Brekke, Kurt og Hagen, Kåre, P. (1999): *Offentlig sektor som tilbyder eller produsent. Noen synspunkter på oppgavefordeling mellom privat og offentlig sektor*, SNF, 11/99
- Bruknapp, Arne; Rådmann Asker kommune (2004): Hvordan sikre et vellykket OPS-prosjekt? Erfaringer fra konkurranse om OPS oppdrag om bo- og aktivitetssentre i Ullensaker kommune. KS/NHO-konferanse: Oslo, 17.03.2004  
<http://www.ks.no/upload/39325/Arne%20Bruknapp.ppt#1>
- Busch, T.; Johansen, E; Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.) (2001): Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis. Oslo: Universitetsforlaget
- Cameron, Rondo (1997): A concise economic history of the world. From Paleolithic times to the present. New York: Oxford University Press
- Campbell, David og Harris, Donald (1993): "Flexibility in long-term contractual relationships: The role of co-operation". *Journal of Law and Society*, vol. 20, nr. 2, s.166-191
- Chen, B. (2002): *Rethinking New Public Management: A Metaphorical Approach*. Paper Presented to the Fifteenth Annual International Conference of the Public Administration Theory Network, hosted by Cleveland State University, Cleveland, Ohio, May 30-June 1, 2002
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2002): New Public Management. The transformation of ideas and practice. Hampshire, UK: Ashgate
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Rørvik, K.A. (2004): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget

- Daniels, Ronald J. og Trebilcock, Michael J. (1996): "Private provision of public infrastructure: An organizational analysis of the next privatization frontier". *The University of Toronto Law Journal*, vol. 46, nr. 3, s. 375-426
- Domberger, Simon og Jensen, Paul (1997): "Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, nr. 4, s. 67-78
- Domberger, Simon og Rimmer, Stephen (1994): "Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey". *The International Journal of the Economics of Business*, vol. 1, nr. 3, s. 439-453
- Eco, Umberto (2002): Kunsten å skrive en akademisk oppgave, hovedoppgave og masteroppgave. Oslo: Idem Forlag
- Econ (1999): *Offentlig-privat samarbeid ved veiutbygging*. For Samferdselsdepartementet, rapport 64/99
- Econ (2001): *Konkurransesflater mellom offentlig og privat tjenesteyting*. For NHO, rapport 63/01
- Espedal, Bjarne (1999): *Styringsformer i privat og offentlig partnerskap*. SNF, 69/99
- Flemming, John og Mayer, Colin (1997): "The assessment: Public sector investment". *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13, nr. 4, s. 1-11
- Fossum, E. og Ask, A. (2004): "Offentlig-Privat-Samarbeid". *HMF*, nr. 2 (2004), s. 20-26
- Frant, Howard (1996): "High-powered & low-powered incentives in the public sector". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 6, nr. 3, s. 365-381
- Frey, James H. og Oishi, Sabine M. (1995): How to conduct interviews by telephone and in person. Sage Publications
- From, Johan m.fl. (2003): Hvor moderne? Konkurransesutsetting i offentlig sektor. Oslo: Abstrakt Forlag
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2002): *Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001. Sluttrapport*
- Gerrard, Michael B. (2001): "Public-private policy partnerships: What are Public-Private Partnerships, and how do they differ from privatization?". *Finance & Development*, Vol. 38, nr. 3, s.48-51
- Ghuri, Pervez og Grønhaug, Kjell (2002): Research methods in business studies. A practical guide. Hertfordshire: Prentice Hall
- Gjønnes, Arnhild Dordi (2003): "Offentlig Privat Samarbeid". *Horisont*, Næringspolitisk tidsskrift, NHO. Nr 1/2003, årgang 4, s. 106-111
- Gormley Jr., William T. (1990): Privatization and it's alternatives. Wisconsin: University of Wisconsin Press

- Gould, Nicholas og Durrant, Lovell White (1998): "Dispute resolution mechanisms to address unforeseen circumstances in long term Build-Own-Operate contracts". *Constructional Law*, vol. 9, nr. 4, s. 133-136
- Grimsey, Darrin og Lewis, Mervyn K. (2002): "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects". *International Journal of Project Management*, vol. 20, s. 107-118
- Grimsey, Darrin og Lewis, Mervyn K. (2004): "The governance of contractual relationships in public-private partnerships". *The journal of Corporate Citizenship*, vol. 15 (fall), s. 91-109
- Grimsey, Darrin og Lewis, Mervyn K. (2005): "Introduction". I: Grimsey, Darrin og Lewis, Mervyn K. (red.): The economics of public-private partnerships, Northampton: Edwar Eldgar Publishing Limited
- Grønhaug, Kjell (1985): "Problemer i empirisk forskning". *NHH/RSF: Metoder og perspektiver i økonomisk-administrativ forskning*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Grønhaug, Kjell (1999): "Forskning og nyttig kunnskap". I: Friedman, Ken og Olaisen, Johan (red.): Underveis til fremtiden. Kunnskapsledelse i teori og praksis. Handelshøyskolen BI, årbok 1999 (kap. 3). Bergen: Fagbokforlaget
- Grout, Paul A. (1997): "The economics of the private finance initiative". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, nr. 4, s. 53-66
- Grout, Paul A. (2003): "Public and private sector discount rates in public-private partnerships". *The Economic Journal*, vol. 113 (mars), s. c62-c68
- Hall, John (1998): "Private opportunity, public benefit?". *Fiscal Studies*, vol. 19, nr. 2, s. 121-140
- Hart, O., Shleifer, A. og Vishny, R. W. (1997): "The proper scope of government: Theory and application to prisons". *Quarterly Journal of Economics*, s. 1127-1159
- Hart, Oliver (2003): "Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships". *The Economic Journal*, vol 113 (mars), s. c69-c75
- Hellevik, Ottar (1997): Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo: Universitetsforlaget
- Hood, Christopher (1995): "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme". *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nr. 2 & 3, s. 93-109
- Hood, Christopher. (1991): "A public management for all seasons?". *Public Administration*, vol. 69, vår 1996, s. 3-19
- Husbanken (2000): *Retningslinjer for tilskudd fra husbanken til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, oppstartstilskudd, og kompensasjonstilskudd til dekning av renter og avdrag på lån*
- Inst. S. nr. 119, 2000-2001 (Nasjonal transportplan)

- Jensen, Paul H. og Stonecash, Robin E. (2005): "Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts". *Journal of Economic Surveys*, vol. 19, nr. 5, s. 767-787
- Jessop, B. (2000): Globalisering og interaktiv styring. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- Johannessen, Asbjørn; Kristoffersen, Line og Tufte, Per Arne (2004): Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. Oslo: Abstrakt forlag
- Johansen, Lars-Henrik (2001): *Effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift*. SNF, 27/01
- Johansen, Lars-Henrik (2001): *Er privat drift mest effektivt? Effektivisering i privat og kommunalt brannvesen i Danmark og Norge*. SNF, 28/01
- Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S.I. (2004): "Konkurransetsetting i teori og praksis". I: Å. Johansen, I. Sletnes og S.I. Vabo (red.): Konkurransetsetting i kommunene (kap. 2). Oslo: Abstrakt forlag
- Johnson, R. Burke (1997): "Examining the validity structure of qualitative research". *Journal of Consumer Research*, Vol. 21 (desember), s. 491-503
- Johnstad, T., Klausen, J.E. og Mønnesland, J. (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 76, august 2003
- Jørgensen, Torben Beck (1999): "The public sector in an in-between time: Searching for new public values". *Public Administration*, vol. 77. nr. 3, s. 565-584
- Kamerman, Sheila B. og Kahn, Alfred J. (1989): Privatization and the welfare state. New Jersey: Princeton University Press
- Kettl, Donald F. (1997): "The global revolution in management: Driving themes, missing links". *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, no. 3, s. 446-462
- Kjerstad, Egil (1997): *Konkurransetsetting – noen sentrale temaer*. SNF, 7/97
- Klausen, K.K. (2004): "New Public Management – en fortolkningsramme for reformer". I: T. Busch, E. Johansen; K.K. Klausen; og J.O. Vanebo (red.): Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis (kap. 1). Oslo: Universitetsforlaget
- Koppenjan, Joop F. M. (2005): "The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands". *Public Administration*, vol. 83, nr. 1, s. 135-157
- KPMG (2003A): *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)*. Utredning for Nærings- og Handelsdepartementet, mars 2003
- KPMG (2003B): *Utredning av samfunnsøkonomiske konsekvenser ved bruk av OPS*. Utredning for Næringslivets Hovedorganisasjon, Byggnæringens Landsforening, Selmer Skanska AS og Veidekke ASA, mai 2003



- Langørgen, Audun (2005): "Vekstkommunenes økonomi". *Norsk økonomisk tidsskrift*, vol. 119, s. 39-50
- Linder, Stephen H. (1999): "Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings". *American Behavioral Scientist*, vol. 43, nr. 1, s. 35-51
- Lystestøl, P. A. og Meland, E. A. (2003): Velferdsstatens økonomi. Oslo: Universitetsforlaget
- Maxwell, J. A. (1992): "Understanding and Validity in Qualitative Research". *Harvard Educational Review*, vol. 63, nr. 3, s. 279-300
- Mayston, David J. (1999): "The private-finance initiative in the National Health Service: An unhealthy development in New Public Management?". *Financial Accountability & Management*, vol. 15, nr. 3 & 4, s. 249-274
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977): "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, vol. 83, s. 340-363
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD); xxx (HD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD); Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Kommunenes Sentralforbund (KS) (2004): Veileder OPS. Foreløpig versjon, 15.03.2004
- Nesheim, Torstein (2004): "Bestiller-utfører-organisering og hierarki: Spenninger i møtet mellom motstridende organisasjonsprinsipper". I: Å. Johansen, I. Sletnes og S.I. Vabo (red.): Konkurransetsetting i kommunene (kap. 5). Oslo: Abstrakt forlag
- Nesheim, Torstein og Rokkan, Aksel I. (2001): Konkurransetsetting av sykehjemdrift i Oslo og Trondheim kommune: Foreløpige erfaringer. SNF, 4/01
- Nesheim, Torstein og Rokkan, Aksel I. (2004): "Erfaringer med kontraktbasert styring av leverandører ved konkurransetsetting av sykehjemdrift". I: Å. Johansen, I. Sletnes og S.I. Vabo (red.): Konkurransetsetting i kommunene (kap. 6). Oslo: Abstrakt forlag
- Nesheim, Torstein og Vathne, Kjell (2000): Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner. SNF, 59/00
- NOU 2000:19: Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?
- Oliver, Richard L. (1993): "Cognitive, Affective, and Attribute Bases of the Satisfaction Response". *Journal of Consumer Research*, vol. 20 (desember)
- Oliver, Richard L. (1996): Satisfaction: A behavioural perspective on the consumer. Irwin/McGraw-Hill
- Oliver, Richard L. og DeSarbo, Wayne S (1988): "Response determinants in satisfaction judgements". *Journal of Consumer Research*, vol. 20 (desember)

- Oliver, Richard L. og Swan, John E. (1989): "Equity and disconfirmation perceptions as influences on merchant and product satisfaction". *Journal of Consumer Research*, vol. 16 (desember)
- Olsson, Nils (2004): "Gjennomgang og oppsummering av tilgjengelig informasjon om kommunal eiendomsforvaltning". *SINTEF Rapport*, STF38 A04822
- OPS-portalen (a): *Begrepet "Offentlig Privat Samarbeid"*  
[http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/begrepet\\_ops.pdf](http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/begrepet_ops.pdf)
- OPS-portalen (b): *OPS og privatisering*  
[http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/ops\\_og\\_privatisering.pdf](http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/ops_og_privatisering.pdf)
- OPS-portalen (c): *Bakgrunnen for det norske OPS-begrepet*  
[http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/bakgrunnen\\_for\\_det\\_norske\\_ops\\_begrepet.pdf](http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/bakgrunnen_for_det_norske_ops_begrepet.pdf)
- OPS-portalen (d): *Storbritannia – Fra privatisering til PFI*  
[http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/bakgrunnen\\_i\\_storbritannia.pdf](http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/pdf/bakgrunnen_i_storbritannia.pdf)
- Owen, G. og Merina, A. (1997): "The private finance initiative". *Engineering, construction and Architectural Management*, vol. 4, nr. 3, s. 163-177
- Pack, Janet Rothenberg (1991): "The opportunities and constraints of privatization". I: Gromley, William T. Jr. (red.): Privatization and its alternatives (kap. 14), University of Wisconsin Press
- Parker, David og Hartley, Keith (2003): "Transaction costs, relational contracting, and public-private partnerships: A case study of UK defence". *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 9, nr. 3, s. 97-108
- Pollitt, C. (1995): "Justification by works or faith? Evaluating the new public management". *Evaluation* vol. 1, nr. 2, s. 133-154
- Pollitt, Christopher og Bouckaert, Geert (2004): Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press
- Reijniers, J. J. A. M. (1994): "Organization of public-private partnership projects. The timely prevention of pitfalls". *International Journal of Project Management*, vol. 12, nr. 3, s. 137-142
- Reve, Torger (1985): "Validitet i økonomisk-administrativ forskning". NHH/RSF, *Metoder og perspektiver i økonomisk-administrativ forskning*, s. 52-72
- Ribault, Anne (2001): "The lessons from the French experience in public and private partnerships". *Irish Banking Review*, spring, s. 49-60
- Røvik, Kjell Arne (1998): Moderne organisasjoner: trender i organisasjoner ved årtusenskiftet. Bergen: Fagbokforlaget
- Sahlin-Andersson, K. (2002): "National, International and Transnational Constructions of New Public Management". I: Christensen, T. og Lægreid, P. (red): New Public Management. The transformation of ideas and practice (kap. 3). Hampshire, UK: Ashgate

- Schneider, Anne Larason (1999): "Public-private partnerships in the U.S. prison system". *American Behavioral Scientist*, vol. 43, nr. 1, s. 192-208
- Scott, Richard (1981): Organizations: rational, natural, and open systems. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Shleifer, A. (1998): "State versus Private Ownership". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nr. 4, s. 133-150
- Smith, A. J. (1999): "Philosophical aspects of the public/private sector partnership". I: Privatized infrastructure: The role of Government (kap. 9), London: Thomas Telford Publishing
- Søgaard, Christian (2004): *En norsk veileder til Public Sector Comparator*. Norges tekniske og naturvitenskaplige universitet (Institutt for bygg, anlegg og transport): Hovedoppgave
- Spector, P. E. (1981): Research designs (kap. 2-3). Beverly Hills: Sage University Papers
- Spiggle, Susan (1994): "Analysis and interpretation of qualitative data in consumer research". *Journal of Consumer Research*, vol. 21 (desember), s. 491-503
- St.meld. nr. 31 (2001-2002): *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen*
- St.meld. nr. 34 (1999-2000): *Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*
- St.meld. nr. 50 (1996-1997): *Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet*
- St.prp. nr. 66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*
- Starr, Paul (1988): "The meaning of privatization". *Yale Law and Policy Review*, vol. VI, nr. 1, s. 6-41
- Troye, Sigurd V. (1985): "Eksperimentenes rolle i atferdsfagene: Hvilket syn på kausalitet og menneskeoppfatning impliserer en eksperimentell tilnærming?". NHH/RSF, *Metoder og perspektiver i økonomisk-administrativ forskning*, s.- 27-51
- Tse, David K. og Wilton, Peter C. (1988): "Models of Consumer satisfaction formation: An extension". *Journal of Marketing Research*, vol. xxv (mai)
- Vanebo, J.O. og Strømsnes, D. (2001): "Modernisering av offentlig sektor i Norge". I: T. Busch, E. Johansen, K.K. Klausen, og J.O. Vanebo (red.): Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis (kap. 2). Oslo: Universitetsforlaget
- Ward, S. C.; Chapman, C. B.; og Curtis, B. (1991): "On the allocation of risk in construction projects". *International Journal of Project Management*, vol. 9, nr. 3, s. 140-146
- Wengraf, Tom (2001): Qualitative research interviewing. London: Sage Publications

Yin, Robert K. (1989): Case study research. Design and methods. Newbury Park: Sage Publications

## **Dokumenter fra casestudier:**

### **Prosjektet i Ullensaker:**

A: *Konkurransesgrunnlag og konkurransemateriell for Prosjektkonkurranse PRO*

B: *Rom og funksjonsprogram*, datert den 21.08.2000

C: *Leiekontrakt* (utkast)

D: *Festekontrakt* (utkast)

### **Prosjektet i Asker og Røyken:**

A: *Konkurransesgrunnlag og konkurransemateriell for Prosjektkonkurranse sykehjem*, datert den 29.06.01

B: *Rom og funksjonsprogram*, datert den 22.06.2001

C: *Oversikt over faste innredninger/utstyr*, datert den 22.06.2001

D: *Leiekontrakt for sykehjem m.v.*, datert den 27.06.2001 (utkast)

E: *Festekontrakt*, datert den 27.06.2001 (utkast)

F: *Tilleggsopplysninger/suppleringer av konkurransegrunnlaget*, datert den 06.07.2001

G: *Tilleggsopplysninger/suppleringer av konkurransegrunnlaget*, datert den 04.10.2001

## Nettsider:

Asker Kommune: <http://www.asker.kommune.no>

For velferdsstaten (interesseorganisasjon): <http://www.velferdsstaten.no>

Husbanken: <http://www.husbanken.no/ops>

Jernbaneforum: <http://www.jernbaneforum.no>

Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA): <http://www.kofa.no>

Kommunalbygg AS: <http://www.kommunalbygg.no>

Kommunekreditt Norge AS: <http://www.kommunekreditt.no>

Kommunenes Sentralforbund (KS): <http://www.ks.no>

Konkurransportalen: <http://www.odin.dep.no/krd/konkurranse/>

Markedskart (for KS): <http://www.avinet.no/marked>

OPS-portalen: <http://www.ops-portalen.net/>

Røyken kommune: <http://www.royken.kommune.no>

Statistisk Sentralbyrå: <http://www.ssb.no>

Ullensaker kommune: <http://www.ullensaker.kommune.no>

Undervisningsbygg (Oslo kommune): <http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no>

## Intervjuguide – privat sektor

### I. INNLEDNING

- 1) Kort presentasjon av intervjuer
- 2) Kort presentasjon av bakgrunn for tematisk interesse
- 3) Kort om intervjuet (tema og problemstillinger som skal berøres)
  - i. Eksplorativt
  - ii. Relativt åpent format
  - iii. Temaer:
    - a) Bakgrunn for å velge å gå inn i en OPS-modell
    - b) Forventninger til modellen
    - c) Opplevelser av prosjektet (samarbeid, læring)
    - d) Finansielle aspekter
    - e) Utfall
- 4) Praktiske forhold:
  - i. Tid (avgrenset oppad til to timer)
  - ii. Fortrolighet
  - iii. Bruk av båndopptaker (**NB: Båndopptaker settes på nå !**)
- 5) Kort om respondenten (bakgrunn, stilling, utdanning og erfaringer)
- 6) Eventuelle spørsmål fra respondenten

### II. OM BEDRIFTEN / SELSKAPET

- 1) Kan du kort fortelle om ditt selskap:
  - i. Kjernevirksomhet
  - ii. Størrelse
  - iii. Omsetning
  - iv. Struktur
- 2) Hvordan vil du beskrive ditt selskap (sett i forhold til andre selskaper)?
  - i. Tradisjonell
  - ii. Nytenkende
  - iii. Moderne
  - iv. Leder
  - v. Følger
  - vi. Annet

### III. FORHOLD TIL OFFENTLIG SEKTOR

- 1) Er offentlig sektor en sentral kunde hos dere?
- 2) Hvordan vil du beskrive selskapets kundeforhold til offentlig sektor?
  - i. Stat vs kommune
  - ii. Prosent av inntjening
  - iii. Type oppdrag
  - iv. Sykehjem spesielt (erfaring, type erfaring)
- 3) Har ditt selskap vært involvert i OPS-prosjekter tidligere (dvs. før det omtalte)? I tilfellet ja, beskriv.

- 4) **Har ditt selskap blitt engasjert av den/de gitte kommunen(e) tidligere?**
- i. I hvilken sammenheng?
  - ii. Hvordan fungerte prosjektet?
  - iii. Var personer hos dere eller kommunen(e) gjengangere i disse prosjektene?

#### IV. OPS – PROSJEKTERINGSFASE

- 1) **Hvilken kjennskap hadde dere til OPS-modellen?**
- i. Før konkurransen ble utlyst
  - ii. Før tilbud ble lagt inn
- 2) **Hva ble foretatt for å bedre kunnskapen om modellen?**
- i. Egne studier
  - ii. Engasjerte kyndige rådgivere
  - iii. Ansatte personer med spesifikk kompetanse om sykehjem
  - iv. Annet
- 3) **Hvorfor valgte ditt selskap å legge inn anbud i OPS-konkurransen? Hvorfor så dere konkurransen som attraktiv?**
- i. Vise nytenkning
  - ii. Spennende ny mulighet
  - iii. Bli markedsledende
  - iv. Bedre inntjeningsmuligheter
  - v. Annet
- 4) **Hva konkret inngikk i kontrakten / tilbudet?**
- 5) **Forventninger til prosjektgjennomføringen ved bruk av OPS-modellen?:**
- i. Du
  - ii. Kommunen

#### V. OPS – GJENNOMFØRING

- 1) **Hva var din rolle i prosjektet?**
- i. Arbeidsoppgaver
  - ii. Ansvar
  - iii. Funksjon
- 2) **Hvor mange andre i ditt selskap var involvert i prosjektet?**  
I de ulike fasene?  
Hvilke roller?
- 3) **Ble det engasjert underleverandører?**
- i. Til hva?
  - ii. Hvilken rolle spilte disse i utviklingen av prosjektet?
  - iii. Hvorfor ble de gitte underleverandørene valgt?
- 4) **Fortell om gjennomføringen av prosjektet sett fra selskapets side:**
- i. Tidslinje ( **NB: Gi respondenten et tidslinjeskjema å notere på** )
  - ii. Faser
  - iii. Involverte – i de ulike fasene (antall, utdanning, bakgrunn, erfaringer)
  - iv. Aktørbilde ( **NB: Gi respondenten et ark å illustrere på** )

## VI. OPS – PARTNERSKAP / SAMARBEID

- 1) **Hvordan opplevde selskapet partnerskapet med den offentlige aktøren?**
  - i. Likeverdig / skjevt ?
  - ii. Åpent / 'konkurrerende' ?
  - iii. Tillitsfullt / mistroisk ?
  - iv. Rettferdig / urettferdig ? (fordeling av goder og onder, bl.a. risiko, inntjening, kostnader etc.)
  - v. Harmonisk / konfliktfylt ?
  - vi. Annet
- 2) **Gi eksempler på dette ( NB: Sentralt punkt )**
- 3) **Konkret – hvordan ble samarbeidet / partnerskapet om følgende elementer ved OPS-kontrakten opplevd:**
  - i. Utvikling av bygg
  - ii. Underkontraktører
  - iii. Finansielle aspekter (inkl. kostnader, profitt, underkontraktører etc.)
  - iv. Risiko
  - v. Drift
  - vi. Vedlikehold
  - vii. Annet

*Nøkkelord: Åpenhet, samarbeidsvilje, rettferdig, tillit, harmonisk etc.*
- 4) **Hvordan påvirket forholdet til den offentlige aktøren de interne forholdene i selskapets prosjektteam?**
  - i. **Positivt**
    - a) Økt samhold
    - b) Motiverende / Engasjerende
    - c) Støttende
    - d) Omsorg
    - e) Økt tillit
    - f) Annet
  - ii. **Negativt**
    - a) Konflikter
    - b) Stressende
    - c) Lammende
    - d) Skapte usikkerhet / kaos / angst
    - e) Redusert tillit
    - f) Annet
- 5) **Endret opplevelsen av den offentlige aktøren og samarbeidet mellom selskapet og den offentlige aktøren seg i løpet av prosjektet?**
- 6) **Hvordan opplevde du kommunens håndtering / ledelse av prosjektet?**
  - i. Profesjonelt / uprofesjonelt
  - ii. Strukturert / rotete
  - iii. Dominerende /dominert
  - iv. Annet
- 7) **Hvordan opplevde du eget selskap sin håndtering / ledelse av prosjektet?**
  - i. Profesjonelt / uprofesjonelt
  - ii. Strukturert / rotete
  - iii. Dominerende /dominert
  - iv. Annet
- 8) **Opplevde du at ledelsen fungerte likt gjennom hele prosjektet?**
  - i. Privat side
  - ii. Offentlig side
- 9) **Hvilken kontakt hadde du med den offentlige aktøren?**



## VII. OPS – EVALUERING

- 1) Hvor står OPS-prosjektet i dag?
- 2) Hvordan vil du i dag oppsummere og evaluere selskapet og din erfaring med å gå inn i en konkurranseutsettingskontrakt av sykehjem gjennom OPS?
  - i. **Finansielle aspekter:**
    - a) Var OPS 'god butikk'? Hvorfor / hvorfor ikke?
    - b) Sett et økonomisk ståsted: Ville selskapet ha valgt modellen om igjen?
  - ii. **Partnerskap:**
    - a) Hvorfor fungerte det / fungerte det ikke ?
    - b) Hvem har skyld / fortjeneste i hva?
    - c) Hvordan kunne det ha fungert bedre?
  - iii. **Læring:**
    - a) Hva har du lært gjennom denne prosessen?
    - b) Hva har selskapet lært gjennom denne prosessen?
- 3) **Forventninger:** Ble selskapets forventninger innfridd?
- 4) **Sett i etterkant:** Burde du / selskapet ha gjort noe annerledes?
- 5) **OPS vs. tradisjonell KU:**  
Hvordan skilte gjennomføringen av et slikt prosjekt ved bruk av OPS-modellen seg fra gjennomføring av et tilsvarende prosjekt ved bruk av tradisjonell konkurranseutsetting?
  - i. Tidsbruk?
  - ii. Kostnader?
  - iii. Andre finansielle aspekter (inkl. risiko)?
  - iv. Kvalitetssikring?
  - v. Engasjement?
  - vi. Emosjonelle reaksjoner?
  - vii. Annet
- 6) Hva er **ditt syn på OPS-kontrakter i dag**?
  - i. Fungerer de?
  - ii. Hvor fungerer de?
  - iii. Begrensninger?
  - iv. Utfordringer?
  - v. Problemstillinger?
  - vi. Annet

## VIII. AVSLUTNING

- 1) Er det andre ting vi ikke har snakket om som du mener er av interesse for prosjektet?
- 2) Er det andre personer jeg ikke er i kontakt med per i dag som du mener jeg bør snakke med / intervjuet i forbindelse med prosjektet?
- 3) Kan jeg ringe deg på et senere tidspunkt dersom det skulle dukke opp spørsmål / problemstillinger jeg ønsker å få belyst?

**Takk for at du har tatt deg tid til å la deg intervjuet i forbindelse med prosjektet**

# Appendiks 2

## Intervjuguide – offentlig sektor

### I. INNLEDNING

- 1) Kort presentasjon av intervjuer
- 2) Kort presentasjon av bakgrunn for tematisk interesse
- 3) Kort om intervjuet (tema og problemstillinger som skal berøres)
  - i. Eksplorativt
  - ii. Relativt åpent format
  - iii. Temaer:
    - a) Bakgrunn for valg av OPS-modell
    - b) Forventninger til modellen
    - c) Opplevelser av prosjektet (samarbeid, læring)
    - d) Finansielle aspekter
    - e) Utfall
- 4) Praktiske forhold:
  - i. Tid (avgrenset oppad til to timer)
  - ii. Fortrolighet
  - iii. Bruk av båndopptaker (**NB: Båndopptaker settes på nå !**)
- 5) Kort om respondenten (bakgrunn, stilling, utdanning og erfaringer)
- 6) Eventuelle spørsmål fra respondenten

### II. OM KOMMUNEN

- 1) **Kan du kort fortelle om din kommune:**
  - i. Størrelse
  - ii. Beliggenhet
  - iii. Befolkningssammensetning
  - iv. Næringsstruktur
  - v. Politisk farge (nå, tradisjonelt, når prosjektet ble inngått)
- 2) **Hvordan er kommunen organisert?**
- 3) **Hvordan vil du beskrive din kommune?**
  - i. Tradisjonell
  - ii. Nytenkende
  - iii. Moderne
  - iv. Leder
  - v. Følger
- 4) **Er *New Public Management* et kjent begrep i kommunen?**

### III. OFFENTLIG PRODUKSJON

- 1) **Hvordan har din kommune tradisjonelt produsert:**
  - i. Infrastruktur (herunder bygg)?
  - ii. Tjenester?
  - iii. Sykehjem spesielt

2) **Har kommunen gjennomført endringer de senere år, av:**

- i. Produksjon (infrastruktur)?
- ii. Tjenestedrift?
- iii. Interne organisasjonsformer?
- iv. Sykehjem spesielt
- v. Omsorgstjenester generelt

*Evt.: Når ble endringene gjennomført?*

*Hvorfor?*

*Hvordan ble de mottatt?*

*Erfaringer?*

3) **Har følgende modeller blitt tatt i bruk i kommunen?**

- i. Bestiller-utfører-organisering
- ii. Fritt brukervalg
- iii. Benchmarking
- iv. Konkurransetsetting – av tjenester? Av bygg?
- v. Offentlig Privat Samarbeid
- vi. Resultatstyring
- vii. Annet

#### IV. OPS – FØR KONKURRANSEUTSETTING

1) **Kunnskap om OPS-modellen:**

- i. Hvor godt kjente kommunen til OPS-modellen før den ble valgt?
- ii. Var undersøkelser/studier for å bedre kunnskapen gjennomført?
- iii. Ble kyndige rådgivere engasjert i forprosessen?

2) **Hva var utgangspunktet / situasjonen når OPS-modellen ble valgt for gjennomføring av sykehjemsprosjektet?**

- i. Politisk klima (valgssyklus)
- ii. Kommuneøkonomi
- iii. Tidspress for prosjektet
- iv. Annet

3) **Hvorfor ble OPS-modellen foreslått (av hvem) og hvorfor ble den valgt?**

- i. Økonomisk nødvendighet
- ii. Vise handlekraft / modernitet
- iii. Effektivitet
- iv. Kostnadsbesparende
- v. Omdømme
- vi. Positive erfaringer fra tidligere prosjekter
- vii. Annet

4) **Hva konkret inngikk i OPS-kontrakten?**

- i. Hvorfor omfattet den ikke produksjon av tjenesten?
- ii. Hvordan skulle kvalitet sikres? I driftsfasen?

5) **Forventninger til prosjektgjennomføringen ved bruk av OPS-modellen?:**

- i. Du
- ii. Kommunen

#### V. OPS – GJENNOMFØRING

1) **Hva var din rolle i prosjektet?**

- i. Arbeidsoppgaver
- ii. Ansvar
- iii. Funksjon

2) **Hvor mange andre kommunalt ansatte var involvert i prosjektet?**

I de ulike fasene?

Hvilke roller?

3) **Privat aktør: Hvordan og hvorfor ble den gitte private aktøren kåret til vinner og samarbeidspartner i prosjektet?**

- 4) **Har kommunen engasjert den gitte private aktøren tidligere?**
  - i. I hvilken sammenheng?
  - ii. Hvordan fungerte prosjektet?
  - iii. Var personer hos dere eller kommunen(e) gjengangere i disse prosjektene?
- 5) **Fortell om gjennomføringen av prosjektet fra kommunens side:**
  - i. Tidslinje (**NB: Gi respondenten et tidslinjeskjema å notere på**)
  - ii. Faser
  - iii. Involverte – i de ulike fasene (antall, utdanning, bakgrunn, erfaringer)
  - iv. Aktørbilde (**NB: Gi respondenten et ark å illustrere på**)

## VI. OPS – PARTNERSKAP / SAMARBEID

- 1) **Hvordan opplevdes kommunens partnerskap med den private aktøren?**
  - i. Likeverdig / skjevt ?
  - ii. Åpent / 'konkurrerende' ?
  - iii. Tillitsfullt / mistroisk ?
  - iv. Rettferdig / urettferdig ? (fordeling av goder og onder, bl.a. risiko, inntjening, kostnader etc.)
  - v. Harmonisk / konfliktfylt ?
  - vi. Annet
- 2) **Gi eksempler på dette (**NB: Sentralt punkt**)**
- 3) **Konkret – hvordan ble samarbeidet / partnerskapet om følgende elementer ved OPS-kontrakten opplevd:**
  - i. Utvikling av bygg
  - ii. Underkontraktører
  - iii. Finansielle aspekter (inkl. kostnader, profitt, underkontraktører etc.)
  - iv. Risiko
  - v. Drift
  - vi. Vedlikehold
  - vii. Annet

*Nøkkelord: Åpenhet, samarbeidsvilje, rettferdig, basert på tillit, harmonisk etc.*

- 4) **Hvordan påvirket forholdet til den private aktøren de interne forholdene i det kommunale prosjektteamet?**
  - i. **Positivt**
    1. Økt samhold
    2. Motiverende / Engasjerende
    3. Støttende
    4. Omsorg
    5. Økt tillit
    6. Annet
  - ii. **Negativt**
    1. Konflikter
    2. Stressende
    3. Lammende
    4. Skapte usikkerhet / kaos / angst
    5. Redusert tillit
    6. Annet
- 5) **Endret opplevelsen av den private aktøren og samarbeidet mellom kommunen og den private aktøren seg i løpet av prosjektet?**
- 6) **Hvordan opplevde du den private aktørens håndtering / ledelse av prosjektet?**
  - i. Profesjonelt / uprofesjonelt
  - ii. Strukturert / rotete
  - iii. Dominerende /dominert
  - iv. Annet

- 7) **Hvordan opplevde du kommunens håndtering / ledelse av prosjektet?**
  - i. Profesjonelt / uprofesjonelt
  - ii. Strukturert / rotete
  - iii. Dominerende /dominert
  - iv. Annet
- 8) **Opplevde du at ledelsen fungerte likt gjennom hele prosjektet?**
  - i. Privat side
  - ii. Offentlig side
- 9) **Hvilken kontakt hadde du med den private aktøren?**

## VII. OPS – EVALUERING

- 1) **Hvor står OPS-prosjektet i dag?**
- 2) **Hvordan vil du i dag oppsummere og evaluere kommunens og din erfaring med konkurranseutsetting av sykehjem gjennom OPS?**
  - i. **Finansielle aspekter:**
    1. Var OPS 'god butikk'? Hvorfor / hvorfor ikke?
    2. Sett et økonomisk ståsted: Ville kommunen ha valgt modellen om igjen?
  - ii. **Partnerskap:**
    1. Hvorfor fungerte det / fungerte det ikke ?
    2. Hvem har skyld / fortjeneste i hva?
    3. Hvordan kunne det ha fungert bedre?
  - iii. **Læring:**
    1. Hva har du lært gjennom denne prosessen?
    2. Hva har kommunen lært gjennom denne prosessen?
- 3) **Forventninger:** Ble kommunens forventninger innfridd?
- 4) **Sett i etterkant:** Burde du / kommunen ha gjort noe annerledes?
- 5) **OPS vs. tradisjonell KU:**  
Hvordan skille gjennomføringen av et slikt prosjekt ved bruk av OPS-modellen seg fra gjennomføring av et tilsvarende prosjekt ved bruk av tradisjonell konkurranseutsetting?
  - i. Tidsbruk?
  - ii. Kostnader?
  - iii. Andre finansielle aspekter (inkl. risiko)?
  - iv. Kvalitetssikring?
  - v. Engasjement?
  - vi. Emosjonelle reaksjoner?
  - vii. Annet
- 6) **Hva er ditt syn på OPS-kontrakter i dag?**
  - i. Fungerer de?
  - ii. Hvor fungerer de?
  - iii. Begrensninger?
  - iv. Utfordringer?
  - v. Problemstillinger?
  - vi. Annet

**VIII. AVSLUTNING**

- 1) Er det andre ting vi ikke har snakket om som du mener er av interesse for prosjektet?
- 2) Er det andre personer jeg ikke er i kontakt med per i dag som du mener jeg bør snakke med / intervju i forbindelse med prosjektet?
- 3) Kan jeg ringe deg på et senere tidspunkt dersom det skulle dukke opp spørsmål / problemstillinger jeg ønsker å få belyst?

**Takk for at du har tatt deg tid til å la deg intervju i forbindelse med prosjektet**

## Appendiks 3

### Befolkningsvekst i Ullensaker, Asker og Røyken kommuner, 1980-2006 (tabell)

År	Ullensaker kommune			Asker kommune			Røyken kommune		
	Innb. tall	Vekst (ant.)	Vekst (%)	Innb. tall	Vekst (ant.)	Vekst (%)	Innb. tall	Vekst (ant.)	Vekst (%)
1980	16 781	125	<b>0,74</b>	35 923	54	<b>0,15</b>	12 616	292	<b>2,31</b>
1981	16 906	175	<b>1,04</b>	35 977	456	<b>1,27</b>	12 908	159	<b>1,23</b>
1982	17 081	13	<b>0,08</b>	36 433	352	<b>0,97</b>	13 067	169	<b>1,29</b>
1983	17 094	-2	<b>-0,01</b>	36 785	146	<b>0,40</b>	13 236	232	<b>1,75</b>
1984	17 092	414	<b>2,42</b>	36 931	836	<b>2,26</b>	13 468	219	<b>1,63</b>
1985	17 506	23	<b>0,13</b>	37 767	1144	<b>3,03</b>	13 687	59	<b>0,43</b>
1986	17 529	142	<b>0,81</b>	38 911	793	<b>2,04</b>	13 746	18	<b>0,13</b>
1987	17 671	263	<b>1,49</b>	39 704	661	<b>1,66</b>	13 764	138	<b>1,00</b>
1988	17 934	64	<b>0,36</b>	40 365	576	<b>1,43</b>	13 902	121	<b>0,87</b>
1989	17 998	123	<b>0,68</b>	40 941	489	<b>1,19</b>	14 023	162	<b>1,16</b>
1990	18 121	-5	<b>-0,03</b>	41 430	473	<b>1,14</b>	14 185	308	<b>2,17</b>
1991	18 116	63	<b>0,35</b>	41 903	492	<b>1,17</b>	14 493	263	<b>1,81</b>
1992	18 179	184	<b>1,01</b>	42 395	431	<b>1,02</b>	14 756	111	<b>0,75</b>
1993	18 363	185	<b>1,01</b>	42 826	899	<b>2,10</b>	14 867	36	<b>0,24</b>
1994	18 548	57	<b>0,31</b>	43 725	671	<b>1,53</b>	14 903	143	<b>0,96</b>
1995	18 605	16	<b>0,09</b>	44 396	959	<b>2,16</b>	15 046	97	<b>0,64</b>
1996	18 621	158	<b>0,85</b>	45 355	847	<b>1,87</b>	15 143	426	<b>2,81</b>
1997	18 779	341	<b>1,82</b>	46 202	1390	<b>3,01</b>	15 569	298	<b>1,91</b>
1998	19 120	483	<b>2,53</b>	47 592	805	<b>1,69</b>	15 867	207	<b>1,30</b>
1999	19 603	557	<b>2,84</b>	48 397	887	<b>1,83</b>	16 074	171	<b>1,06</b>
2000	20 160	827	<b>4,10</b>	49 284	377	<b>0,76</b>	16 245	344	<b>2,12</b>
2001	20 987	955	<b>4,55</b>	49 661	329	<b>0,66</b>	16 589	160	<b>0,96</b>
2002	21 942	989	<b>4,51</b>	49 990	300	<b>0,60</b>	16 749	192	<b>1,15</b>
2003	22 931	853	<b>3,72</b>	50 290	361	<b>0,72</b>	16 941	141	<b>0,83</b>
2004	23 784	772	<b>3,25</b>	50 651	207	<b>0,41</b>	17 082	198	<b>1,16</b>
2005	24 556	713	<b>2,90</b>	50 858	626	<b>1,23</b>	17 280	314	<b>1,82</b>
2006	25 269			51 484			17 594		