

Offentlig–privat samarbeid i kommuner

Modeller og erfaringer

Bjarte Folkestad • Tord Skogedal Lindén



uni Research
Rokkansenteret

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Rapport
8-2014

Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-099-4
ISSN 1503-4844 (trykt)
ISSN 1892-8366 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Offentlig–privat samarbeid i kommuner

Modeller og erfaringer

BJARTE FOLKESTAD OG TORD SKOGEDAL LINDÉN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

DESEMBER 2014

Rapport 8 – 2014

Forord

Sommeren 2014 fikk Uni Research Rokkansenteret med Bjarte Folkestad som prosjektleder i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet å lede prosjektet «Offentlig – privat samarbeid i kommuner». Modeller og erfaringer. Temaet for prosjektet er bruk av offentlig–privat samarbeid (OPS) i norske kommuner. Prosjektet undersøker omfanget av OPS, på hvilke områder OPS brukes og peker på noen erfaringer med OPS som er gjort i Kristiansand og Hamarøy kommune.

Prosjektgruppen har foruten Bjarte Folkestad bestått av Tord Skogedal Lindén og Jacob Aars fra Uni Research Rokkansenteret, samt Ole Helby Petersen fra Roskilde Universitet. Folkestad og Lindén har stått for skriving av rapporten mens Aars og Petersen har bistått med gjennomlesing av rapporten og kommentarer underveis i prosjektperioden. I tillegg har de bidratt med utformingen av epost-undersøkelsen som ble gjennomført i dette prosjektet. En stor takk rettes til Aars og Petersen for meget gode og verdifulle kommentarer og endringsforslag underveis i vårt arbeid.

I forbindelse med case-studier av OPS-prosjekt i Hamarøy og Kristiansand har vi intervjuet politikere og personer med bakgrunn i kommuneadministrasjonen. Dette har bidratt til å gi oss verdifulle innsyn i kommunenes erfaring med OPS og disse informantene takkes herved. Vi vil også takke departementet ved Anne-Karin Ødegård for kommentarer og godt samarbeid.

Bergen, desember 2014

Innhold

Forord	2
Innledning	4
Hva er OPS?	4
Fordeler og ulemper med OPS	8
Data og metode	10
Organisasjonsdatabasen	10
Tilleggsundersøkelse (epost)	11
Internasjonal spørreundersøkelse: Municipal Assemblies in European Local Governance	12
Case-studier	12
Hvor omfattende er bruken av OPS i norske kommuner og på hvilke områder blir OPS brukt?	13
På hvor mange og på hvilke områder benyttes OPS?	19
Stemmer tallene fra organisasjonsdatabasen?	20
Resultat fra tilleggsundersøkelse	21
Vurderes OPS som mer effektivt?	24
Casestudier: erfaringer fra Hamarøy og Kristiansand	29
Hamarøy kommune	29
Vurdering av risiko i Hamarøy-modellen	30
Om bruken av begrepet OPS i Hamarøy	31
OPS-modellen i Hamarøy oppsummert	32
Kristiansand kommune	32
Vurdering av risiko i Kristiansand	33
Om bruken av begrepet OPS i Kristiansand	34
OPS-modellen i Kristiansand oppsummert	34
Oppsummering	35
Referanser	37
Appendiks A: Noen sentrale begreper	41
Appendiks B	42
Appendiks C	46

Innledning

Hvor omfattende er bruken av offentlig privat samarbeid (OPS) i norske kommuner og på hvilke områder blir OPS brukt? Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av OPS? Hva karakteriserer OPS og hvordan vurderer kommunepolitikere og ansatte i kommuneadministrasjonen bruken av OPS? Dette er spørsmål som blir tatt opp og analysert i denne rapporten.

Vi ser en økende oppmerksomhet rundt og interesse for OPS i faglitteraturen og medier. Av OPS-prosjekt som har fått en del oppmerksomhet kan vi for eksempel nevne de tre vegprosjektene på E39 og E18 som ble vedtatt av Stortinget i 2001 (Thesen og Bayer 2013), samt Persbråten videregående skole og Høybråten skole som ble gjennomført som OPS-prosjekt for Undervisningsbygg Oslo KF (Berg og Edvardsen 2009). Formålet med rapporten er å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for videre diskusjoner, og innspill som kan vurderes for politiske beslutninger i forbindelse med OPS. Rapporten peker også på spørsmål hvor vi, på grunnlag av våre analyser, mener det trengs mer forskning.

Rapporten gir en oversikt over bruken av OPS i norske kommuner basert på ulike datakilder. For å vurdere omfanget av OPS har vi benyttet oss av det som var daværende Kommunal og Regionaldepartementets sin organisasjonsdatabase, som er en spørreundersøkelse som handler om kommunal organisering. For å vurdere kvaliteten på tallene fra organisasjonsdatabasen fra 2012 har vi gjennomført en tilleggsundersøkelse blant de kommuner som sier de har benyttet seg av OPS. Dette er en undersøkelse som ble gjennomført per epost tidlig i desember 2014. Videre ser vi på resultatene fra en internasjonal spørreundersøkelse som blant annet måler hvordan lokalpolitikere vurderer effektiviteten ved OPS holdt opp mot administrative og representative organ. Undersøkelsene gir en pekepinn på bruken og noen vurderinger av OPS i norske kommuner, men det er også noen metodiske utfordringer ved disse undersøkelsene. Disse utfordringene gjør at vi har valgt å studere fenomenet OPS nærmere ved hjelp av mer kvalitativt orienterte metoder og case-studier av to kommuner med OPS-erfaringer.

Rapporten starter med en litteraturgjennomgang og vurderer blant annet hva som ligger i begrepet OPS. Deretter ser rapporten på datagrunnlaget og metodene som er benyttet i analysene. Videre diskuterer vi omfanget av OPS i norske kommuner slik det kommer til uttrykk i organisasjonsdatabasen og en tilleggsundersøkelse. Holdninger og vurderinger knyttet til OPS blir så analysert i en internasjonal spørreundersøkelse og to casestudier.

Hva er OPS?

I et europeisk perspektiv er det relativt få OPS-prosjekt i Skandinavia, men forskningslitteraturen understreker samtidig at OPS er et uklart begrep (Greve og Hodge 2007, Greve og Hodge 2013, Petersen 2013). Den kanskje mest vanlige og tydeligste formen for OPS-prosjekt finner vi innen samferdsel (vegutbygging) og annen infrastruktur som offentlige bygninger (skoler, sykehus, idretts- og kulturbygg). Men OPS-prosjekt finnes

også i ulike varianter og på alle forvaltningsnivå (Hodge og Greve 2013:2–3). Greve og Hodge (2013) hevder at nettopp denne tvetydigheten om hva som ligger i begrepet gjør det attraktivt å bruke; OPS kan gi bedre og mer effektive offentlige tjenester uten å forandre systemets grunnleggende trekk ved å kombinere det beste fra privat og offentlig sektor.

Denne uklarheten om hva OPS er utgjør dermed en analytisk utfordring (Greve og Hodge 2013: 267). Det betyr at begrepet må klargjøres og avgrenses for å kunne gi en systematisk og samlet oversikt over sentrale tendenser, modeller og erfaringer med offentlig–privat samarbeid (OPS) i norske kommuner.

Ifølge Greve og Hodge (2007:180) omfatter en bred definisjon av OPS nærmest en hver form for samarbeid mellom offentlige og private aktører, mens mer snevre definisjoner gjerne fokuserer på utvikling av infrastruktur. En relativt streng definisjon av OPS finner vi i St.meld. nr. 15 (2004–2005):

Kjernen i et typisk OPS-konsept kan sies å være:

- Kontrakten om oppdraget tildeles etter anbudskonkurranse. I hovedsak regulerer kontrakten forholdet mellom offentlig myndighet og tilbyder, men det legges også opp til et samarbeid (partnerskap) mellom de to.
- Tilbyderen som vinner konkurransen får i oppdrag både å gjennomføre et bygge- eller utviklingsprosjekt og å drive og vedlikeholde anlegget gjennom en forholdsvis lang periode.
- Inntektene i prosjektet vil stamme fra brukerbetaling, offentlige rammetilskudd eller offentlige tilskudd pr. bruker, alternativt en kombinasjon.
- Gjennom kontraktperioden står tilbyderen vanligvis som eier. Eierskapet tilfaller offentlige myndigheter etter endt kontrakt (St.meld., nr. 15 2004–2005 s. 47).

I Stortingsmeldingen heter det videre at:

På samme måte som ved ordinær anbudsutsetting beholder det offentlige ansvaret for hva som skal produseres. Det spesielle ved OPS er at kontrakten regulerer både utbygging og drift av samme prosjekt, lengden på kontraktene og et økt fokus på hvilke typer risiko som er knyttet til å produsere tjenesten. Generelt er det et mål å overføre kostnadsrisiko til den som i størst grad er i stand til å påvirke denne (St.meld., nr.15 2004–2005 s.47)

I tillegg finner vi noen definisjoner fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) som skiller mellom Design, Bygge, Drift (DBD) og Design, Bygg, Finansiering og Drift (DBFD) som to hovedtyper av OPS. Hovedskillet er at i den førstnevnte hovedtypen står den offentlige oppdragsgiveren for finansieringen av prosjektet, mens i den andre hovedtypen står OPS-deltakerne også for finansiering og eierskap av bygger eller anlegget (DIFI 2014).

Definisjonene som vi finner i Stortingsmeldingen *Om konkurransepolitikken* (St.meld. 2004–2005) og hos DIFI (2014) tilsvarer også måten Thesen og Bayer (2013) definerer Offentlig Privat Samarbeid (OPS). De definerer OPS: «... som et samarbeid, eller partnerskap, mellom offentlig og privat sektor hvor en tjeneste utvikles, finansieres og/eller drives av private, men hvor det offentlige fortsatt er ansvarlig for tilgjengeligheten av tjenesten» (Thesen og Bayer 2013:1, se også KPMG 2003:9, NHO 2010:21). I Thesen og Bayer sin definisjon (med referanser til KPMG og NHO) ligger det en vektlegging på utvikling

av tjeneste. Dette er en noe snevrere definisjon enn den vi finner hos Lundberg (2013) som beskriver OPS slik:

OPS är ett nyare sätt att arbeta med upphandlingar som lägger större ansvar på den privata parten och på samverkan mellan den offentliga beställaren och den privata utföraren. Modellen utvecklades i anglosaxiska länder för att komma till rätta med problemet att en traditionell upphandling, framförallt vid nybyggnationer, ofta ger stor belastning på den offentliga budgeten (Lundberg 2013:11)

Også Lundberg (2013) trekker frem at definisjonene av OPS ikke er entydige og det foreligger ulike forståelser av hvordan OPS defineres. Som han skriver: «Definitionerna är inte helt entydiga och OPS är internationellt sett ett vidare begrepp än i Sverige» (Lundberg 2013:8).

Det finnes en rekke eksempler på privat produksjon av velferdstjenester finansiert av staten som dermed ikke faller inn under en streng definisjon av OPS. Innen eldreomsorgen er for eksempel privat drift av sykehjem eller private tilbydere av hjemmehjelpstjenester ofte debattert. Anbudskonkurranser er blitt mer vanlig innen pleie og omsorgssektoren. Ettersom det her sjelden er snakk om både utbygging og drift, og at private aktører skal overlate eierskapet til bygninger til kommunene etter kontraktsperiode, samt at tidshorizonten gjerne er kort, og ansvars- og risikoaspekt dermed blir annerledes, faller dette utenom en streng definisjon av OPS. Private barnevernsinstitusjoner og barnehager inkluderes heller ikke av lignende grunner. For studier av konkurranseutsetting, privatisering og samarbeid mellom offentlige og private aktører på disse feltene viser vi til Gautun, Bogen og Grødem (2013), Børhaug og Lotsberg (2012) og Nordstoga og Støkken (2009). Tilsvarende behandles andre former for (historisk) offentlig privat samvirke av Andersen og Røiseland (2008), eksempelvis kommunikasjon og energi.

I en bred definisjon av OPS ville imidlertid i det minste enkeltprosjekt fra disse sektorene likevel kunne inkluderes fordi enkelte sentrale, generelle kjennetegn ved OPS gjerne er tilstede. Dette gjelder de fire karakteristika Thesen og Bayer (2013) peker på; lang varighet, omfattende offentlig finansiering, at den private aktøren er involvert i ulike faser og en viss fordeling av risiko. Et konkret eksempel som kanskje kan falle inn under dette vil være utvikling innenfor feltet velferdsteknologi, for eksempel tekniske hjelpemidler som kan gi økt trygghet og selvstendighet for pasienter. Her har vi som oftest å gjøre med en tjeneste/produkt som vil måtte utvikles av private aktører i samarbeid med offentlige instanser som til slutt vil kunne bruke denne teknologien i sin daglige drift.

Et annet moment som gjør det utfordrende å definere OPS, er at tematikken er svært politisert. Dette kan vi blant annet se ved den oppmerksomheten dette har fått fra ulike tankesmier og politiske aktører (KPMG 2003, Bakke 2011, Lundberg 2013, NHO 2014). Andersen og Røiseland (2008:12) hevder styringsformen og begrepet partnerskap både brukes som slagord og strategi, og som et mer teoretisk begrep i forskningslitteraturen. Den politiske tilnærmingen og den teoretisk, analytiske definisjonen sammenfaller ikke nødvendigvis. Den politiske vekten som OPS bærer med seg kan også tenkes å bidra til uenigheten, eller variasjonen som ligger i begrepet. Som Petersen (2011) skriver:

The PPP [OPS] concept thus carries a lot of ideological luggage, and it seems fair to say that it has been surrounded by a certain amount of 'hype', 'neologism' and 'language games' (Petersen 2011:16, med referanser til Linder 1999, Weihe 2008, Greve og Hodge 2005)

Akkurat som det finnes en rekke ulike definisjoner, er det også ulike synspunkt knyttet til begrepets ideologiske opphav. Som Petersen (2011) skriver er det noen som knytter opphavet til privatiseringsbølgen på 70- og 80-tallet (Greve og Hodge 2005, Linder 1999, Savas 2000) andre til New Public Management reformene på 1990-tallet og utover (Rhodes 1996). Videre finnes det ulike perspektiver på dette i forskningslitteraturen. Hodge og Greve (2007) samt Vrangbæk (2008) og Weihe (2008) identifiserer fem slike perspektiver. Petersen (2011) legger til ytterligere to perspektiver. I tabellen under summerer vi opp disse perspektivene med tilhørende referanser. Tabellen er i sin helhet basert på Petersen (2011) sin framstilling:

Tabell 1 Oversikt over sentrale forskningsperspektiver som omhandler OPS

Perspektiv	Kort beskrivelse	Sentrale referanser
1. Policy sektor	Fokus på å studere spesifikke OPS-prosjekt. Evaluering står sterkt her. Ofte et bredt anlagt OPS-begrep	(Rosenau 2000, Hurst og Reeves 2004, Deakin 2002, Trim 2001, Garcia Martinez, Fearne, Caswell og Henson 2007)
2. Governance	OPS som en del av New-Public Management hvor fokus er på skifte fra government til governance. Hovedfokus på styring av OPS-prosjekt, særlig risikostyring. Også fokus på formative faser av OPS	(Johnston og Gudergan 2007, Koppenjan 2005, Rhodes 1996, Teisman og Klijn 2002, Van Ham og Koppenjan 2001, Ysa 2007)
3. Klassifiseringsperspektiv	Undersøker ulike variasjoner i innholdet av OPS-begrepet	(Greve og Hodge 2005, Linder 1999)
4. Lokalt utviklingsperspektiv (Local regeneration)	Handler om OPS mellom lokale myndigheter og private selskaper. OPS i dette perspektivet er ofte bredt anlagt, men med fokus på gjensidig interesser mellom aktørene (lokale offentlige og private). Disse OPS-avtalene er ofte mer ad-hoc basert	(Pierre 1998, Teisman og Klijn 2002, Ysa 2007)
5. Utviklingsperspektiv	Handler om partnerskap mellom ulike nasjonale/ internasjonale donor organisasjoner og offentlige myndigheter i U-land (tredje verden).	(Buse og Waxman 2001, Jamali 2004, Fife og Hosman 2007)
6. Finansiell infrastruktur	Relativt streng OPS definisjon med fokus på konstruksjon/ infrastruktur. Ofte fokus på økonomi, tekniske og juridiske aspekt, risiko osv.	(Bing, Akintoye, Edwards og Hardcastle 2005, Tvarnø 2006, Zitron 2006)
7. Historisk perspektiv	Studerer historisk utvikling av OPS og setter det gjerne i sammenheng med andre prosesser som privatiseringsbølge, NPM osv.	(Linder 1999, Savas 2000, Wettenhall 2003, Flinders 2005)

Kilde: Petersen (2011:16–20)

Fordeler og ulemper med OPS

DIFI har utarbeidet en temaside om OPS som blant annet gir veiledning for aktører som vurderer å bruke OPS.¹ Her presenterer vi noen av de fordeler og ulemper som DIFI trekker frem:

Tabell 2 Fordeler og ulemper ved OPS, hentet fra DIFI sin temaside om OPS.

Fordeler	Ulemper
Fokus på livssyklus: utbygger må også tenke på drift siden utbygger også er ansvarlig for driftsdelen etter ferdigstilling.	Store krav (bla til bestiller-kompetanse) og kostnader i planleggings og tilbudsfasen
Raskere ferdigstilling av prosjekt, dette blant annet fordi inntektene til privat utbygger kommer først etter ferdigstilling	Høyere kostnader ved bruk av privat finansiering (i motsetning til offentlig finansiering)
Bedre tjenester til brukerne gjennom langsiktige leieavtaler, som skal ha en bestemt kvalitet gjennom hele leieperioden.	Økt behov for å regulere ukjente forhold som endringer i behov.

Dette er noen fordeler og ulemper som også sammenfaller med hva Petersen (2013:10–11) trekker fram. Dette med langsiktighet har, utover livssyklusperspektivet, også den fordel at kommunen har en fast og kjent betaling over tid. Dette kan på den annen side sees på som en ulempe avhengig av hva man ønsker å vektlegge. Langsiktigheten bidrar også til å låse beslutningstakere over flere kommunestyreperioder. Den kjente og faste summen kan med andre ord ikke prioriteres ned eller vekk når budsjettet skal vedtas hvert år. En annen fordel som Petersen (ibid.) trekker fram er at OPS kan tiltrekke seg privat kapital og aktører til de offentlige prosjektene. OPS kan på den annen side også skape en slags monopolsituasjon gitt den lange avtaleperioden.

I sum viser denne gjennomgangen at måten OPS blir forstått og definert varierer mellom land og aktører. Dette vil derfor utgjøre en sentral del av vårt forskningsprosjekt der vår intensjon er å få kartlagt hvordan OPS blir forstått og vurdert blant ulike aktører i kommunen.

Likevel kan vi basert på den overnevnte litteraturgjennomgangen, og Petersen (2013) legge følgende forståelse av OPS til grunn:

- i en OPS-avtale foreligger det en systematisk fordeling og forståelse av ulike risikoer mellom partene. Private aktører overtar ofte en del av de risikoer som offentlig sektor normalt påtar seg
- OPS-avtaler omfatter som regel alle, eller de fleste, aspekter av prosjektering, design, anlegg, drift, vedlikehold og finansiering

¹DIFI sin temaside om OPS: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/hva-er-offentlig-privat-samarbeid-ops> (sist besøkt 11.12.14)

- en OPS-avtale går over lange tidsperioder, gjerne 15–30 år og det vil typisk være tale om anleggs- eller infrastrukturprosjekter (f.eks. vei, kollektiv, trafikk, skoler, idrettsanlegg, kulturbygg osv.).
- OPS-prosjekt er gjerne (men må ikke være) privat finansiert gjennom avtaleperioden.
- tradisjonelle anbud/ konkurranseutsettinger er ikke omfattet av OPS.

Med dette som utgangspunkt går vi i gang med analysene av de foreliggende data. Vi starter med en gjennomgang av datagrunnlaget for rapporten.

Data og metode

Organisasjonsdatabasen

For å kartlegge kommunenes bruk av OPS benytter vi oss blant annet av undersøkelsene om kommunal organisering. Disse er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) med jevne mellomrom på oppdrag fra daværende kommunal- og regionaldepartementet. Undersøkelsene fra 2008 og 2012 har spørsmål som omhandler OPS. Her stilles det spørsmål om det er benyttet OPS og på hvilke(t) område. De to undersøkelsene har litt ulike måter å stille spørsmålene på. I 2008 er det først en beskrivelse av ulike tiltak med konkurranseeksponering og bruk av markedstiltak (i tillegg til OPS blir det her blant annet nevnt konkurranseutsetting, sammenliknbare data, friere brukervalg). Deretter krysser man innenfor et batteri hvorvidt man har benyttet seg av OPS eller de andre opplistede tiltakene innenfor ulike områder. I 2012 kommer spørsmålet om OPS som et eget spørsmål, med en tilhørende definisjon. Dette er den samme definisjonen som ble brukt i 2008:

Med OPS mener vi ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012, Hovik og Stigen 2008)

Denne formuleringen er delvis overlappende med noen av de definisjonene av OPS vi har gjennomgått over. Den lister opp to tenkelige modeller der den førstnevnte handler om en offentlig tjeneste som driver og utvikles og der risikoen er jevnt fordelt mellom partene. I den andre modellen skisseres det at det er snakk om samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko. Ingen av modellene presiserer hvorvidt det er snakk om langvarige avtaler. Videre er dette med risiko og ansvar ikke nærmere presisert. Hva betyr det at risiko er jevnt fordelt? Og hva vil det si at partene deler ansvar og finansiell risiko (er det for eksempel delt likt)?

Poenget med en slik forholdvis detaljert gjennomgang av spørsmålsformuleringer i et spørreskjema er ikke bare av metodisk art, det handler også om hvordan OPS blir definert og forstått av kommunene, i dette tilfelle kommunenes administrasjonssjefer som besvarer undersøkelsen. Det er grunn til å ha dette in mente når vi går videre med analysen, fordi som nevnt ovenfor, vi kan risikere at vi har en politisk/ administrativ tilnærming på den ene siden og en teoretisk, analytisk definisjon på den andre som ikke nødvendigvis sammenfaller.

Siden spørsmålsstillingen var gjennomført på ulik måte i 2008 sammenliknet med 2012, kommer vi ikke i analysen til å studere endringer fra 2008 til 2012 i nevneverdig grad. I stedet vil vi vektlegge å analysere 2012 dataene, ettersom de er av nyere dato og fordi spørsmålsstillingen her var mer direkte gjennom en avgrensning mot de andre formene for markeds mekanismer.

Tilleggsundersøkelse (epost)

Videre vil vi se på en tilleggsundersøkelse som vi gjennomførte per epost til de kommunene som i 2012 svarte at de hadde benyttet seg av OPS. Det primære hensynet med denne tilleggsundersøkelsen er å validere funnene fra organisasjonsdatabasen. Det er ikke et mål å oppdatere tallmaterialet til organisasjonsdatabasen fra 2012. Det ble sendt ut epost med spørreskjema til totalt 90 kommuner. Epostene ble sendt til kommunenes rådmenn eller kommunaldirektører tidlig i desember 2014.² Undersøkelsen startet derfor med en redegjøring for hva som ble definert som OPS (se Figur 1). Deretter fikk rådmennene spørsmål om deres kommune hadde benyttet seg av OPS. For de som svarte ja, ba vi de om å skrive hvilket område/saksfelt de hadde benyttet OPS. I denne undersøkelsen har vi også inkludert noen få holdningsspørsmål om OPS i kommunene samt spørsmål om de hadde benyttet andre former for markedsmekanismer. Spørreskjemaet er lagt ved i appendiks.

Figur 1 Definisjon av OPS slik det ble presentert for respondentene i epost-spørreundersøkelse

Offentlig-privat samarbeid

Denne spørreundersøkelsen handler om kommunene sin bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS). OPS er en betegnelse som dekker flere forskjellige typer samarbeid/ partnerskap. Noen sentrale kjennetegn ved OPS er:

- i en OPS-avtale foreligger det en systematisk fordeling og forståelse av ulike risikoer mellom partene. Private aktører overtar ofte en del av de risikoer som offentlig sektor normalt påtar seg
- OPS-avtaler omfatter som regel alle, eller de fleste, aspekter av prosjektering, design, anlegg, drift, vedlikehold og finansiering
- en OPS-avtale går over lange tidsperioder, gjerne 15-30 år og det vil typisk være tale om anleggs- eller infrastrukturprosjekter (f.eks. vei, kollektiv, trafikk, skoler, idrettsanlegg, kulturbygg osv.)
- OPS-prosjekt er gjerne (men må ikke være) privat finansiert gjennom avtaleperioden
- tradisjonelle anbud/ konkurranseutsettinger er ikke omfattet av OPS, slik det defineres i dette spørreskjemaet

² Kommunaldirektører gjelder for de kommuner som praktiserer parlamentarisme, mens rådmenn gjelder for de fleste andre kommuner.

Selv om hensikten med denne tilleggsundersøkelsen er å kontrollere kritisk tallene fra organisasjonsdatabasen, vil det også ved denne tilleggsundersøkelsen være flere forhold som kan skape usikkerhet knyttet til tallene som foreligger. For det første så kan det være noen nye kommuner som i tidsperioden mellom gjennomføringen av survey til organisasjonsdatabasen i 2012 og vår tilleggsundersøkelse i 2014 har benyttet seg av OPS. Med andre ord kommuner som vinteren 2012 sier at de ikke benyttet OPS, men som på et senere tidspunkt har benyttet OPS. For det andre kan det være slik at svarprosenten på undersøkelsen er skjevt fordelt. Det kan nemlig tenkes at de som har benyttet seg av OPS, slik vi definerer det, vil ha en større tilbøyelighet til å svare på undersøkelsen enn de som ikke har gjort det. For det tredje kan det også tenkes at det er noen av disse 90 kommuner som, etter måten vi definerer OPS på, feilaktig ikke vil tolke deres prosjekt som OPS. Som vi skal se i gjennomgangen av case-kommunen Hamarøy, finnes det eksempler på slike vurderinger.

Internasjonal spørreundersøkelse: Municipal Assemblies in European Local Governance (MAELG 2008/2009)

En annen kvantitativ datakilde som vi vil benytte er en internasjonal spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentanter i 14 europeiske land, inkludert Norge. Undersøkelsen ble gjennomført i 2008–2009 og har svar fra i underkant av 12.000 kommunestyrerepresentanter. Her er det spørsmål om hvordan kommunestyrerepresentantene vurderer effektiviteten av partnerskap mellom offentlige og private organ holdt opp mot offentlig administrasjon og representative organ. Dette vil være et godt inntak til å vurdere variasjonen i hvordan OPS blir vurdert blant kommunestyrerepresentanter i ulike land. En forventning som kan undersøkes nærmere er for eksempel om mer erfaring med OPS, både i antall og over tid (som i Storbritannia) fører til at en vurderer OPS som mer effektivt enn i land med mindre erfaringer med OPS (som i de nordiske landene).

Case-studier

De ovennevnte datakilder kan altså gi oss innsikt i omfanget av bruken av OPS i norske kommuner, hvordan dette varierer mellom ulike typer kommuner samt hvordan OPS vurderes blant norske kommunestyrepolitikere sammenliknet med andre europeiske lokalpolitikere. For å få mer data og informasjon knyttet til konkrete OPS-prosjekter gjennomførte vi to case-studier i Hamarøy og Kristiansand kommune. Det sentrale formålet her er å beskrive noen konkrete OPS-prosjekter og erfaringer med disse. Her la vi vekt på å beskrive hvordan OPS prosjektene ble utformet og gjennomført. Vi hentet inn informasjon gjennom kommunene sine hjemmesider (presentasjon av prosjektet, sakspapirer) samt telefonintervjuer med sentrale aktører fra kommunene. Vi intervjuet en politiker og en fra administrasjonen i hver kommune. Vi har valgt å anonymisere respondentene. En umiddelbar innvending mot dette vil være at det er gjort få intervjuer. Aktører som representerer de private utbyggerne/ driftsinstanser eller brukere er ikke inkludert. Dette er en vurdering primært basert på forskningsprosjektets rammer. Som vi skriver i

rapportens oppsummering er særlig brukerperspektivet noe som det bør forskes mer på. Både i en norsk sammenheng, men også internasjonalt, er det utført forholdsvis lite forskning på dette. Selv om vi har få egne intervjuer med aktører fra de utvalgte kommunene, er det likevel mye annen informasjon tilgjengelig. Både Hamarøy og Kristiansand sine prosjekter er mye omtalt i media og andre artikler og brosjyrer samt forskingsrapporter (Fuhr 2012, NRK 2014, Rogalands Avis 2014, Rambøll-Distriktssenteret 2014, Sønvisen 2013).

Valget av Hamarøy og Kristiansand var basert på funn fra organisasjonsdatabasen og søk gjennom Internett. Gjennom organisasjonsdatabasen skilte vi mellom kommuner som sa de hadde benyttet OPS på flere saksfelt og som kun hadde benyttet det på ett felt. Videre kunne vi skille mellom de som sa de hadde benyttet OPS både i 2008 og 2012. Tabell 3 gir en oversikt over de to utvalgte kommunene og hvordan de skiller seg på utvalgte variabler:

Tabell 3 Oversikt over utvalgte kommuner for case-studie

	Hamarøy	Kristiansand
OPS-omfang	Oppgir bruk av OPS i 2012 innen feltet bygg og anlegg	Oppgir bruk av OPS både i 2012 og 2008 og på flere felt
Noen utvalgte kommunekjennetegn	Liten kommune med i underkant av 1.800 innbyggere, ligger over landsgjennomsnittet i kommunal gjeld per innbygger	Stor kommune med i overkant av 83.000 innbyggere, ligger under landsgjennomsnittet i kommunal gjeld per innbygger
Prosjekt	<i>Hamarøy-modellen</i>	<i>Aquarama</i>

I tillegg til å velge ut kommuner som skilte seg fra hverandre på noen sentrale kommunale kjennetegn, var det viktig å identifisere kommuner som hadde gjennomført OPS-prosjekt som var mye omtalt gjennom media og/eller på kommunenes egne hjemmesider. Hamarøy får mye omtale for sin bruk av OPS i forbindelse med bygging av kommunale/private boliger. Husbanken kaller satsningen for Hamarøymodellen. Kristiansand kommune har på sin side fått mye oppmerksomhet for sitt prosjekt *Aquarama*, som er blant landets største OPS-prosjekt om vi ser bort fra samferdselsfeltet (Fuhr 2012:33).

I det følgende starter vi med å se på tallene fra organisasjonsdatabasen. Deretter ser vi på tilleggsundersøkelsen som vi har gjennomført, før vi sammenlikner vurderinger norske kommunestyrepolitikere gjør av OPS med andre europeiske lokalpolitikere. Til slutt ser vi nærmere på erfaringer med OPS i to kommuner som altså blant annet er plukket ut på grunnlag av den foregående kvantitative analysen samt søk i kommunenes hjemmesider.

Hvor omfattende er bruken av OPS i norske kommuner og på hvilke områder blir OPS brukt?

Vi starter denne gjennomgangen med å se på hvor mange kommuner som sier de har benyttet seg av OPS. I spørreskjemaet fra organisasjonsdatabasen ble det listet opp 14

områder hvor det ble spurt om det ble benyttet OPS. Det var mulig å krysse av på flere områder. Vi kommer tilbake til disse 14 områdene senere i analysen. Her skal vi konsentrere oss om OPS generelt. I Tabell 4 ser vi hvor mange norske kommuner som har benyttet seg av OPS innenfor minst ett av disse 14 områdene:

Tabell 4 Antall kommuner som har benyttet seg av OPS, prosent i parentes

	2008	2012
Har benyttet seg av OPS	52 (15)	90 (26)
Har ikke benyttet seg av OPS	289 (85)	260 (74)
N	341 (100)	350 (100)

Kilde: Organisasjonsdatabasen 2008 og 2012

Som det går frem av tabellen er det langt flere kommuner i 2012 som sier de har benyttet seg av OPS enn i 2008. Mens det i 2008 var 52 kommuner som hadde benyttet seg av OPS var dette tallet steget til 90 kommuner i 2012. Noe av denne økningen fra 2008 til 2012 kan kanskje skyldes det som vi har vært inne på i gjennomgangen av datakilder nemlig ulikt oppsett i spørreskjemaet fra 2008 til 2012. Utgaven fra 2012 har en mer direkte tilnærming (det vil si at OPS blir behandlet som et eget spørsmål), mens det i 2008-utgaven er mer «innbakt» i et spørsmålsbatteri som omfatter flere former for markedsmekanismer. Videre har det kommet til noen flere kommuner i 2012 (fra 341 i 2008 til 350 i 2012). Den store økningen fra 2008 til 2012, en økning på 11 prosentpoeng, gir likevel grunn til å tro at det kan være flere kommuner med OPS-erfaring i 2012 sammenliknet med 2008. Økningen til tross, det store flertallet av norske kommuner benytter seg ikke av OPS.

I og med at det store flertallet ikke benytter seg av OPS, er det derfor verdt å se nærmere på om det er spesielle kjennetegn ved de kommunene som faktisk benytter seg av OPS. Er det slik at disse skiller seg vesentlig fra det store flertallet? I det følgende skal vi se nærmere på hva som kjennetegner kommunene som benytter seg av OPS sammenliknet med de som ikke gjør det. Vi konsentrerer oss her om tallene fra 2012-undersøkelsen. Dette fordi den er av nyere dato, og fordi spørsmål om OPS er skilt ut som et eget spørsmål (se beskrivelse av datasett ovenfor).

Gitt at OPS antas å være et relativt nytt fenomen eller forvaltningsverktøy, og at det hersker politisk uenighet omkring nytteverdien av OPS, kan vi anta at det er noen organisatoriske, politiske og andre karakteristika ved de kommunene som benytter seg av OPS. Fra forskning som har studert bruken av anbudsutsettelse (eller udlicicering på dansk, se Appendiks A) viser flere studier at det ofte er fire primære forklaringsfaktorer som blir trukket fram: «økonomisk pres, størrelseseffekter, ideologi og offentlig ansattes magt (velfærdskoalition)» (Ring Christensen, Houlberg og Petersen 2012:53, se også Boyne 1998:151–59). Fra et annet perspektiv, men med noen fellestrekk hva gjelder forklaringer på kommunale endringer/ satsninger, finner vi Aars (2012) som analyserer framveksten av det han kaller for «demokratipolitikk». Demokratipolitikk er en samlebetegnelse som er ment å omfatte tiltak iverksatt av kommunene og som «... inngår i en gjennomtenkt og

samordnet strategi for å styrke deltakelse og engasjement». Demokratipolitikk er i likhet med OPS forholdsvis nye fenomen i norske kommuner og det er derfor interessant å studere variasjoner i bruken av disse. Aars (2012) trekker blant annet fram kommunenes behov, kapasitet og handlingsdisposisjon som mulige forklaringer for hvorfor kommunene velger å satse på demokratipolitikk (eksempelvis involvere innbyggere mer aktivt i kommunale beslutningsprosesser). Vi kan også gjøre noen tilsvarende antakelser når det gjelder kommunenes evne og vilje til å benytte seg av OPS.

Det første settet med antakelser knytter seg til kommunenes kapasitet. Her kan en anta at noen kommuner har større kapasitet til å benytte seg av OPS enn andre. For eksempel kan vi tenke oss at kommuner med større økonomisk frihet vil kunne benytte seg av OPS enn kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom. Men det er også mulig at det er i nettopp de kommunene hvor knapphet er et kjennetegn at man finner en viktig drivkraft for å prøve ut nye metoder for å effektivisere den kommunale driften. Et annet trekk ved kommunens økonomi kan være den samlede lånegjelden en kommune har. Dersom en kommune har høy lånegjeld kan OPS være en måte til å få investeringer i kommunen, uten at en må øke den kommunale lånegjelden. I tillegg til kommunenes ressurser i form av økonomiske rammebetingelser, vil størrelsen på kommunen være en ressurs som kan spille inn. Folkerike kommuner vil formodentlig ha flere ressurser tilgjengelig. Dette kan også sees fra private aktører sine ståsteder, der en kan anta at det er mer interessant for private aktører å inngå i OPS-prosjekter i folkerike kommuner, framfor mindre kommuner.

Som nevnt er OPS et politisert felt, hvor det er uenigheter mellom ulike aktører når det gjelder nytteverdien (se blant annet: NHO 2014, Bakke 2011, Lundberg 2013). Også blant de politiske partiene er det et skille mellom tilhengere og motstandere av denne samarbeidsformen. Ved siste stortingsvalg i 2013 hadde partiene Venstre og Høyre programfestet at det skulle benyttes mer OPS i Norge (Venstre 2013, Høyre 2013). De andre partiene hadde ingen formuleringer knyttet til OPS i deres partiprogram ved siste stortingsvalg. KrF har derimot formuleringer i deres politiske håndbok fra 2013 som er positive med tanke på OPS (KRF 2013), mens FrP hadde tilsvarende formuleringer i deres lokalpolitiske program for 2011–2015 (FRP 2011). For partiene SV og AP er det et fellestrekk at man finner negative formuleringer om OPS på deres hjemmesider.³ For Senterpartiet finner man både positive og negative oppslag om OPS.⁴ I sum peker dette på et skille mellom partier på borgerlig side som klart er positive til OPS, mens de rød-grønne partiene er mer negativ. Det framstår derfor som en rimelig antakelse at kommuner der de borgerlige OPS-vennlige partiene enten har stor velgeroppslutning eller innehar ordførervervet, vil en være mer tilbøyelig til å benytte seg av OPS.

Et spørsmål er hvorvidt bruken av OPS kan sees i sammenheng med bruken av andre former for konkurranseutsettinger og markedsmekanismer. Her vil vi kunne anta at dersom

³SV: <https://www.sv.no/atila/offentlig-privat-samarbeid-ops/>, AP: <http://arbeiderpartiet.no/Politikken-AA/Samferdse/OPS>. (alle sider sist besøkt november 2014).

⁴ Eksempel på en negativ vinkling av OPS fra SP: <http://www.senterpartiet.no/aust-agder/e18-som-ops-1-6-milliarder-ut-av-vinduet-article81271-4908.html>. Sommeren 2008 ønsket derimot Senterpartiet å benytte seg av OPS i forbindelse med veiutbygging («SP-leder ber om privat vei-hjelp» VG 25. Juli 2008)

kommunen eksempelvis benytter seg av konkurranseutsetting (f.eks. kjøp av tjenester gjennom anbudskonkurranse) vil en kunne være mer tilbøyelig til å benytte seg av OPS.

I

Tabell 5 viser vi gjennomsnittsverdiene for de ovennevnte variablene etter om kommunen har benyttet seg av OPS eller ikke:

Tabell 5 Gjennomsnittsverdier på utvalgte variabler, OPS-kommuner sammenliknet med andre kommuner.

		Kommuner som <u>ikke</u> har benyttet seg av OPS	Kommuner som har benyttet seg av OPS
Kapasitet	Antall innbyggere	10391	19999
	Frie inntekter per innbygger	49.6	48.8
	Samlet lånegjeld per innbygger (i 1000,-)	161	165
Politisk	Ordfører (prosent kommuner med ordfører fra OPS-vennlige parti)	35	33
	OPS-parti (prosent opplutning om OPS-vennlige parti)	41.4	41.4
Bruk av andre markeds-mekanismer ⁵	Konkurranseutsetting (prosent)	78	92
	Stykkprisfinansiering (prosent)	17	28
	Benchmarking (prosent)	66	71
	Frie brukervalg (prosent)	46	58
	N	259	90

Kilde: Organisasjonsdatabasen 2012

⁵ Her benytter vi oss av definisjonene slik de foreligger i organisasjonsdatabasen:

Konkurranseutsetting «Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.»;
Stykkprisfinansiering: «Med innsats- eller stykkprisbasert finansiering mener vi et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales en takst for hver enhet av aktiviteten som blir produsert»;

Benchmarking: «Med «sammenliknbare data» mener vi systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/ kommuner med tanke på læring og forbedring»;

Frie brukervalg: «Med friere brukervalg mener vi ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter» (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012)

Som vi ser av tabellen er det i gjennomsnitt nesten dobbelt så mange innbyggere i en OPS-kommune sammenliknet med en kommune som ikke benytter seg av OPS. Dette henger i stor grad sammen med at både Oslo og Bergen er to store OPS-kommuner som drar gjennomsnittet opp. Dersom vi holder disse to kommunene utenfor så blir forskjellene mellom kommunetypene mindre på innbyggervariabelen.⁶ For de andre variablene som vi gjennomgår under er det mindre forskjeller, om vi utelater Oslo og Bergen. Vi viser derfor ikke tilsvarende beregninger for gjennomsnittstall som utelater de to største byene (tall for Oslo og Bergen er altså inkludert i kolonnen med data for OPS-kommuner). Går vi nedover radene i tabellen ser vi at andelen frie inntekter er noe høyere i kommuner uten OPS. Den samlede lånegjelden (kombinasjon av kortsiktig og langsiktig lånegjeld) per innbygger er noe høyere i OPS kommuner enn andre. For de politiske variablene ser vi at det er en ordfører fra et OPS-vennlig parti i 33 prosent av de kommunene som har benyttet seg av OPS mot 35 prosent i de som ikke har benyttet seg av OPS. Det er altså flere kommuner som ikke har benyttet seg av OPS som har en ordfører som representerer et OPS-vennlig parti. Oppslutningen om disse OPS-vennlige partiene er tilnærmet identisk i de to respektive kommunetypene. Det er med andre ord lite som skiller OPS-kommuner fra øvrige kommuner på variablene som måler kommunenes kapasitet og politiske sammensetning. Dette er noe som vi kommer tilbake til i case-analysene ettersom dette kan være et uttrykk for pragmatiske holdninger på kommunenivå. For de andre markedsmekanismene finner vi derimot en del større forskjeller. Særlig gjelder dette for bruken av konkurranseutsetting. Her ser vi at 92 prosent av kommunene som benytter seg av OPS også benytter seg av konkurranseutsetting. Dette er en del høyere enn for de kommunene som ikke har benyttet seg av OPS, der konkurranseutsetting har blitt benyttet av 78 prosent. Også når det gjelder bruk av stykkprisfinansiering og frie brukervalg finner vi differanser som overstiger 10 prosentpoeng når vi sammenlikner kommuner som har benyttet seg av OPS vs. de som ikke har gjort det. Når det gjelder bruk av sammenliknbare data (benchmarking) så er det mindre forskjeller mellom kommunene.

Før vi går over til å se på hvilke områder kommunene benytter OPS på, viser vi til slutt en tabell med resultatene fra en multivariat logistisk regresjon med bruken av OPS som avhengig variabel (det som skal forklares) og de ovennevnte kjennetegnene ved kommunene som uavhengige variabler (det som forklarer). Logistisk regresjon er en teknikk som egner seg ved analyser av avhengige variabler som bare har to utfall (såkalte dikotome variabler). I vårt tilfelle er utfallet enten «har benyttet OPS» eller «har ikke benyttet OPS»:

⁶ Gjennomsnittet i innbyggertall for de resterende 88 OPS-kommunene blir da på 10 685. Et tall som fortsatt ligger noe over gjennomsnittet for kommunene som ikke har benyttet seg av OPS.

Tabell 6 Multivariat logistisk regresjon av bruken av OPS i norske kommuner, 2012. Ustandardiserte logistiske regresjonskoeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.

	OPS (dummy)
Innbyggertall (logged)	0.02
	(0.18)
Gjeld per innbygger (i 1 000,-)	0.01*
	(0.01)
Frie inntekter per innbygger (i 1 000,-)	-0.03
	(0.03)
OPS-ordfører	-0.01
	(0.35)
OPS-parti	0.00
	(0.01)
Konkurransesutsetting	1.08*
	(0.44)
Stykkprisfinansiering	0.42
	(0.32)
Benchmarking	-0.04
	(0.30)
Frie brukervalg	0.36
	(0.28)
Konstant	-2.43
	(2.48)
N	349

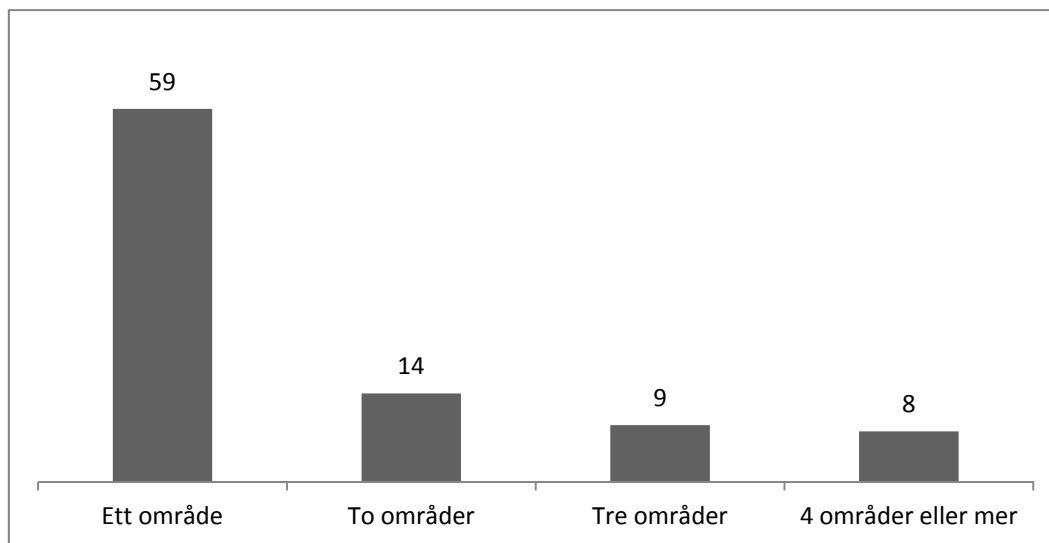
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ~ p<0.10

Som det går frem av tabellen er det få variabler som er signifikante. Dette kan tolkes som nok et uttrykk for at det er liten forskjell mellom kommunene som benytter seg av OPS og kommuner som ikke benytter seg av OPS. De to eneste variablene som er signifikante er gjeld per innbygger samt variabelen som måler om kommunene har benyttet mekanismen konkurranseutsetting eller ikke. For den sistnevnte variabelen finner vi en positiv og signifikant sammenheng. Dette gir da en delvis støtte til antakelsen om at kommuner som er aktive på å bruke andre markedsmekanismer for levering av tjenester og lignende også er mer tilbøyelige til å benytte seg av OPS. Videre er det en positiv sammenheng mellom gjeld per innbygger og bruk av OPS. Det betyr at det forekommer oftere bruk av OPS i kommuner med høy lånegjeld sammenliknet med kommuner med lav lånegjeld.

På hvor mange og på hvilke områder benyttes OPS?

I Tabell 4 så vi på antallet kommuner som har benyttet seg av OPS innenfor minst ett av de 14 områdene som er listet opp. Her var det mulig å sette av flere kryss, og det var noen kommuner som oppga at de hadde benyttet seg av OPS på flere områder. I Figur 2 viser vi hvor mange områder de ulike 90 kommunene oppgir at de har benyttet seg av OPS:

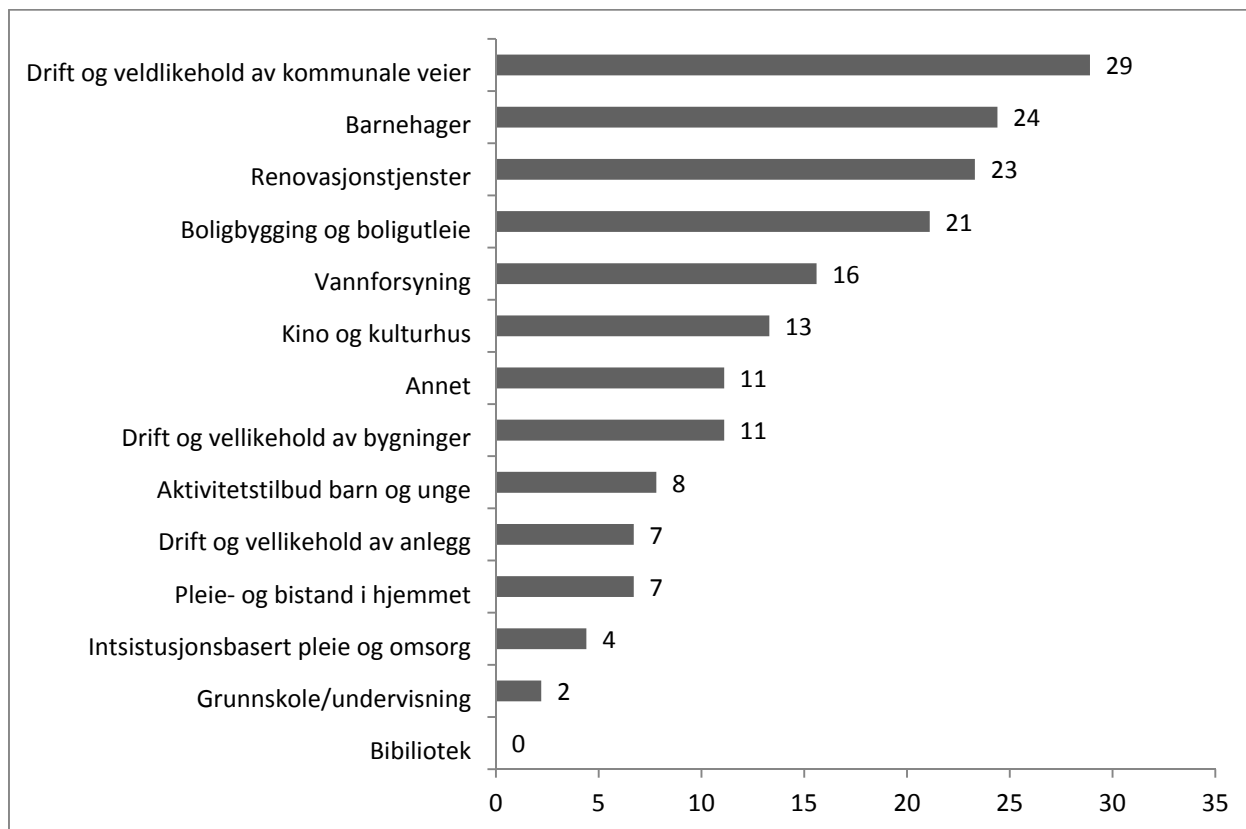
Figur 2 Antall områder hvor OPS er benyttet:



Som vi ser er det stort sett innenfor ett område kommunene har benyttet seg av OPS. 59 kommuner, eller tilnærmet 2/3 deler av de 90 kommunene har bare benyttet OPS innenfor ett område. Her skal det legges til at tallene ikke sier noe om omfanget av OPS innenfor ett enkelt område. Det kan tenkes det innenfor ett område har blitt inngått flere OPS-avtaler. Som vi skal se eksempler på i case-analysen av Hamarøy, så har det blitt benyttet en OPS-modell på flere byggeprosjekter i kommunen. Etter hvert som antallet områder øker så synker antall kommuner som har benyttet OPS. 14 kommuner har benyttet OPS innenfor 2 områder, mens 9 har benyttet det innenfor 3 områder. Spørsmålet er da: innenfor hvilke områder benytter kommunene OPS?

Som nevnt innledningsvis er det særlig innen bygg og anlegg at det benyttes OPS. Også norske kommuner ser ut til å benytte seg av OPS innenfor disse områdene. I Figur 3 ser vi på hvilke områder de kommunene har benyttet seg av OPS:

Figur 3 Områder hvor kommunene benytter OPS. Prosent



Figuren bekrefter at det er særlig innenfor drift og vedlikehold og boligbygging vi finner aktiv bruk av OPS. Nær 30 prosent av de som har svart at de har benyttet seg av OPS bruker dette innen drift og vedlikehold av kommunale veier. Legger vi til de kommunene som har svart at OPS benyttes innenfor drift og vedlikehold av bygninger og av anlegg så utgjør dette til sammen 40 prosent av OPS-kommunene. Tilsvarende ser vi at over 20 prosent svarer at det benyttes OPS innenfor boligbygging. I tillegg ser vi at områdene barnehager og renovasjonstjenester er ofte nevnt. Som nevnt i begrepsdiskusjonen ovenfor vil privat drift av barnehager ikke nødvendigvis falle innenfor det vi definerer som OPS. Det er derfor mulig at flere av kommunene som sier de har benyttet seg av OPS har tenkt på nettopp dette med private barnehager. Den store bredden i områder som her er listet opp antyder også at det her er anlagt en bred forståelse av OPS. Siden denne rapporten tar mål av seg å si noe om omfanget av OPS i norske kommuner er det derfor verdt å diskutere disse tallene vi har sett på så langt:

Stemmer tallene fra organisasjonsdatabasen?

I begrepsdiskusjonen innledningsvis pekte vi på at det finnes mange ulike definisjoner på hva OPS er. Noen opererer med forholdsvis brede begrep som i praksis sier alle former for

samarbeid mellom det offentlige og private er OPS. Andre definisjoner peker på at OPS må forstås på en snever måte, og at det i beste fall må omfatte avtaler som er langsiktige (eksempelvis 15–30 år) og at det er eksplisitte avklaringer knyttet til fordeling av risiko mellom partene. Gjennomgangen av det foreliggende statistiske materialet peker i retning av at det ikke er sikkert at alle de kommunene som har svart at de har benyttet seg av OPS faktisk har benyttet seg av OPS i en snever forstand. Definisjonen som respondentene i organisasjonsdatabasen blir presentert for har rett nok noen avgrensninger, men det er likevel enn del forhold som ikke blir nevnt. Det kan derfor tenkes at 90 OPS-kommuner er ett for høyt tall.

For å vurdere dette, sendte vi en svært enkel spørreundersøkelse per epost til disse 90 kommunene som i 2012 hadde svart at de hadde benyttet seg av OPS.

Resultat fra tilleggsundersøkelse

Totalt var det 32 kommuner som responderte på vår undersøkelse. I Tabell 7 viser vi en oversikt over de ulike kommunenes status i tilleggsundersøkelsen:

Tabell 7 Oversikt over status for de ulike kommunene inkludert i tilleggsundersøkelsen

Status	Antall
Svart	32
Ikke svart	48
Automatisk fraværsmelding	7
Feil epostadresse	2
Svarnekt	1
Svarprosent totalt	35,6
Svarprosent utenom automatisk fraværsmelding, feil epostadresse og svarnekt	40

Selv om det absolutte antallet svar er relativt lavt, så er svarprosenten noe i overkant av hva som er vanlig for spørreundersøkelser de siste årene (Krosnick 1999, Chang og Krosnick 2009). Vårt formål er dessuten ikke å gjennomføre en ny omfattende datainnsamling, men å undersøke hvordan forståelsen av OPS kan påvirke svarene. Hvordan responderte de 32 kommunene når de ble stilt overfor en strengere definisjon av OPS? Av 32 kommuner så svarte 22 at de ikke hadde benyttet OPS, 9 svarte at de hadde benyttet OPS, mens 1 kommune var usikker. Dersom dette er forhold som gjør seg gjeldene for de som ikke har besvart undersøkelsen, og her må vi understreke at dette er høyst usikkert, så vil vi kunne anta at mellom 20–25 kommuner har benyttet seg av ulike former for OPS. Dette er et betydelig lavere antall enn det som kommer til uttrykk i organisasjonsdatabasen, men samtidig er det også betydelig høyere enn hva danske kommuner har erfaringer med.

Petersen (2013) skriver at det ved starten av 2013 var 19 OPS-prosjekt i Danmark hvor 10 av disse er på statlig nivå og 7 på kommune (de 2 andre var på regionalt nivå).

På hvilke områder benytter de 9 kommunene som rapporter bruk av OPS? For de som svarte at de hadde benyttet seg av OPS, ba vi om eksempler på hvilke områder de hadde benyttet OPS. Istedenfor å liste opp ulike områder, så ba vi kommune om å skrive inn dette selv. Her er hva kommune svarte:

Tabell 8 Oversikt over områder som kommunene nevner de har benyttet OPS på.

Kommune	Områder som ble nevnt
1	Utbyggingsavtale med et privat utbyggingssselskap. Regionalt innkjøp av nye dataprogrammer.
2	Utbygging infrastruktur – VVA + bredbånd. Utbygging og drift sykehjemsbygg + barnehagebygg.
3	Anskaffelse av bo – og aktivitetssenter + sykehjem i.
4	Bygging av ny svømmehall
5	Bygging av kai
6	Bygd en skole
7	Samarbeid med idrettslag om drift av kunstgressbane
8	Bygg: Nødsentral, dvs politi, brann, legevakt og ambulanse
9	Næringsutvikling

Som det går fram av tabellen er det særlig innenfor bygg og anlegg at det blir benyttet OPS. Med unntak av en kommune så listes det opp områder som kan klassifiseres som bygg- og anleggsrelaterte. Dersom vi sammenligner denne tabellen med Figur 3 (som er basert på organisasjonsdatabasen) er det et vesentlig mindre spekter av områder hvor OPS benyttes.

For de kommuner som svarte at de hadde benyttet seg av OPS så fikk en også noen spørsmål om hvem som tok initiativ til OPS samt et batteri med ulike påstander/ holdninger til OPS som en skulle vurdere graden av enighet til. Igjen må vi understreke at det er et lite tallgrunnlag vi baserer oss på her. Det vi kan bruke tallene til er å se hvorvidt det er stor grad av enighet mellom kommunene i vurderingene som gjøres av OPS.

Når det gjelder initiativet til OPS så svarer flest at det kom fra ordfører eller rådmann. De andre aktørene (kommunestyre, formannskap eller private aktører) blir sjelden krysset av:

Tabell 9 Hvem tok initiativet til OPS? Antall svar fra 9 kommuner (flere svar mulig)

Hvem tok initiativet?	Antall kryss
Ordfører	4
Rådmann	4
Kommunestyret	1
Formannskapet	0
Andre i administrasjonen	1
Private aktører	1
Andre	1

Respondentene ble så presentert for 8 påstander knyttet til OPS, og som de skulle vurdere graden av enighet til. I Tabell 10 presenterer vi fordelingene av svarene. Det var 7 av de 9 kommuner som hadde benyttet OPS som svarte på disse:

Tabell 10 Svarfordeling blant 7 kommuner på noen holdninger til OPS. Absolutte tall.

Påstand	Svært uenig	Uenig	Hverken uenig eller enig	Enig	Svært enig
Kommunestyrerepresentantene i vår kommune er svært fornøyd med samarbeidet med private aktører gjennom OPS-avtalen			3	3	1
Det er brei tverrpolitisk enighet i kommunestyre om bruken av OPS	1	1	1	4	
Det er store forskjeller mellom parti på høyre- og venstreside i kommunestyre når det gjelder holdninger knyttet til OPS		4	2		1
OPS har gitt bedre sammenheng mellom pris og kvalitet i prosjektet, sammenlignet med tradisjonelle måter å gjennomføre slike prosjekt på		1	6		
OPS kan tiltrekke seg privat kapital til investeringer i offentlige prosjekter.		1	1	4	1
Den lange tidshorizonten låser offentlige beslutningstakere over flere valgperioder				6	1
OPS kan bli dyrere fordi prisen på privat finansiering kan være høyere enn offentlig finansiering			2	2	3
OPS fører til en raskere utbygging av infrastruktur og bygg/ anlegg			4	3	
Det blir mer bruk av OPS i min kommune framover		1	4	2	

Det er ikke enkelt å lese noe klart mønster ut av denne svarfordelingen. Dette handler dels om det lille tallgrunnet vi har, men også fordi svarene fordeler seg noe ulikt. Det sistnevnte kan peke i retning av at det kan være til dels ulike erfaringer i disse kommuner, positive så vel som negative når det gjelder OPS. De påstandene hvor det synes å være et bestemt mønster er påstandene om at «OPS har gitt bedre sammenheng mellom pris og kvalitet i prosjektet, sammenlignet med tradisjonelle måter å gjennomføre slike prosjekt på» hvor 6 kommuner svarer verken enig eller uenig, og påstanden om at OPS låser offentlige beslutningstakere over lang tid. Her svaret samtlige 7 kommuner at de er enig eller svært enig.

Vurderes OPS som mer effektivt?

Så langt har vi sett på omfanget av bruken av OPS, og hva som kjennetegner kommunene som bruker OPS. Dessverre inneholder ikke organisasjonsdatabasen noen spørsmål knyttet til erfaringer med og holdninger til bruken av OPS.

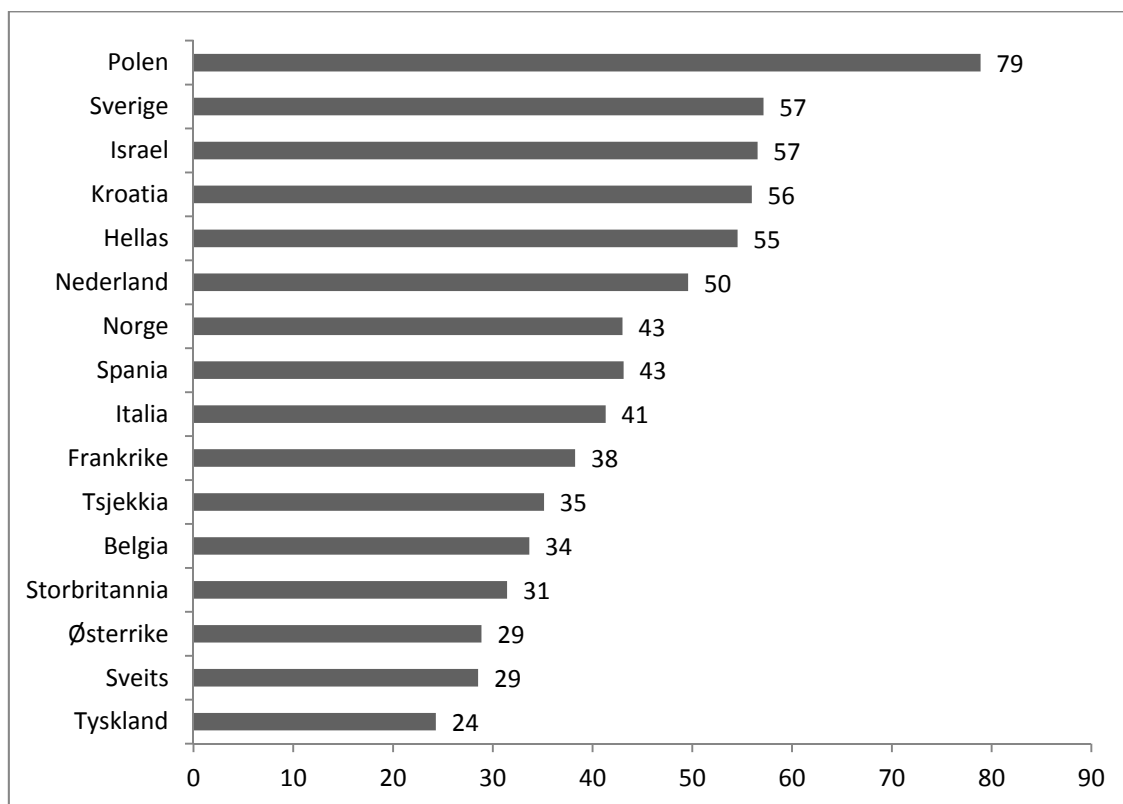
For å undersøke lokalpolitikernes holdninger til OPS benytter vi oss derfor av en internasjonal undersøkelse gjennomført i 2008/2009 blant 12.000 kommunestyrepolitikere i 15 europeiske land samt Israel (MAELG 2008/2009). Her er det inkludert et spørsmål om OPS og hvorvidt man vurderer dette som et mer effektivt verktøy. Også i dette datasettet støtter vi på metodiske utfordringer. For det første er det ikke gitt noen definisjon i spørreskjemaet hva som menes med begrepet «public-private partnerships» (som er en opprinnelige engelske definisjonen benyttet i det internasjonale spørreskjemaet). Dermed blir det opp til respondentene å vurdere hva som legges i dette. For det andre bruker den norske oversettelsen ordet «partnerskap». Spørsmålsformuleringen lyder som følger:

Det er mer effektivt å løse problem gjennom partnerskap mellom offentlige og private organ enn gjennom offentlig administrasjon og representative organ

Dermed er det igjen grunn til å vurdere hvorvidt det er forskjeller mellom det teoretisk/analytiske begrepet OPS og det empirisk anvendte begrepet OPS. Selv om det hersker usikkerhet knyttet til dette kan vi likevel benytte datasettet til å se på om det er noen interessante forskjeller mellom norske kommunestyrerepresentanter og andre europeiske lokalpolitikere, og om det er bestemte bakgrunnskaraktistika som kan forklare vurderinger knyttet til fenomen som i hvert ligger tett opp til det som vi beskriver som OPS.

Vi starter med å se på hvordan kommunestyrerepresentantene i de 16 ulike landene vurderer OPS. Figur 4 viser andelen som har svart «enig» eller «svært enig» i påstanden om at OPS er mer effektiv:

Figur 4 Andel som er enig eller svært enig i at det er mer effektivt å løse problem gjennom partnerskap mellom offentlige og private organ enn gjennom offentlig administrasjon og representative organ etter land. Prosent

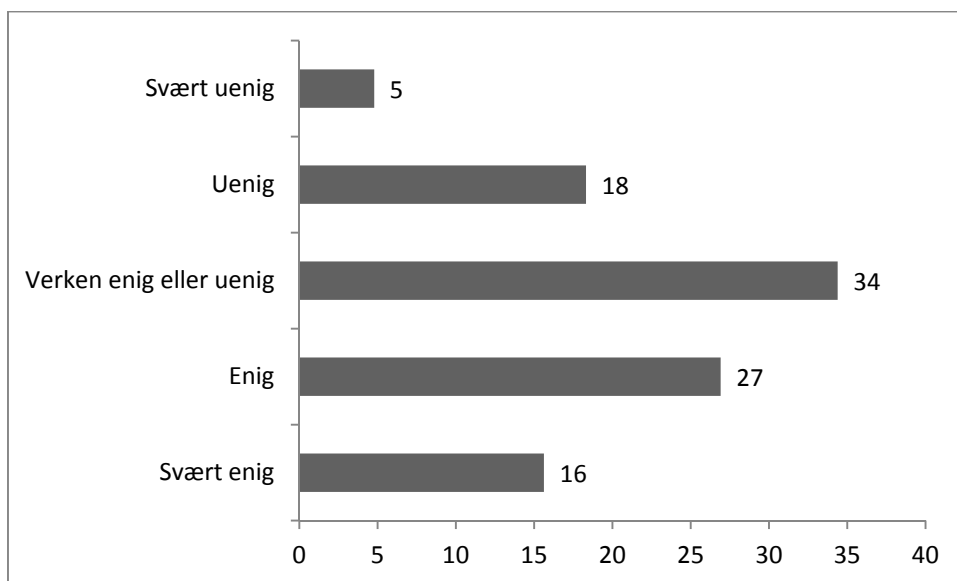


Kilde: MAELG 2008/2009

Figuren viser en betydelig variasjon mellom landene. Blant de tyske lokalpolitikere er det bare 24 prosent som er enig i påstanden, mens det er motsatt for de polske lokalpolitikere hvor nesten 80 prosent er enig i påstanden. Norske kommunestyrepolitikere legger seg her i midtsjiktet med sine 43 prosent. Det som kanskje er noe overaskende er at land som har mye erfaring med OPS, som for eksempel Storbritannia, kommer lavt nede på listen. Bare 31 prosent av de britiske lokalpolitikere mener at OPS er mer effektivt.

Vi ser altså at norske lokalpolitikere inntar en slags mellomposisjon blant sine europeiske kollegaer når det gjelder vurdering av effektiviteten av OPS. Figur 4 viser som nevnt andelen som har svart at de er enig eller svært enig i påstanden. Det kan derfor tenkes at det ligger en del variasjon bak disse tallene. Vi kunne for eksempel tenke oss at det er et flertall blant de norske respondentene som er uenig i påstanden. I Figur 5 viser vi svarfordelingen for alle svarkategoriene:

Figur 5 Norske kommunestyrepolitikere sin vurdering av hvor vidt det er mer effektivt å løse problem gjennom partnerskap mellom offentlige og private organ enn gjennom offentlig administrasjon og representative organ. Prosent



Kilde: MAELG 2008/2009

Som figuren viser er det flere som er enige enn uenige i påstanden, mens svarkategorien «verken enig eller uenig» utgjør den største svarkategorien, målt etter hvor mange som har svart dette alternativet.

Hva kjennetegner de norske lokalpolitikere som vurderer OPS som et effektivt tiltak? I Tabell 11 viser vi resultatene fra en regresjonsanalyse hvor vi har sett på sammenhengen mellom sentrale bakgrunnsvariabler som: kjønn, alder og utdanning.⁷ I tillegg har vi tatt med respondentenes egenplassering på venstre-høyre-aksen samt deres erfaring (antall år som kommunestyrerepresentant). Den avhengige variabelen er kommunestyrerepresentantenes vurdering av OPS slik det blir presentert i Figur 5, hvor 1 = Svært uenig og 5 = Svært enig.

⁷ Vi gjennomførte først en flernivåanalyse for å undersøke om kommunetilhørighet hadde en forklaringskraft. Det viste det seg at det ikke hadde. En «tom» modell med OPS-vurdering som avhengig variabel og kommune som nivå-2 tilhørighet gav en intraklassekorrelasjonskoeffisient på 0,001. Dette antyder med andre ord at kommunetilhørighet kan forklare 0,1 prosent av variasjonen i lokalpolitikernes vurdering av OPS. På grunnlag av dette gjennomfører vi her heller en «vanlig» regresjonsanalyse.

Tabell 11 Vurdering av OPS som effektivt, som en funksjon av sosiale bakgrunnsvariabler, ideologisk selv plassering og erfaring som lokalpolitikere. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.

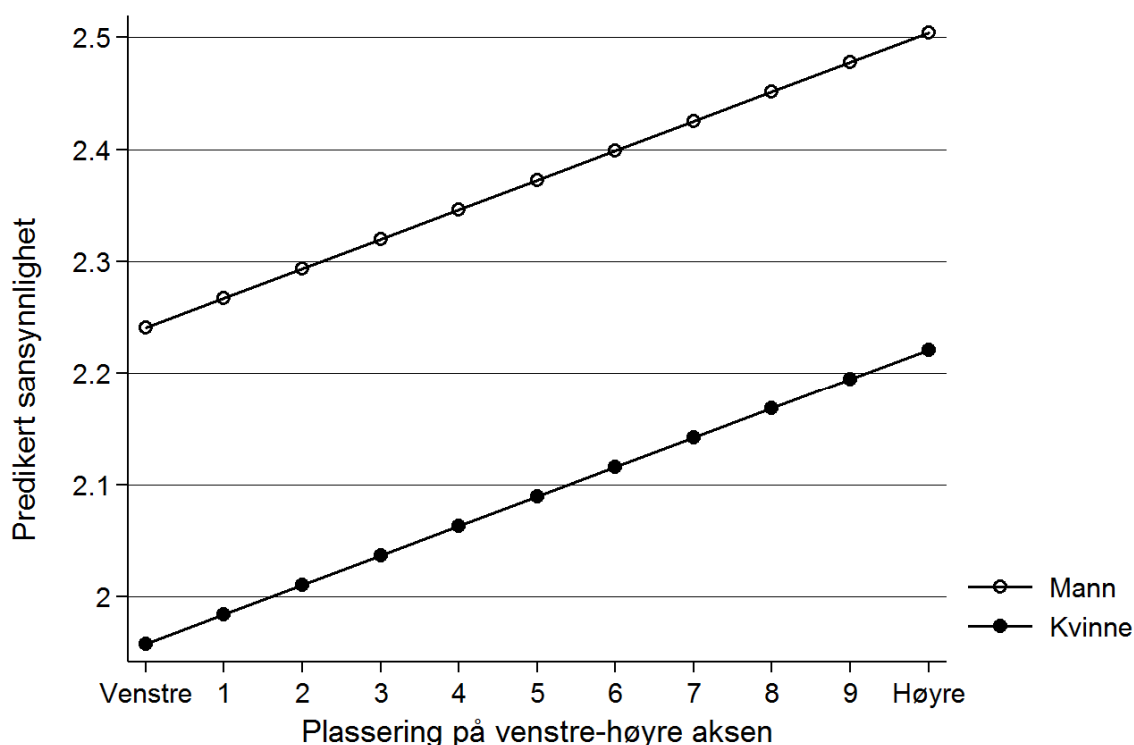
	OPS
Alder	0.00
	(0.00)
Kjønn (1=kvinne)	-0.17*
	(0.07)
Utdanning (1=grunnskole, 2=videregående, 3=høyere utd)	-0.05
	(0.05)
Erfaring (år som representant)	-0.01*
	(0.00)
Ideologi: Plassering på venstre-høyre akse (0=venstre, 10=høyre)	0.04***
	(0.01)
Samspill kjønn*ideologi	-0.02**
	(0.01)
Konstant	2.27***
	(0.15)
N	1,473

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$, ~ $p < 0.10$

Kilde MAELG 2008/2009

Resultatene fra den multivariate analysen viser blant annet at variablene alder og utdanning ikke er signifikante. Variablen erfaring har en negativ sammenheng, hvilket betyr at lokalpolitikere mer høy erfaring vurderer OPS som negativt i større grad enn de med mindre erfaring. Videre ser vi at kvinner i mindre grad enn menn vurderer OPS som mer effektivt. Hovedfunnet i tabellen er den sterke sammenhengen mellom ideologisk selv plassering og vurderingen av OPS' effektivitet. Her er det en klar og sterk sammenheng som viser at jo lenger ut en plasserer seg på høyresiden jo mer effektiv vurderer en OPS som. Tabellen inkluderer også en samspillsvariabel mellom kjønn og ideologi. Slike samspillsvariabler er bedre å tolke gjennom grafiske presentasjoner. Dette kan illustreres grafisk som i Figur 6

Figur 6 Predikert sannsynlighet for å vurdere OPS som mer effektiv etter plassering på venstre-høyre akse og kjønn



(Kilde MAELG 2008/2009)

Figuren demonstrerer motsetningen mellom venstreorienterte og høyreorienterte lokalpolitikere. Plassering på ytterste høyre fløy gir en økt sannsynlighet for å vurdere OPS som mer effektivt. Figuren viser at endringen i vurderingen av OPS etter ideologi er lik for kvinner og menn. Men, som det går fram av figuren så er kvinner gjennomgående mindre positive enn menn, og vi ser at den predikerte sannsynligheten for en kvinne på ytterste høyre-fløy er lavere enn for en mann plassert på venstre-fløyen. Selv om tendensene i figuren er tydelige så er det viktig å huske på at vi her har å gjøre med en skala som varierer mellom 1 (svært uenig) og 4 (svært enig). Vi skal derfor ikke overdrive forskjellene, men forskjellene er der, og de er signifikante. De ideologiske motsetningene og ulike vurderinger blant kvinner og menn finner vi også når vi innlemmer de andre landene som er med i MAELG-undersøkelsen. For spesielt interesserte viser vi her til resultattabell i appendiks.

Det er interessant å merke seg at mens det var liten forskjell mellom kommunene i organisasjonsdatabasen når det gjaldt politisk ideologi, viser altså MAELG dataene både nasjonalt og internasjonalt at politisk ideologi har en effekt på holdninger til OPS: I dette ligger det også en erkjennning av forskjellene mellom disse data: MAELG måler holdninger til OPS, og finner at ideologi har betydning for hvilke syn en har på vurderinger av effektiviteten til OPS. Organisasjonsdatabasen måler kommunenes erfaringer, som viser at oppslutning blant OPS-vennlige parti ikke har noen særlig betydning for hvor vidt man benytter OPS eller ikke.

Casestudier: erfaringer fra Hamarøy og Kristiansand

Siktemålet i denne delen av rapporten er å få mer inngående kjennskap til prosessene og erfaringene med OPS. Datagrunnlaget i denne analysen bygger på kommunale sakspapirer knyttet til utredninger og vedtak fattet i forbindelse med ulike OPS-prosjekt, medieomtaler og telefonintervju med sentrale aktører i kommunen. Sentrale spørsmål som ble stilt i disse intervjuene var:

- Hva var bakgrunnen for at en valgte OPS?
- Hvem tok initiativet til OPS (politikere eller administrasjonen)?
- Hvordan foregikk prosessen fra initiativ til kontraktinngåelse?
- Hva ønsket en å oppnå og har en oppnådd det en ønsket (eller ser det ut til å bli oppnådd)?
- Hvordan oppleves arbeidet med OPS (generell sett)?

I det følgende presenterer vi noen sentrale funn fra våre analyser av disse kommunene. Vi starter med Hamarøy kommune.

Hamarøy kommune

Hamarøy kommune har fått mye oppmerksomhet for det som Husbanken kaller for «Hamarøy-modellen» (Sønvisen 2013). Dette er en modell hvor kommunen samarbeider med private aktører og Husbanken for å bygge ut boliger både til personer som defineres som «vanskeligstilte i boligmarkedet» og boliger til det ordinære private markedet.

Bakgrunnen for denne modellen daterer seg til 2010. I våre intervju med aktører i Hamarøy blir det beskrevet en situasjon i Hamarøy i 2010 hvor det var en prekær boligmangel. Det var vanskelig for nye innbyggere i Hamarøy å skaffe seg bolig. Dermed hadde man en situasjon hvor det fantes jobb- men ikke boligmuligheter i Hamarøy. I tillegg hadde man i Hamarøy en økonomisk situasjon med høy lånegjeld og plassering på ROBEK-listen noe som gjorde det vanskelig å få større lån.⁸

Så skjedde det som blir beskrevet som et sammenfall av flere heldige tilfeller:

- Ordføreren ble utfordret til å være med i en ressursgruppe i Husbanken som skulle se på boligbygging i distriktskommuner
- Det kom medieoppslag i lokal presse om at kommunen «ikke visste sin arme råd» når det gjaldt boligbygging
- På bakgrunn av medieoppslag tok en privat aktør i Bodø kontakt og ville møte kommunen. Denne private aktøren (Bernt Langås i BBI) kjente Hamarøy kommune

⁸ ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) «er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.» (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>)

godt. Han hadde blant annet tidligere bodd i kommunen, jobbet i teknisk etat og hadde en lokal forståing.

Ut av dette ble det utviklet et samspill mellom kommunen, Husbanken og private aktører som skulle vise seg å føre til en storstilt boligbygging i Hamarøy. Rent konkret består modellen i at kommunen lyser ut på anbud, gjennom DOFFIN-systemet⁹, et offentlig boligbyggingsprosjekt. Gjennom dette boligbyggingsprosjektet ble private aktører bedt om å bygge boliger «... med nærmere definert størrelse/ standard til leietakere som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet» (Sønvisen 2013:4). For disse boligene skulle kommunen ha det som kalles for tildelingsrett i 10 år, med opsjon på 10 år til – totalt 20 år. I tillegg til disse boligenhetene for vanskeligstilte, hadde kommunen som krav at utbygger skulle levere et tilsvarende antall for det ordinære private boligmarkedet. Husbanken sin rolle i denne modellen er at de tilbyr finansiering, gjennom tilskuddsmidler for de enhetene hvor kommunen har tildelingsrett og som er beregnet for vanskeligstilte. Da de startet opp med denne modellen i Hamarøy utgjorde dette tilskuddet inntil 20 %. Dette har senere økt, og i dag kan Husbanken gi inntil 40 % til det enkelte prosjektet. Ut av dette får en det som kommunen omtaler som et kinderegg, det vil si at en oppnår tre ting på en gang gjennom modellen: 1) en får bygget et stort antall boliger 2) en øker ikke den kommunale boligmassen og 3) det skjer uten kommunale driftsutgifter. Det som skiller denne formen for OPS fra mer tradisjonelle OPS-avtaler er spørsmålet om eierskap. Mens det i tradisjonelle OPS-avtaler gjerne er slik at bygg/ anlegg skal føres tilbake til offentlige instanser så er dette ikke tilfelle i Hamarøy. Her vil byggene forbli private også etter at leieavtalen utgår.

Vurdering av risiko i Hamarøy-modellen

Dette med at kommunen ikke skal overta disse byggene har også en innebygd risikovurdering. Etter at avtaleperioden utløper kan kommunen på ny havne i en situasjon hvor det er problemer med å få bosatt vanskeligstilte. Dette ble påpekt av en av våre informanter, og det ble lagt vekt på at kommunen her måtte være føre-var med tanke på at kommunen, på ny, kunne få utfordringer etter denne 20-årsperioden. Det andre elementet av risiko fra kommunen sin side er dette med «vanskeligstilte i boligmarkedet». For at boligbyggingsprosjektene skulle få tilskudd fra Husbanken var det en forutsetning at kommunen hadde tildelingsrett for et gitt antall boenheter til de vanskeligstilte. Her kan en tenke seg en situasjon der behovet for å huse denne typen innbyggere ikke er til stede og at kommunen dermed må betale for boenheter som ikke benyttes. Dette er likevel i følge våre informanter en nokså usannsynlig situasjon, og noe som henger sammen med definisjonen på hva som er vanskeligstilte i boligmarkedet. Definisjonen som Husbanken benytter er: «Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd» (NOU 2011:15, Dyb og Johannessen 2009, se også Husbanken 2011). Flere av de vi snakket med i Hamarøy påpekte så er dette et veldig vidt begrep. Som en sa det:

⁹ Database for offentlige innkjøp

Nesten hvem som helst kan i løpet av livet havne inn under denne kategorien. Det er ikke bare sosialklienter og narkomane regnes som vanskeligstilte

I lys av slike vurderinger er det altså sannsynlig at kommunen har et leieforhold som kan vare i 20 år. Dette er faktorer som vil spille inn når de private aktørene skal gjøre sine risikovurderinger. I følge den private boligbyggeren Bernt Langås brukte selskapet lang tid på å kalkulere risiko (Sønvisen 2013:8). Her blir nettopp dette med det kommunale leieforhold trukket inn som viktig: «risikoen [blir] halvert med at kommunen leier 50 % av boligmassen» (ibid.). Et annet forhold som nok var viktig for å redusere risikoen var et arbeidsmarked som ville vokse eller utskiftes. Den tidligere rådmannen i Hamarøy beskrev blant annet en situasjon hvor «... alderssammensetninga blant kommunalt ansatte tilsa omfattende nyansettelser de kommende årene» (ibid.).

Om bruken av begrepet OPS i Hamarøy

Flere av våre informanter påpekte at det var problematisk å bruke begrepet OPS når en omtalte boligbyggingsprosjektene i Hamarøy, og at en i dag ikke brukte begrepet OPS slik en hadde gjort tidligere. Dette var fordi OPS ble for partipolitisk farget og knyttet opp mot partiene på høyresida i norsk politikk. Ordføreren i Hamarøy de to siste kommunestyreperiodene, Rolf Steffensen, som representerer Arbeiderpartiet, har også omtalt dette på sin egen blogg, høsten 2013.¹⁰ Noe av bakgrunnen for Steffensen sitt innlegg var en debatt mellom lokalpolitikere Ingvald Sørensen (Kommunestyrerepresentant for AP i Hamarøy) og May Valle (Kommunestyrerepresentant for Venstre i Hamarøy) i Avisa Nordland. Noe av diskusjonen går på dette med bruken av OPS hvor representanten Valle pekte på en inkonsistens mellom AP i Bodø (som gikk mot OPS) og AP i Hamarøy som gikk for OPS.¹¹ Det er i denne debatten at ordføreren framhever Hamarøymodellen sitt særpreg. Han viser mellom annet til et innlegg han holdt på en konferanse ved Universitetet i Nordland, hvor også Fagforbundets Hallvard Bakke (som har skrevet rapporten «Offentlig–privat samarbeid. Dyrt og dumt») deltok. Som Steffensen skriver:

Mens tidligere AP-statsråd Hallvard Bakke foredro om ulempene ved OPS foredro jeg om fordelene ut fra de erfaringene vi hadde gjort oss her i kommunen. I debatten etterpå gjorde Bakke det klart at vår modell ikke kunne regnes som OPS nettopp fordi det her ikke legges opp til avbetaling som vei til kommunalt eierskap. I stedet roste Hallvard Bakke Hamarøy kommune for den kreativiteten som kommunen hadde vist, både for å få løst boligbehovet for vanskeligstilte og tilgangen til utleieboliger generelt (Steffensen 2013).

¹⁰ OPS-boliger i Hamarøy: http://rolfsteffensensblogg.mittarbeiderparti.no/-/bulletin/show/804963_ops-boliger-i-hamaroey?ref=checkpoint (Nettside besøkt 11.12.14)

¹¹ Avisinnleggene som nevnte OPS i debatten Mellom Valle og Sørensen: «De viktige småpartiene» (Avisa Nordland 27.07.2013), «Namkundige May» (Avisa Nordland 01.08.2013)

OPS-modellen i Hamarøy oppsummert

Hamarøymodellen slik vi har beskrevet det her har siden 2010 blitt benyttet på flere byggeprosjekter. Siden en gikk i gang med boligutbygging i Hamarøy fra 2010, har det per februar 2014 blitt bygget om lag 107 boenheter (Rambøll-Distriktssenteret 2014:28). Dette er et høyt tall i en kommune på vel 1800 innbyggere. Modellen blir beskrevet som en suksess fra alle de involverte partene enten det gjelder kommunen, husbanken eller de private aktørene. For kommunen er det positivt at det finnes ledige boliger på det private markedet, slik at folk som får jobb i kommunen også kan bosette seg der. Videre får kommunen dekket og oppfylt sin forpliktelse om å skaffe boliger for vanskeligstilte i boligmarkedet. For de private aktørene er tilskuddsordninger fra Husbanken en gunstig ordning som gjør det lønnsomt både å bygge det som kommunen bestiller, men også legge til flere boenheter for det ordinære private markedet. Lønnsomheten finner en i en kombinasjon av tilskuddsordningen og langsiktige leieforhold med kommunen. Selv om flere av våre informanter har påpekt at det kan oppleves som problematisk å kalle Hamarøy-modellen et OPS-prosjekt, er det flere momenter som gjør at dette faller innenfor rammen av OPS paraplyen. For det første er det en langsiktighet i prosjektet som strekker seg over en 20-års periode. Det er et nært samarbeid mellom offentlige og private aktører, der det offentlige bestiller en leveranse. Forskjellen fra en tradisjonell OPS-modell ligger i at det ikke skjer en leveranse i form av eierskap til kommunen. Byggene forblir private også etter at leieavtalen utgår. Holdt opp mot de fordeler og ulemper ved OPS som blir trukket fram i internasjonal litteratur og andre kilder, er det i Hamarøy kanskje særlig den raske ferdigstillingen av bygg som blir trukket fram som viktig.

Kristiansand kommune

I motsetning til Hamarøy er Kristiansand kommune en stor by-kommune preget av befolkningsvekst. Med i overkant av 84.000 innbyggere har Kristiansand kanskje flere muligheter enn Hamarøy til å tiltrekke seg private aktører i et OPS-prosjekt. OPS-prosjektet *Aquarama* blir av kommunen presentert som et av de største enkeltstående OPS-prosjektet utenom veibygging i Norge.

Kristiansand kommune ønsket å få realisert en svømmehall og tilrettelegge for folkehelse på en sentral tomt i byen. Videre var ønsket at bygget skulle fungere som attraksjon og fyrårnprosjekt. Kommunen vedtok etter en arkitektkonkurranse i 2005 å bygge et svømme- og badeanlegg kombinert med næringslokaler, men prosjektet var ikke økonomisk bærekraftige og møtte heller ikke interesse hos private aktører. Prosjektet ble derfor stoppet i 2006 (Fuhr 2012, Birkeland 2013). For å gjøre prosjektet attraktivt og styrke lønnsomheten gjorde kommunen undersøkelser i form av samtaler med private aktører. Da kom det blant annet frem at hotelldrift kunne gjøre prosjektet mer interessant. Kommunen lyste ut et nytt tilbud med et relativt fritt konsept med noen minimumskrav (idrettshall, svømmehall, noe næringsareal) og en hel del åpne areal som private interessenter kunne fylle med innhold. To tilbydere meldte sin interesse. Høsten 2008 falt valget på tilbudet *Aquarama*. Aktivitetssenteret, som åpnet i 2013, inneholder blant annet svømmehall, badeland, to idrettshaller, treningscenter, hotell, næringsareal og parkeringshus.

Aquarama har tre eiere; Kristiansand kommune og de to entreprenørene BRG AS og Kruse Smith AS. Selskapet Aquarama Kristiansand AS drifter aktivitetssenteret. Selskapet må opprettholde såkalt tilstandsgrad 1, som betyr høy kvalitet, gjennom hele perioden.

Bakgrunn for valg av OPS var ifølge våre to informanter fra politikk og forvaltning i stor grad troen på at man kunne få gjennomført prosjektet billigere enn ved tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Kristiansand kommune ville minimere risiko for sitt svømmehallprosjekt ved å legge til rette for privat drift og kommunalt tjenestekjøp. Kommunen eier deler av Aquarama (svømmebasseng, stupeanlegg, badeland, frisklivssenter, klatrevegg) (Fuhr 2012: 32, 36). Kommunen leier ut arealer til privat aktør som står for drift. Det er ingen avtaler om å overføre annen eiendom (treningscenter, hotell, næringsareal, parkeringsanlegg, SPA) fra privat aktør til kommunen etter driftsfasen på 60 + 20 år.

Kristiansand har hatt stabilt Høyre-Krf styre over lang tid, og en av informantene påpeker at forslaget om å velge en OPS-løsning opprinnelig kom fra Høyre. Gode erfaringer med E39 utbyggingen og ny vei mellom Kristiansand og Grimstad, hvor det offentlige sparte mye penger, var også en del av bakgrunnen for en positiv innstilling til OPS.

Vurdering av risiko i Kristiansand

En av informantene understreker at nettopp badeland er utfordrende å drifte, og at mange badeland i Norge, eksempelvis i Sandnes, har erfart hvor dyrt og vanskelig dette kan være. For Kristiansand kommune var det viktig å redusere risiko forbundet med drift. Kommunen tok imidlertid risiko knyttet til byggelånsrente og hvorvidt man ville få momsrefusjon og spillemidler (Birkeland 2013, Fuhr 2012). Dette ble utfordrende, og en informant snakker om spillemidler og momsrefusjon som mulige «skjær i sjøen». I et dokument utarbeidet av eiendomsavdelingen i kommunen heter det at «For å få kompensasjon for merverdiavgiften må kommunen stå som eier av bygningsmassen» (Kristiansand Eiendom 2013:9). Det viste seg å bli spesielt problematisk å få en avklaring rundt spillemidler fordi det ikke er et fysisk skille mellom badeland og idrettsdelen (svømmeanlegget). Spillemidler tildeles vanligvis kun treningsanlegg. Først fikk Kristiansand kommune bare spillemidler for idrettshall, og først etter flere runder med nasjonale myndigheter kom man i november 2014 til enighet om at også svømmebassenget kvalifiserte for spillemidler. Dette kan dreie seg om så mye som 25 millioner kroner. Regelendringen kom helt nylig og omtales som «Aquaramendringen» (NRK 2014). Reglene rundt tippemiddeltilskudd har vært trukket frem som en hindring mot å gjennomføre prosjekter som OPS, blant annet fordi en privat aktør har profittmotiv som kan bryte med grunnlaget for tildeling av tippemidler. En vurdering av advokatfullmektig Marit Lund Stensvåg og advokat Erlend Balsvik i Ukeavisen ledelse (2014) antyder at dette kan ses på som diskriminerende regelverk som kan gjøre at kommuner må tilpasse OPS-prosjektene slik at man ikke mister offentlig støtte, men som samtidig kan redusere fordelene man får med å overlate drift og eieransvar til privat part

Om bruken av begrepet OPS i Kristiansand

En informant omtaler Aquaramaprojektet som en «kvasi OPS-løsning» tilpasset aktuelle rammebetingelser og lokale forhold, men der hovedmomenter knyttet til drift og vedlikehold er overført til privat aktør. Prosjektet oppfyller ikke en streng OPS-definisjon hvor den private part står for finansiering. Etersom kommunen ikke kan gå konkurs får kommunen bedre lånebetingelser enn private aktører, noe som er en vanlig kritisk innvending mot OPS (se for eksempel DIFI 2014). Og Aquarama – prosjektet ble planlagt og gjennomført i periode med finanskrisen. Mye av marginen vil forsvinne for en privat aktør som får høyere lånekostnader, og kostnader for leietaker må da også økes betraktelig. En opprinnelig plan om å la privat aktør eie byggene måtte forlates for at ikke Kristiansand kommunes leieutgifter da skulle bli for store. I stedet eier kommunen grunnen og deler av byggene.

OPS-modellen i Kristiansand oppsummert

Aquaramamodellen har flere, men ikke alle sentrale kjennetegn ved OPS. Prosjektet skiller seg fra en streng definisjon av OPS ved at den offentlige part var viktig mht finansiering og at kommunen selv eier store deler av aktivitetshuset. Avtalen har imidlertid en lang tidshorison (60 + 20 år), privat aktør er ansvarlig for drift og vedlikehold i avtaleperioden og prosjektet bygger på en bevisst risikofordeling. Kristiansand kommune har så langt gode erfaringer med OPS, og det er nylig satt i gang en skoleutbygging basert på en OPS-modell. Dette nye prosjektet bygger på mye av den samme tilnærmingen som ved Aquarama, hvor privat aktør blant annet må sikre tilstandsgrad 1 gjennom en periode på 40 år. Kristiansand Eiendom (KE), kommunes eiendomsavdeling, påpeker selv i en prinsipp sak for valg av kontraktsstrategi at OPS-prosjekt som løper over flere tiår ikke kan evalueres fullt ut på kort sikt (Kristiansand Eiendom 2013: 2, 13). Dette dokumentet oppsummerer imidlertid en del erfaringer så langt.

I begge intervjuene vektlegges det at «veien legges litt mens man går». I en gjennomgang av Aquaramaprojektet foretatt av Fuhr (2012: 36) finner vi lignende formuleringer. Med det mener informantene og Fuhr at med en ny gjennomføringsmodell som OPS, hvor både kommune og privat aktør har lite erfaring, er det vanskelig å følge en plan fra start til slutt. Et eksempel er hvordan det bygningsestetiske endret seg underveis fra beslutningen ble tatt til prosjektet var gjennomført uten at kommunen hadde stor innflytelse.

Intervjuene om Aquaramaprojektet avdekker at mange av de samme sentrale fordeler og ulemper ved OPS som trekkes frem i faglitteratur og offentlige dokument har vært viktige i Kristiansand. Det gjelder spesielt fordeler som kostnadsbesparelser, risikoreduksjon og kvalitet/levetidskostnader. Også innovasjon nevnes, for eksempel idrettshall med messefunksjon. I stedet for å bygge en treningshall, slik kommunen krevde, ønsket privat aktør å bygge to slik at man kunne bruke dette som messeareal i tilknytning til hotellet. Av tradisjonelle utfordringer fremheves ekstrakostnader med privat finansiering og betydning av god bestillerkompetanse. Kommunen har ifølge en informant en

profesjonell eiendomsavdeling og erfarne politikere som er trente i å tenke eiendomsutvikling. Dette kan være annerledes i mindre kommuner.

Våre informanter har imidlertid også trukket to lærdommer og erfaringer fra Aquaramaprojektet som delvis omtales i faglitteratur og offentlige dokument, men som gjerne vies noe mindre oppmerksomhet. Den første er at det er problematisk for den offentlige part å gjøre endringer i driftsfasen fordi dette krever nye forhandlinger med privat aktør. Konkret har dette vist seg ved ønsker om tilrettelegging fra brukerne av et varmtvannsbasseng som er vanskelig å imøtekomme fordi friheten til å gjøre endringer er liten. Når kommunen er svært fornøyd med eksisterende avtaler blir man mer tilbakeholdne med å gjøre endringer som krever kontraktsendringer hvor den private part kan stille nye krav.

Det andre poenget en av informantene trekker frem kan knyttets til at OPS er svært politisert. Indre spenninger i administrasjonen er derfor et moment å ta hensyn til. Det kan utgjøre en utfordring at OPS kan bli ideologisk ladet, og en potensiell spenning mellom faglighet og politikk hos fagpersoner i administrasjonen kan oppstå. Vi kjenner dette fra offentlig debatt om OPS hvor det gjerne er det to motpoler, som kan eksemplifiseres med Fagforbundet sin kritiske, negative innstilling til OPS (Bakke 2011) og KPMG (KPMG 2003) sin mer positive. Spenningen fag – politikk kan imidlertid ikke bare oppstå rundt OPS, men for eksempel også ved konkurranseutsetting

En informant understreker betydningen av at kommunen er bevisst på hva de ønsker og at kommunen er i stand til å trekke ut fordeler og ulemper som ligger i OPS og andre gjennomføringsmodeller. Viktige spørsmål er hvem som evner å ta risikoen best (byggerherre eller entreprenør), hvem som har best kompetanse til å utvikle prosjektet og hva som gir det totalt sett beste tilbudet for kommunen? Informanten mener det blir viktig for kommunen å avpolitiserer spørsmålet om valg av modell, og tar slik til orde for en pragmatisk innstilling.

Oppsummering

I denne rapporten har vi forsøkt å kartlegge omfanget av bruken av OPS i kommune-Norge. Det har vist seg å være en krevende oppgave. Dette skyldes både at de eksisterende datakilder vi har ikke er fullgode i måten OPS blir presentert for respondentene. Videre er det opplagt at det er ulike oppfatninger i kommune-Norge om hva et OPS-prosjekt er. For å få avdekket omfanget av OPS i norske kommuner trengs det med andre ord en større og mer omfattende undersøkelse.

Denne rapporten har framfor alt vist at det er viktig med klar begrepsbruk når en ønsker å måle hvor omfattende bruken av OPS er i norske kommuner. Videre viser rapporten at selv om man anvender en streng definisjon av OPS, så er det innenfor OPS-rammen, eller paraplybetegnelsen om man vil, mange mulige modeller og tilpasninger som kan gjøres lokalt i kommunene. Hamarøymodellen og Aquarama er eksempler på ulike modeller og tilpasninger, men hvor begge klart hører inn under rammen av det vi kan kalle for et OPS-prosjekt.

Dersom man ønsker å utvide kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten kan man gjøre det på ulike måter. En opplagt fremgangsmåte vil være å inkludere flere prosjekt enn det som diskuteres i denne rapportens to case. Det kunne for eksempel være interessant å se på prosjekter som ikke realiseres (jfr. Petersen 2011:179–216). Et mulig interessant case er Folkebadet i Stavanger. Folkebadet, omtalt av Rogalands Avis (2014) som «et stavangersk svar på kristiansandernes Aquarama», var planlagt som et OPS-prosjekt. De to private aktørene som skulle gjøre jobben trakk seg imidlertid i oktober 2014. En av disse private aktørene er med i Aquarama – prosjektet. Ifølge Rogalands Avis (2014) er det langsiktig eierskap og driftsansvar som skremmer de private.

Det vil opplagt også være interessant å innhente synspunkter fra et bredere omfang av informanter enn det som har vært mulig innen rammene av dette begrensede prosjektet. Private aktører er sentrale i OPS-prosjekt, og kan gi informasjon sett fra et kommersielt ståsted. Og på et så politisert felt vil det være nyttig å ha et bredere spekter av politikere. Det vil dessuten være interessant å undersøke om OPS-prosjekt nødvendigvis må omfatte private, kommersielle aktører, eller om denne typen samarbeid også kan omfatte private, ideelle (non-profit) aktører.

Når det gjelder omfanget av OPS viser vår analyse at Organisasjonsdatabasen oppgir et høyere antall OPS-prosjekt enn det kommunene rapporterer når de må forholde seg til en mer snever definisjon av begrepet. Vår tilleggsundersøkelse kan imidlertid heller ikke gi et entydig svar på omfanget av denne gjennomføringsmodellen. En alternativ tilnærming til dette kan være å gjøre systematiske søk gjennom Doffin-systemet (database for offentlige innkjøp). En omfattende gjennomgang og analyse av kunngjøringer lyst ut på Doffin vil kunne belyse spørsmål om hvor hyppig kommuner planlegger OPS-prosjekt, på hvilke områder dette gjøres og hvilke kommuner som benytter seg av OPS. En slik tilnærming vil imidlertid ikke kunne si noe om hvor mange prosjekt som faktisk gjennomføres som OPS. Etersom OPS fremdeles er relativt nytt i Norge, men omfattet av en relativ stor (politisk) interesse, kan antallet kommuner som har satt i gang prosjekt siden Organisasjonsdatabasens undersøkelse i 2012 allerede har økt en hel del.

I en større analyse av OPS ville det også være interessant å gå nærmere inn i diskusjonen om brukererfaringer og «value for money». Dersom man skal vurdere OPS fult ut er det naturlig å gå nærmere inn på spørsmål som: Hva sier private entreprenører, kommunen og innbyggere om driftsfasen? Gir privat utbygging og drift et totalt sett bedre tilbud til en lavere pris, eller skjules omkostninger for eksempel økt husleie og høyere inngangsbilletter?

I denne rapporten har vi først og fremst vært opptatt av kartlegging og i mindre grad av hvorvidt OPS prosjekter er suksessfulle. Skal man ta kunnskapsgrunnlaget videre vil momentene nevnt ovenfor være aktuelle å forfølge videre.

Selv om tallgrunnlaget for å vurdere omfanget av OPS i norske kommuner er uklart, er det likevel noen momenter i denne rapporten som ser ut til å ha overføringsverdi. For det første er det klart at det særlig er innen for bygg- og anlegg at OPS virker som en attraktiv modell. Dette er i tråd med forskning fra andre land. OPS er attraktivt særlig fordi det gir raske resultater i form av ferdigstilling av bygg, og få eller ingen kostnader i selve byggefasen. Et annet moment som blir trukket fram i begge våre case-kommuner er lokal forankring av prosjektet. I dette ligger det blant annet en noenlunde realistisk

framtidsvurdering. I Hamarøy var det jobbvekst/ utskifting av en aldrende arbeidstokk, mens det i Kristiansand mellom annet handlet om en befolkningsvekst i regionen. Videre har både Hamarøy-modellen og Aquarama innebygd noen tillegg utover den opprinnelige bestillingen. I tillegg til boliger for vanskeligstilte så bygget man boliger for det ordinære markedet i Hamarøy, mens en i Kristiansand også la inn fasiliteter som hotell og messehall. Som en av våre respondenter var inne på så tvinger OPS-samarbeidet det offentlige til å tenke litt privat, og det private til å tenke litt offentlig. I stedet for å bestille og bygge et rent offentlig bygg, kombinerer en slik at en bestiller og bygger en kombinasjon av et offentlig og privat bygg. Dette er noe av kjernen i et OPS-samarbeid, nemlig ønske og viljen til å kombinere det beste fra to verdener.

Referanser

- Aars, Jacob (2012): «Demokrati som policy – Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse». *Tidsskrift for samfunnsforskning* (04): 386–405.
- Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland (2008): *Partnerskap: problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforl.
- Bakke, Hallvard (2011): *Offentlig–privat samarbeid: dyrt og dumt*. Oslo: Fagforbundet.
- Berg, Torer F. og Dag Fjeld Edvardsen (2009): *Livsløp/OPS-kontraktene Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole: Evaluering av første fase i livsløp/OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg Oslo KF og SG Finans AS*. Oslo: SINTEF byggforsk.
- Bing, Li, Akintola Akintoye, Peter J Edwards og Cliff Hardcastle (2005): «The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK». *International Journal of project management*, 23 (1): 25–35.
- Birkeland, Arne (2013): Offentlig–privat samarbeid, Kristiansand Aquarama – Aktivitetssenter. Presentasjon på kursdagene ved NTNU, 10.–11. januar 2013.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012*. Oslo: NIBR.
- Boyne, George A. (1998): «The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Garbage out?». *Urban Affairs Review*, 34 (1): 150–163.
- Buse, Kent og Amalia Waxman (2001): «Public–private health partnerships: a strategy for WHO». *Bulletin of the World Health Organization*, 79 (8): 748–754.
- Børhaug, Kjetil og Dag Øyvind Lotsberg (2012): «Institusjonelle betingelser for konkurranse mellom offentlige og private tjenesteytere i barnehagesektoren». *Nordiske organisasjonsstudier* 14 (2): 27–45.
- Chang, Linchiat og Jon A. Krosnick (2009): «National Surveys Via Rdd Telephone Interviewing Versus the Internet: Comparing Sample Representativeness and Response Quality». *Public Opinion Quarterly*, 73 (4): 641–678.
- Deakin, Nicholas (2002): «Public–Private partnerships: a UK case study». *Public Management Review*, 4 (2): 133–147.
- DIFI (2014): *Temaside om OPS*.
<http://www.anskaffelser.no/temaer/gjennomforingsmodeller/offentlig-privat-samarbeid-ops>

- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008: en kartlegging*. Oslo: NIBR.
- Fife, Elizabeth og Laura Hosman (2007): «Public private partnerships and the prospects for sustainable ICT projects in the developing world». *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, 2 (3): 53–66.
- Flinders, Matthew (2005): «The politics of public–private partnerships». *The British Journal of Politics & International Relations*, 7 (2): 215–239.
- FRP (2011): *FrP fornyer Norge der du bor*. Oslo: Fremskrittspartiet.
- Fuhr, Aud Sunniva (2012): *Usikkerhet ved valg av kontraktstrategi i kommunale byggeprosjekter*. Masteroppgave NTNU.
- Garcia Martinez, Marian, Andrew Fearn, Julie A Caswell og Spencer Henson (2007): «Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public–private partnerships». *Food Policy*, 32 (3): 299–314.
- Gautun, Heidi, Hanne Bogen og Anne Skevik Grødem (2013): *Konsekvenser av konkurranseutsetting: kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. Oslo: Fafo.
- Greve, Carsten og Graeme Hodge (2005): *The Challenge of public–private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Elgar.
- Greve, Carsten og Graeme Hodge (2007): «Private–Public Partnerships: A comparative perspective on Victoria and Denmark» s. 179–201 i Christensen, Tom og Per Lægred (red.), *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Greve, Carsten og Graeme Hodge (2013): «A transformative perspective on Private–Public Partnerships» s. 265–277 i Christensen, Tom og Per Lægred (red.), *The Ashgate Research Companion to the New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2013): «Introduction. Public–Private Partnership in turbulent times» s. 1–31 i Greve, Carsten og Graeme Hodge (red.), *Rethinking Public–Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*. Routledge.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008: redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: NIBR.
- Hurst, Claire og Eoin Reeves (2004): «An economic analysis of Ireland's first public private partnership». *International Journal of Public Sector Management*, 17 (5): 379–388.
- Husbanken (2011): *Boligsosialt utviklingsprogram Husbanken Region øst: Kartlegging av vanskeligstilt på boligmarkedet*. Husbanken Region øst:
- Høyre (2013): *Nye ideer, bedre løsninger: Høyres stortingsvalgprogram 2013–2017*. [Oslo]: Høyres hovedorganisasjon.
- Jamali, Dima (2004): «A Public–Private Partnership in the Lebanese Telecommunications Industry Critical Success Factors and Policy Lessons». *Public Works Management & Policy*, 9 (2): 103–119.
- Johnston, Judy og Siegfried P Gudergan (2007): «Governance of public–private partnerships: lessons learnt from an Australian case?». *International Review of Administrative Sciences*, 73 (4): 569–582.
- Koppenjan, JJFM (2005): «The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands». *Public Administration*, 83 (1): 135–157.

- KPMG (2003): *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)*. KPMG AS.
- KRF (2013): *Politisk håndbok 2013 for Kristelig Folkeparti*. Oslo: Kristelig Folkepartis Landskontor.
- Kristiansand Eiendom (2013): *Prinsippsak for valg av kontraksstrategi i utviklings- og byggeprosjekter, saksnr.: 20135471-1, 16.9.2013*. Kristiansand Eiendom (KE).
- Krosnick, Jon A. (1999): «SURVEY RESEARCH». *Annual Review of Psychology*, 50 (1): 537–567.
- Linder, Stephen H. (1999): «Coming to Terms With the Public–Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings». *American Behavioral Scientist*, 43 (1): 35–51.
- Lundberg, Anders (2013): *Skandalen Nya Karolinska*. TIMBRO:
- NHO (2010): *Raskere og smartere samferdelsutbygging. Innspill til modeller for finansiering og gjennomføring av samferdselsprosjekter*. Vista Analyse AS.
- NHO (2014): *Offentlig–privat samarbeid (OPS): Alternativt verktøy for å løse viktige samfunnsoppgaver (revidert 2014)*. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO):
- Nordstoga, Sigrid og Anne Marie Støkken (2009): *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU (2011:15): *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.:
- NRK (2014): *Kristiansand får millionstøtte til Aquarama*. <http://www.nrk.no/sorlandet/kristiansand-far-millionstotte-til-aquarama-1.12064758> Side besøkt: 25.11.2014
- Petersen, Ole Helby (2011): *Public–Private Partnerships: policy and regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland*. Copenhagen Business School.
- Petersen, Ole Helby (2013): *Offentlige–privat partnerskaber (OPP): Notat om danske og internasjonale erfaringer med OPP*. KORA – Det nationale institut for kommuners og regioners analyse og forskning.:
- Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelm, Karsten Vrangbæk og Lisa la Cour (2011): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000–2011*. AKF, København:
- Pierre, Jon (1998): *Partnerships in Urban Governance*. London: MacMillan.
- Rambøll-Distriktssenteret (2014): *Gode eksempler: Boligstrategiske tiltak i distriktet*. Rambøll/Distriktssenteret:
- Rhodes, Roderick Arthur William (1996): «The new governance: governing without government1». *Political studies*, 44 (4): 652–667.
- Ring Christensen, Lasse, Kurt Houlberg og Ole Helby Petersen (2012): «Udlicitering eller egenproduktion – hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?». *Politik*, 15 (2): 44–55.
- Rogalands Avis (2014): *Det ufolkelige folkebadet*. 27.10.2014.
- Rosenau, Pauline Vaillancourt (2000): *Public–private policy partnerships*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Savas, Emanuel S (2000): *Privatization and public–private partnerships*. Chatham House Pub.
- St.meld., nr.15 (2004–2005): *Om konkurransepolitikken*. Moderniseringsdepartementet:

- Sønvisen, Stina (2013): *Hamarøymodellen: et boligpolitisk kinderegg for distriktene?* Bodø: Husbanken.
- Teisman, Geert R og Erik-Hans Klijn (2002): «Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?». *Public Administration Review*, 62 (2): 197–205.
- Thesen, Gunnar og Stian Brosvik Bayer (2013): *Offentlig-privat samarbeid (OPS) på vei?: en kunnskapsoppsummering*. Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Trim, Peter (2001): «Public-private partnerships in the defence industry and the extended corporate intelligence and national security model». *Strategic Change*, 10 (1): 49–58.
- Tvarnø, Christina D (2006): «Public-private partnerships from a Danish perspective». *Public Procurement Law Review*, 15 (3): 98–108.
- Ukeavisen Ledelse (2014): Tippemiddeltilskudd til OPS-prosjekter – en utopi? *Ukeavisen Ledelse*. 15.08.2014.
- Van Ham, Hans og Joop Koppenjan (2001): «Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development». *Public Management Review*, 3 (4): 593–616.
- Venstre (2013): *Frihet. Fremtid. Fellesskap: Venstres stortingsvalgprogram 2013–2017*. [Oslo]: Venstre.
- Vrangbæk, Karsten (2008): «Public-private partnerships in the health sector: The Danish experience». *Health economics, policy and law*, 3 (2): 141.
- Weihe, Guðrið (2008): «Ordering Disorder – On the Perplexities of the Partnership Literature». *Australian Journal of Public Administration*, 67 (4): 430–442.
- Wettenhall, Roger (2003): «The rhetoric and reality of public-private partnerships». *Public Organization Review*, 3 (1): 77–107.
- Ysa, Tamyko (2007): «Governance forms in urban public-private partnerships». *International Public Management Journal*, 10 (1): 35–57.
- Zitron, Jeff (2006): «Public-private partnership projects: Towards a model of contractor bidding decision-making». *Journal of purchasing and supply management*, 12 (2): 53–62.

Appendiks A: Noen sentrale begreper

Det er lite norskspråklig litteratur på OPS-tematikk. Det foreligger en hel del rapporter o.l. på dansk, og vi tar her med noen definisjoner av begrep som går igjen i dansk litteratur. Definisjonene er hentet fra Petersen, Hjelmar, Vrangbæk og la Cour (2011), Faktaboks 1. Forskellige former for offentlig-privat samarbejde, og er gjengitt med tillatelse fra Ole Helby Petersen. Vi har lagt til norsk begrep i parentes.

Udlicitering (anbudsutsettelse på norsk) anvendes ofte som betegnelse for den beslutning, hvor en offentlig myndighed gennem en kontraktlig aftale overdrager leveringen af en vedligeholdelses- eller driftsydelse til en privat part, typisk for en kortere tidsperiode på 3–4 år.

Offentlig-private partnerskab (OPP) (Offentlig Privat Samarbeid, OPS, på norsk) er en samlet aftale mellem en offentlig og privat aktør om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af et givent anlægsprojekt over en længerevarende aftaleperiode, typisk 25–35 år.

Frit valg (fritt brukervalg på norsk) anvendes som betegnelse for en række forskjellige modeller, hvor modtagerne af en serviceydelse kan vælge mellem en offentlig eller privat leverandør, som konkurrerer på kvalitet, men ikke på prisen. Der er i Danmark bl.a. indført frit valg på hjemmehjælpsområdet, sygehuse, dagtilbud, skoler, gymnasier og praktiserende læger.

Appendiks B

Spørreskjema som ble benyttet i tilleggsundersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt per epost. Kommuner som svarte nei eller vet ikke fikk også spørsmål om de hadde benyttet andre former for markedsmekanismer (dette var også siste spørsmål for de kommuner som hadde benyttet OPS):

uni Rokkansenteret

Takk for at du vil svare på denne undersøkelsen.

Du kommer i gang ved å trykke på "neste" nede i høyre hjørne. Du kan klikke deg fram og tilbake i spørreskjemaet uten at svarene forsvinner. Om du blir avbrutt mens du fyller ut skjemaet, kan du fortsette senere der du slapp

Beste hilsen
Bjarte Folkestad
Forsker Uni Research Rokkansenteret

Førige 14% Neste

uni Rokkansenteret

Offentlig-privat samarbeid

Denne spørreundersøkelsen handler om kommunene sin bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS). OPS er en betegnelse som dekker flere forskjellige typer samarbeid/ partnerskap. Noen sentrale kjennetegn ved OPS er:

- i en OPS-avtale foreligger det en systematisk fordeling og forståelse av ulike risikoer mellom partene. Private aktører overtar ofte en del av de risikoer som offentlig sektor normalt påtar seg
- OPS-avtaler omfatter som regel alle, eller de fleste, aspekter av prosjektering, design, anlegg, drift, vedlikehold og finansiering
- en OPS-avtale går over lange tidsperioder, gjerne 15-30 år og det vil typisk være tale om anleggs- eller infrastrukturprosjekter (f.eks. vei, kollektiv, trafikk, skoler, idrettsanlegg, kulturbygg osv)
- OPS-prosjekt er gjerne (men må ikke være) privat finansiert gjennom avtaleperioden
- tradisjonelle anbud/ konkurranseutsettinger er ikke omfattet av OPS, slik det defineres i dette spørreskjemaet

Har din kommune benyttet seg av OPS?

Ja
 Nei
 Vet ikke/ usikker

Førige 39% Neste

uniRokkansenteret

Kan du nevne et konkret eksempel på bruk av OPS? Eventuelt på hvilket område din kommune benyttet OPS?

Ferdig Neste

Har din kommune benyttet seg av andre markedsmekanismer? (Flere svar mulig)

- Konkurransetelling
- Styklprfinansiering
- Sammenlignbare data ("benchmarking")
- Frie brukervilj
- Inng av delene

Fortsatt 44% Neste

Her kommer noen påstander om OPS. Jeg vil at skal tenke på hvilke erfaringer dere har gjort i din kommune. I hvilken grad er du enig eller uenig i de følgende påstandene?

	Helt uenig	Uenig	Hverken uenig eller enig	Enig	Helt enig
Kommunestyrerepresentantene i vår kommune er svært fornøyd med samarbeidet med private aktører gjennom OPS-avtalen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er brei brei politisk enighet i kommunestyre om bruken av OPS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er store forskjeller mellom parti på høyre- og venstreside i kommunestyre når det gjelder holdninger knyttet til OPS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
OPS har gitt bedre sammenheng mellom pris og kvalitet i prosjektet, sammenlignet med tradisjonelle måter å gjennomføre slike prosjekt på	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
OPS kan tilrettelegge seg privat kapital til investeringer i offentlige prosjekter.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den lange tidshorisonten tåler offentlige beslutningstakere over flere valgperioder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
OPS kan bli dyrere fordi prisen på privat finansiering kan være høyere enn offentlig finansiering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
OPS fører til en raskere utbygging av infrastruktur og bygg/ anlegg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det blir mer bruk av OPS i min kommune framover	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fortsatt 71% Neste

Appendiks C

Multivariat logistisk flernivåanalyse, med land som nivå2-enhet og individer som nivå1-enhet. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes. ICC=intraklassekorrelasjonskoeffisienten.

	(1)	(2)
	Tom modell	Full modell
Alder		0.00***
		(0.00)
Kjønn (1=kvinne)		-0.16***
		(0.04)
Plassering på venstre-høyre akse (0=venstre, 10=høyre)		0.16***
		(0.00)
Interaksjon kjønn*ideologi		0.03***
		(0.01)
Utdanning (1=grunnskole, 2=videregående, 3=høyere utd.)		0.05**
		(0.02)
Erfaring (år som representant)		-0.01***
		(0.00)
Konstant	2.21***	1.20***
	(0.01)	(0.07)
ICC	6.98	7.09
N (individ)	11,668	9,890
N (kommuner)	1,660	1,600

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ~ p<0.10