

Begrepet ”Offentlig Privat Samarbeid”

Dersom en tar utgangspunkt i KPMG¹ sin definisjon av OPS det utledes tre ulike OPS-former som forutsetter en form for risikodeling mellom partene. Figuren under kan illustrere dette.

| | | OPS FORM | | |
|---------------|-----------|----------|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 |
| PRIVAT ANSVAR | Utvikling | | | |
| | Drift | | | |

Figuren illustrerer ulike OPS-former basert på KPMG sin definisjon av OPS, skravert i vertikale kolonner.

KPMG definisjon:

«En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor»

OPS-form 1 kan ligne på det vi kjenner som en tradisjonell byggeprosess bortsett fra at det er en større grad av felles ansvar mellom partene. Det er derfor nærliggende å betegne denne formen for det vi kjenner som ”Partnering”².

OPS-form 3 kan til forveksling ligne på dagens tradisjonelle anbudsutsetning av offentlige tjenester, bortsett fra at deler av kontraktsstyringen erstattes av en mer målorientert og fleksibel partnerskapstilnærming. Det offentlige fokuserer på tjenestens ytelse, ikke hvordan tjenesten produseres. I tillegg beholder det offentlige kontroll over tjenestetilbudets omfang og kvalitet.

Den mest interessante modellen er nok varianter av OPS-form 2, der det offentlige og det private deler risiko knyttet til både utvikling og drift av en offentlig tjeneste. En formell definisjon av OPS begrepet bør antagelig strammes inn til å omfavne kun denne formen.

Med offentlig tjeneste menes det i rapporten fra KPMG både tradisjonell tjenesteyting og infrastruktur. Innholdet på OPS-portalen Norge er foreløpig avgrenset til å i hovedsak favne bygninger, skoler, sykehjem, politihus, fengsel, sykehus, renovasjonsanlegg osv.

Nærmere om OPS-formen «Utvikling og drift» av bygg.

OPS-formen «utvikling og drift» er svært generell og kan spesifiseres ytterligere. Man kan skille mellom å:

- utvikle et nytt bygg og-
- utvikle et eksisterende bygg (rehabilitering)

¹ ”Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS), 2003

² Denne samarbeidsformen kjennetegnes vanligvis ved at partene har felles økonomiske interesser basert på avtaler om fordeling av (økonomisk) risiko og gevinster i et prosjekt. Det gis vanligvis incitament for oppfyllelse av mål.

Med drift av bygg kan man skille mellom:

- bygningsteknisk drift av bygget (vaktmestertjenester, renhold osv.) samt drift av støttetjenester (kantine osv) og-
- drift av selve ytelsen som bygget skal levere (For eksempel undervisning på en skole)

Med dette utgangspunktet kan man utlede seks teoretiske former for OPS for «Utvikling og drift» som vist i figuren under. Det er OPS-form 1, 2, 4 og 5 som i praksis kan anses å være relevante her.

| | | OPS form: «UTVIKLING OG DRIFT» | | | | | |
|------------------|----------------------------|-----------------------------------|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| PRIVAT ANSVAR | Utvikle nytt bygg | | | | | | |
| | Utvikle eks. bygg | | | | | | |
| | Bygnings- teknisk drift | | | | | | |
| | Drift av ytelsen | | | | | | |

Figuren viser de seks teoretiske OPS formene for "utvikling og drift", skravert i vertikale kolonner

En videre inndeling av de relevante modeller kan gjøres ved å dele opp begrepet "utvikling" i flere kjærneprosesser. Et forslag til en slik inndeling er vist under.

- Programmering
- Finansiering
- Prosjektering
- Bygging (produksjon)

Dersom man bruker denne inndelingen kan man utlede enda flere OPS-former av typen «utvikling og drift», ved å variere hvilke kjærneprosesser den private aktøren har ansvar for. En ytterligere inndeling kan gjøres ved at man deler inn kjærneprosessene i aktiviteter, for eksempel ved at man deler inn programmering i aktivitetene behovsanalyse, utarbeidelse av funksjonskrav og konseptdesign. Ansvar for behovsanalyse og funksjonskravutarbeidelse ligger vanligvis hos det offentlige.

I tillegg til at kjærneprosessene kan variere med hensyn på hvem som bærer ansvaret og risikoen for de, så vil det samme være tilfelle for en rekke andre risikoelementer knyttet til driften av bygget. Her er det i hovedsak risiko knyttet til inntjeningen som skiller de ulike modellene fra hverandre. Inntjeningen til prosjektet kan komme fra brukerbetaling eller fast betaling fra det offentlige, eller en kombinasjon av disse. Det er vanlig at betalingen fra det offentlige varierer med den private parts oppfyllelse av på forhånd

definerte funksjonskrav. Om det er forutsatt brukerbetaling i prosjektet, vil inntjeningen fra brukerne i stor grad være avhengig av etterspørselen.

Et annet element som vil skille ulike OPS-modeller fra hverandre er om det offentlige skal bli eier av prosjektet etter kontraktens utløp, eller om det er privat part som har eieransvaret. Dersom det offentlige blir eier av bygget etter kontraktstiden vil leien naturligvis bli vesentlig høyere enn om offentlig part var ordinær leietager. Det skyldes at det offentlige også må betale nedskrivning av lånet.

Med dette forstår vi at man kan identifisere svært mange ulike former for et OPS av typen ”utvikling og drift”. I tillegg til at de elementene (prosesser/aktiviteter) som er nevnt ovenfor vil variere, vil man kunne identifisere en rekke andre risikoelementer som også kan variere. Prosjekter er unike av natur, og det er derfor ikke hensiktsmessig å gå i detalj for å beskrive en standard OPS-form.³

Dersom man ønsker å etablere en oversikt over de mest brukte OPS-formene innenfor OPS-formen «Utvikling og drift», kan en tilstrekkelig inndeling se ut som i tabellen under. I tabellen er prosessen ”programmering” representert kun med aktiviteten konseptdesign, fordi de øvrige aktiviteter i programmeringen vanligvis blir ivaretatt av det offentlige selv. Det vil føre for langt å gi en oversikt over alle de teoretiske modellene man kan sette sammen.

| | | FORM | | | | | | | | |
|----------------------|-------------------------------|---------------|---|---|---|---|---|---|---|--|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | n | |
| PRIVAT ANSVAR | UTVIKLE NYTT/ REHABILITERE | Konseptdesign | | | | | | | | |
| | Finansiering | | | | | | | | | |
| | Prosjektering | | | | | | | | | |
| | Bygging | | | | | | | | | |
| DRIFT | Bygningsteknisk drift | | | | | | | | | |
| | Drift av ytelse | | | | | | | | | |
| | Inntjening v/brukerbetaling | | | | | | | | | |
| | Overføring av eierskap | | | | | | | | | |

Figuren viser teoretiske OPS former skravert i vertikale kolonner. Merk at de to siste radene ikke er konsistent med resten av tabellen. De er ment kun for å illustrere to viktige aspekter som kan variere for ulike OPS-former

Hvorvidt drift av selve ytelsen skal settes bort til private, vil være et politisk spørsmål. I Norge har man for eksempel ikke politisk flertall pr. i dag for at private skal kunne levere fengselsbetjener til fengsel, slik man for eksempel har i Storbritannia.

³ Verdensbanken (The World Bank) hevder faktisk følgende: ”Each PPP solution is too complex and too unique to be characterized in one word or acronym”