



Representantforslag 179 S

(2009–2010)

fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Øyvind Halleraker, Trond Helleland, Nikolai Astrup, André Oktay Dahl, Elisabeth Røbekk Nørve, Lars Myraune og Bjørn Lødemel

Dokument 8:179 S (2009–2010)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Øyvind Halleraker, Trond Helleland, Nikolai Astrup, André Oktay Dahl, Elisabeth Røbekk Nørve, Lars Myraune og Bjørn Lødemel om utarbeidelse av en nasjonal strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i Norge

Til Stortinget

Bakgrunn

I årene som kommer, vil det være mange, store offentlige byggeprosjekter som skal settes i gang. Skoler, sykehjem, veier og jernbanelinjer skal bygges. Det er også store etterslep på vedlikeholdssiden. Samtidig som oppgavene er mange, setter økonomien klare grenser for hvor mye de offentlige utgiftene kan øke. I en periode med usikre økonomiske utsikter, store utfordringer og en rekke fellesskapsoppgaver som må løses bedre, er det viktig å se hvordan gode løsninger kan organiseres gjennom andre virkemidler enn de tradisjonelle. Skal man unngå at oppgaver står uløste, må pengene brukes smartere. Forslagsstillerne mener at nøkkelen til å sikre velferds-samfunnets bærekraft er å skape bedre og mer effektive tjenester. Det krever nye løsninger.

At det offentlige samarbeider med private aktører om å løse viktige samfunnsoppgaver, er ikke noe nytt. Man har en rekke eksempler på flere områder som viser at det gir de beste løsningene. Derfor oppfatter forslagsstillerne det som dårlig begrunnet og uheldig at regjeringen har valgt å avvise modellen offentlig-privat samarbeid (OPS) som et middel til å få bedre løsninger i samfunnet.

Forslagsstillerne mener at konkurranse, mangfold og gode insentiver bidrar til bedre tjenester, kreativitet og vilje til å finne de beste løsninger. Dette understøttes også av erfaringene med OPS i Norge. Man har allerede flere eksempler på at OPS har gitt bedre tjenester. Norge er likevel å regne for å være i en begynnerfase. Man har lite erfaring med OPS, mindre profesjonalitet, kompetanse og behov for tydeligere lov- og regelverk. Det eksisterer ingen offentlige strategier for hvordan OPS skal tas i bruk. Under den nåværende regjeringen har arbeidet med OPS-prosjekter stoppet helt opp fra statens side. Det gjør at Norge blir hengende etter i arbeidet med å få gode OPS-rutiner.

Fordeler og ulemper ved offentlig-privat samarbeid

Offentlig-privat samarbeid er en måte å organisere og finansiere store statlige utbyggingsprosjekter på. Ved OPS får et privat selskap, ofte opprettet for det aktuelle prosjektet, ansvaret for å bygge, drifte, finansiere og vedlikeholde store prosjekter. Det offentlige er bestiller og skal bestemme kvalitet, omfang og målsettinger for prosjektet. En avtalt leie betales fra prosjektet er på plass.

Det vil si at, ulikt andre samarbeidsmodeller mellom det offentlige og private, vil det her ligge flere elementer hos den private aktøren. Den fulle og hele bestillermyndighet er politisk forankret. Innenfor en slik modell har det offentlige ansvaret for det overordnede og strategiske med tjenesten, men ikke den praktiske planleggingen og etableringen. Det offentlige skal bl.a. definere formålet, kvaliteten og tilgjengeligheten (inkl. prispolitikk) for prosjektet. Det offentlige og den private aktøren kan samarbeide om prosjektutformingen. Fordelingen av ansvarselementer kan variere, og bestemmes nærmere i kontrakten.

Det er en rekke argumenter som taler for at OPS vil være gunstig på en rekke områder innen offentlige prosjekter.

Økonomisk gunstig: OPS kan gi lavere kostnader til utvikling, drift og vedlikehold. Gode anbudsrunder vil gi bedre estimering av de økonomiske konsekvensene. Gjennom OPS vil det hele tiden være et press for effektivisering. Erfaringene viser at dette skjer.

Trygg finansiering: Gjennom at OPS-avtaler varer over lange tidsperioder, typisk 20–30 år, sikrer man forutsigbarhet for dem som mottar en tjeneste. Når kontrakten er inngått, er det en statlig forpliktelse å sørge for finansiering ut avtaleperioden. Skiftende politiske vinder kan ikke overkjøre en slik forpliktelse.

Tidligere igangsetting: Med OPS sin fordeling av kostnadene over tid vil det være mulig å starte opp prosjekter tidligere. Store offentlige inngangsinvesteringer er ikke nødvendig. Tidligere oppstart, og mer økonomisk press for å nå frister, stimulerer effektiv bygging og prosjektgjennomføring.

Langsiktig planlegging: Med OPS sitt livssyklusperspektiv tvinges utbygger til å se bygging, drift og vedlikehold som deler av den samme helhet. Det lønner seg ikke å gjennomføre innsparinger på ett av elementene som vil legge større kostnader på andre.

Vedlikeholdsetterslep unngås: Ved at kontrakter tegnes for lange tidsperioder, unngås at det bygges opp store vedlikeholdsetterslep. Finansiering fra det offentlige garanteres, men er bundet opp mot kvalitet og vedlikehold. Vedlikeholdsbeslutninger fjernes fra de årlige politiske prosesser og budsjettforhandlinger. Oppstart av et prosjekt – enten det er bygg, jernbane eller vei – medfører en forpliktelse for den private aktøren til å sørge for godt vedlikehold.

Mindre offentlig byråkrati: OPS kan begrense byråkratiet ved å sette mindre offentlige innsatser inn på å detaljstyre prosjekter, men heller konsentrere seg om de overordnede målsettinger og vilkår for en tjeneste.

Stimulerer innovasjon: Brede anbudsrunder, fokus på kostnader og kvalitet, samt sterkt press for effektivisering i byggeprosessen og reduserte vedlikeholdskostnader stimulerer til innovative og kreative grep for de private selskapene.

Risikofordeling: OPS reduserer risikoen for myndighetene, ved at forsinkede prosjekter ikke medfører kun belastninger på fellesskapet. Det offentlige har ikke betalingsansvar før en tjeneste blir levert (før veien er klar, skolebygget er ferdig, etc.). Kostnads- eller tidsoverskridelser er det den private utbyggeren som har ansvaret for å bære de økonomiske konsekvensene av. Fordelingen av risiko bidrar til at det offentlige ikke rammes av alle byrder det ville ved en tradisjonell organisering. Samtidig skapes det insentivstruktur som kan lede til bedre ressursutnyttelse og mer effektiv bygging.

Profesjonell prosjektering: OPS flytter ansvaret for prosjekteringen av bygget fra en etat som kanskje kun har sporadiske byggeprosjekter, til en bedrift som arbeider kontinuerlig på området. Prosjektering av bygninger er en egen profesjon hvor riktig kompetanse i planleggingsfasen kan spare utbygger for store kostnader i bygge- og driftsfasene.

Det er store variasjoner i hvordan et offentlig-privat samarbeid kan organiseres. I dette dokumentet beskrives den varianten som har vært typisk i Norge. Forslagsstillerne ønsker imidlertid at regjeringen gjennom arbeidet med en nasjonal strategi går gjennom ulike modeller utviklet i andre land med lengre erfaring i bruken av OPS.

Det er selvsagt også noen risikomomenter ved bruk av OPS som må drøftes. Det er blitt påpekt at private aktører som må hente finansieringen i markedet, vil få en høyere rente enn det offentlige opererer med. Dette er imidlertid ikke et stort problem. I effektive kapitalmarkeder vil ikke forskjellen være stor, og den forskjellen som eksisterer, vil være et produkt av annen risikofordeling. I private markeder er det lånepartene som bærer risiko, men ved statlig finansiering er det fellesskapet som belastes for eventuell underprising av risiko (lav rente). Det britiske finansdepartementet har bestridt at det er økte kostnader reelt sett forbundet med OPS.

Å forholde seg til private selskaper vil alltid innebære en form for risiko, ettersom muligheten for konkurs hos en part i en OPS-avtale er til stede. Det offentlige må derfor se på muligheter for å sikre seg mot dette.

Mer omfattende anbudsrunder innebærer også mer omfattende og dyrere prosjekteringer. Høye transaksjonskostnader forbundet med dette forventes å synke over tid. Det har å gjøre med at aktørene blir mer vant med regelverket og lærer seg å bli mer effektive ved utformingen av OPS-kontrakter. Dette stiller strenge krav til myndighetenes bestillerkompetanse. Det offentlige må gjennomføre grundige anbudsrunder, og ha kompetansen som trengs for å tegne gode kontrakter og sikre at de finner den mest hensiktsmessige samarbeidspartner.

Private leverandører er avhengige av å levere et godt og solid tilbud. For å innfri kontrakten, og dermed få leiebetalingen fra det offentlige, kreves det kontinuerlig innsats for å finne de beste og mest effektive løsninger. At aktørene underbudsjetterer for å sikre seg å vinne et anbud, unngås ved at det er den private aktøren selv som bærer det økonomiske ansvaret for slike. Det offentlige avtaler tidlig en leiepris, og eventuelle kostnadsoverskridelser er ikke det offentliges ansvar å dekke inn. Om noe ikke leveres som avtalt, kan vederlaget til den private aktøren bli redusert, ettersom det er snakk om et kontraktsbrudd.

OPS innebærer ingen økning i den samlede ressursrammen. Selv om omfattende anbudsrunder kan

være dyrere, vil dette mer enn veies opp av en mer effektiv prosess og bedre kostnadsanslag. At det ikke gis økonomisk kompensasjon til utbygger før tjenesten er levert og produktet er ferdig, legger et stort press på utbygger for å komme i mål innenfor de satte tidsfrister.

Forpliktelser kan binde politikken. Det medfører både fordeler og ulemper. De må veies i de aktuelle tilfeller. Manglende vilje til å følge opp uttalte, men ikke-bindende forpliktelser har resultert i dårlig infrastruktur mange steder i Norge. Vedlikeholdsetterlepet på vei kan begrenses på de veiene som bygges med OPS, gjennom garantert vedlikehold.

OPS vil ikke alltid være hensiktsmessig, men om de viktigste forutsetningene er innfridd, er det et stort potensial. Riktig bruk av OPS medfører effektiviseringer, kostnadsbesparelse og kvalitetsheving.

Norske erfaringer

I Norge har det vært mest oppmerksomhet rettet mot OPS-prosjekter på vei. Vi har gjennomført tre OPS-prosjekter på vei: E39 Klett–Bårdshaug, E39 Lyngdal–Flekkefjord og E18 Grimstad–Kristiansand. Transportøkonomisk institutt evaluerte prosjektene, i samarbeid med Dovre International. De konkluderte med at OPS ga mer effektiv ressursutnyttelse og kortere byggetid. Dette skyldes at bevilgningsstrukturen medførte forpliktende oppfølging og dermed økonomisk trygghet, og at det var insentiver for den private aktøren til å bygge raskere.

Veier er bare ett område der OPS har vist seg å være hensiktsmessig. Også innen helse-, utdannings- og justissektoren og innenfor kommunale tjenester er potensialet ved OPS stort. Offentlige kontorbygg kan også bygges gjennom OPS-kontrakter, noe som skjedde ved byggingen av Politiets data- og materielltjenestes nye lokaler på Jaren. Vi har gode eksempler på at det har vært vellykkede OPS-prosjekter på bl.a. skoler. Undervisningsbygg Oslo KF opplyser at de får stadig flere henvendelser fra kommuner som er interessert i OPS-skoler.¹ I Oslo har de vært svært fornøyde med erfaringene fra Høybråten og Persbråten skole. En SINTEF-studie har konkludert med at byggingen av disse skolene ble rimeligere med bruk av OPS enn om man hadde brukt en tradisjonell modell for bygging og finansiering.²

Av erfaring vet man at mange kommuner ikke følger opp vedlikeholdet av skoler. De skyver store utgifter frem i tid, og det kan lede til økende problemer. På disse OPS-skolene er vedlikeholdet garantert av den private aktøren, og er en forutsetning for at de skal få betalt etter kontrakten med Oslo kommune.

I Stavanger inngikk Helse Stavanger HF en OPS-avtale i forbindelse med bygging av pasienthotell, og

hadde utelukkende positive erfaringer. I Ullensaker kommune er et sykehjem og bo- og aktivitetssenter på Jessheim bygget gjennom en OPS-kontrakt, med positive erfaringer.

Langsiktigheten gjør også at det er insentiver til å finne innovative løsninger som kan slå negativt ut i det korte løp, men positivt ut i det lange løp. Et eksempel på dette var da OPS-selskapet Allfarveg skulle bygge E39 Lyngdal–Flekkefjord. De valgte da å legge et dyrere, men lysere tilslag på asfalten. Elektrisitet er en stor del av driftskostnadene ved veier. Et lysere tilslag på asfalten ville reflektere lys bedre, og ville dermed gi lavere driftskostnader. Ettersom OPS-selskaper får finansieringen sin spredd jevnt utover avtaleperioden, er det mindre insentiv til å gjennomføre løsninger som gir lavere investeringskostnader, men dyrere drift og vedlikehold.

Transportøkonomisk institutts evaluering av de norske OPS-prosjektene på vei fant at de alle hadde fokus på hvordan man kunne redusere vedlikeholdskostnader, selv om det innebar noe økte investeringskostnader.

Grunnet livssyklusperspektivet legger utbygger vekt på å sikre lave vedlikeholdskostnader. Det er en klar fordel ved at disse prosessene koples sammen økonomisk. Ved byggingen av OPS-skoler i Norge har det vært et særlig fokus på de delene av bygget som er særlig utsatt for slitasje, for å begrense de løpende kostnadene.

Internasjonale erfaringer

Bakgrunnen for det man kjenner som OPS var at Storbritannia på 1990-tallet lette etter nye organiseringsformer for å sikre at det ble gjort nødvendige investeringer i infrastruktur. Etter hvert så man de gode resultatene ved slike partnerskap. De private aktørene under OPS-kontrakter leverte kvalitet, langsiktighet og innovative løsninger. Finansieringsargumentene er derfor blitt mindre uttalte, til fordel for argumenter om kreativitet og kvalitet.

I Europa er det nettopp Storbritannia som har mest erfaring med OPS. Blant annet ble oppussings- og utviklingsarbeidet med undergrunnsbanen i London organisert på denne måten. I Danmark er OPS brukt på en rekke kommunale anlegg og tjenester. På bakgrunn av erfaringene har den danske regjeringen en målsetting om å ta i bruk OPS oftere. Det skal bl.a. ved alle relevante bygge-, anleggs- og forsyningsprosjekter sees på om det kan løses hensiktsmessig med OPS.

Mål for en helhetlig OPS-strategi

Under dagens system fokuserer det offentlige for mye på hvordan ting skal gjøres, snarere enn hva som faktisk blir levert. Det hindrer fleksibilitet. Det gjøres ikke noe systematisk arbeid for å vurdere hvordan

¹ Teknisk Ukeblad, 18.5.2010: «OPS-skoler på fremmarsj»

² <http://www.sintef.no/upload/Byggforsk/Publikasjoner/SB%20prapp%2033.pdf>

man ved bestemte prosjekter skal kunne veie fordeler og ulemper ved ulike gjennomføringsmodeller, deriblant OPS. Forslagsstillerne mener dette er uheldig for Norge. Det hindrer også norske selskaper i å bygge opp kompetanse på hvordan OPS-kontrakter skal kunne bli bedre.

Forslagsstillerne mener at OPS, om man hadde hatt mer kunnskap om og rutiner for hvordan det fungerer, hadde blitt langt mer anvendt enn det blir i dag. Forslagsstillerne mener også at det hadde vært hensiktsmessig å stimulere til økt bruk av OPS. Dette vil kreve politiske tiltak og en strategisk tilnærming.

En FN-rapport om OPS, *Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Developments*, konkluderer med at god og ryddig styring er viktig for å høste potensialet fra OPS. I rapporten skrives det:

«Improving governance can help maximize the benefits and minimize the risks in PPPs. Improvement in governance requires governments to acquire new skills in public management and to establish new institutions and procedures. Governments will need to focus on supervision and regulation, rather than on direct ownership and controls.»³

Forslagsstillerne mener at politikken må rette seg mot å se på hvordan man best kan utnytte de beviselige gevinstene som OPS kan gi myndighetene. Man bør bevege seg vekk fra en diskusjon om OPS er hensiktsmessig som sådan, og heller se på hva som kan gjøres for å hente ut det potensialet som det er vist eksisterer ved OPS.

Ved å si nei til offentlig-privat samarbeid hindres også at Norge bygger opp kompetanse rundt hvordan dette best kan gjøres. Kunnskap og kompetanse i utstedingen av OPS-kontrakter er krevende, og derfor er det viktig at man beholder et politisk trykk på å bygge opp erfaringer med dette.

Det er en rekke grep som kan gjøres for å gjøre OPS mer tilgjengelig. OPS-satsingen må være profesjonell. Det krever satsing på kompetanse, og evne til å finne de riktige og beste leverandørene. Det er en forutsetning for å få kvalitet på tjenestene. Standardiserte kontrakter for OPS vil gjøre det lettere å gjennomføre denne typen avtaler, også for kommuner.

Regelverket må tydeliggjøres. Det er mangel på kompetanse om hvordan OPS best kan gjennomføres. Gjennomgang av gjeldende regelverk, og ut-

³ United Nations Economic and Social Council (2005): "Governance in public private partnerships for infrastructure development". Economic Commission for Europe. Committee for trade, industry and enterprise development. Working Party on International Legal and Commercial Practice (WP.5). Fifty-second session, 24-25 Oct 2005

steding av veiledere fra myndighetene om organisering av OPS, kan være viktig informasjonsarbeid. Det er essensielt at det offentlige vil satse på å spre informasjon og veiledning om hvordan kommuner som skal gjennomføre store prosjekter, kan bruke OPS for å sikre bedre og mer effektive tilbud.

Det kan være gunstig å opprette institusjoner for å sørge for at offentlig-privat samarbeid skal fungere på et høyt faglig nivå og i økonomisk forutsigbare rammer. Storbritannia har tatt flere slike grep. Der er det etablert departementale faggrupper (Private Finance Unit), og tverrdepartementale ekspertgrupper som kvalitetssikrer (Project Review Group). Det er etablert et kontor under Finansdepartementet som skal sikre at offentlige prosjekter gjennomføres på en måte som sikrer best mulig valuta for pengene (Office of Government Commerce). Det bør vurderes om et sentralt offentlig organ skal ha ansvaret for OPS, med arbeidsoppgaver som oversikt, rådgivning, anbefalinger og standardiseringer.

Dette er alle eksempler på grep myndighetene kan gjøre for å forbedre gevinstene ved bruk av OPS. Deres hensiktsmessighet for Norge, og alternativer, bør vurderes nærmere i en grundig utredning.

Avslutning

Forslagsstillerne mener på bakgrunn av ovennevnte drøftinger at det er klart at OPS kan gi et viktig bidrag til å sikre bedre og mer effektiv ressursutnyttelse for offentlige tjenester. Gevinstene ved bruk av OPS handler vel så mye om kvalitet og innovasjon, som det ressursmessige. Mangfold og samarbeid i offentlig tjenesteproduksjon lar alle gode krefter slippe til, og fremmer kreative løsninger og nye ideer. Smartere løsninger på store offentlige oppgaver vil være en viktig forutsetning for å levere best mulige tjenester til innbyggerne i fremtiden.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber regjeringen iverksette en bred gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer med bruk av offentlig-privat samarbeid.

II

Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i både lokale og nasjonale prosjekter.

30. september 2010