

TORER F. BERG OG DAG FJELD EDVARDESEN

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

Prosjektrapport 33

2009



SINTEF Byggforsk

Torer F. Berg og Dag Fjeld Edvardsen

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

Prosjektrapport nr. 33

Torer F. Berg og Dag Fjeld Edvardsen

Livsløp/OPS-kontraktene Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole

Evalueringsav første fase i livsløp/OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg Oslo KF og SG Finans AS

Emneord:

Offentlig Privat Samarbeid (OPS), livsløpskontrakt, videregående skole, grunnskole, evaluering

Forsidebilder: Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole

ISSN 1504-6958

ISBN 978-82-536-1077-1 (pdf)

© Copyright SINTEF Byggforsk 2009

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med SINTEF Byggforsk er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 124 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.sintef.no/byggforsk

Forord

Rapporten gjelder evaluering av første fase i livsløp/OPS-prosjektene Persbråten videregående skole og Høybråten skole i Oslo for Undervisningsbygg Oslo KF. Med første fase menes fasen fra utlysning av konkurranse til ferdigstilling av prosjektene og noe inn i leie-/bruksfasen. Forvaltnings- og driftsfasen, som er sentral i en livsløps/OPS-kontrakt er følgelig ikke evaluert.

Evalueringen som ligger til grunn for rapporten er et oppdrag for Undervisningsbygg Oslo KF, utført av SINTEF Byggforsk med analysesjef Roy Sypriansen som oppdragsgivers kontaktperson.

OPS - Offentlig Privat Samarbeid er betegnelsen på ulike modeller av forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige, på engelsk blir kalt Public Private Partnership. Når dette partnerskapet innebærer et samarbeid over et livsløp, har man i denne rapporten valgt å presisere dette med begrepet "livsløp/OPS-kontrakt". En livsløp/OPS-kontrakt medfører at de private prosjekterer, bygger, og drifter bygget/anlegget for så å tilbakeføre til det offentlige etter en lengre tid, normalt 25 år eller mer. Et begrep som ofte brukes på engelsk er "Build-Operate-Transfer (BOT¹)".

Kontraktene er omfattende og kompliserte, og dette gjelder også begrepsbruken. Livsløp/OPS-selskapet eller konsortiet blir i kontrakter kalt Utleier og den offentlige kontraktspart for Leietaker. For prosjektet samlet og de enkelte leiekontraktene er SG Finans AS (tidligere Elcon Finans AS) **Utleier**, med Skanska AS som byggherre og entreprenør og Coor Service Management AS (tidligere Skanska Facilities Management) som driftsorganisasjon. Undervisningsbygg KF er **Leietaker** på vegne av Utdanningsetaten. I rapporten vil vi i flere sammenheng bruke også betegnelsen **offentlige** om selskap, avdelinger og aktører innenfor Oslo kommune, og **private** om aktører i livsløp/OPS-selskapet.

En gjennomgang av norske og utenlandske erfaringer med livsløp/OPS-kontrakter antyder at de ikke gir de samme umiddelbare effektene innenfor undervisningssektoren som for andre sektorer, der tjenestene som kan legges inn i kontraktene er mer omfattende (sammenligninger er gjort innenfor forsvaret, veg- og fengselssektoren). "Mye av forklaringen er knyttet til at den pedagogiske delen av skolen ikke har vært inkludert i OPS-kontrakten, samtidig som lønnskostnader utgjør hoveddelen av kostnadene" (KPMG 2003 s19). Dette hindrer imidlertid ikke at det kan ligge vesentlige gevinster og fordeler i kontraktsformen, som Oslo kommune gjennom Utdanningsetaten, Undervisningsbygg og brukerne (skolene) vurderer som betydelige. Men det kan også ligge ulemper eller uønskede effekter i konseptet.

Evaluering av kun to livsløp/OPS-prosjekter vil ikke kunne gi grunnlag for statistiske erfaringer/data, men gjennom en kvalitativ tilnærming mener vi å kunne drøfte, forklare og begrunne interessante forhold og funn. Enkelte forhold ble også drøftet i forhold til en tredje skole, Bogstad Skole.

Skoleanleggenes egnethet i bruk, men også arealeffektivitet, er av de overordnede krav som stilles. Brukermedvirkning i planleggings-, programmerings- og prosjekteringsfasene er derfor fokusert. Likeså samarbeidet og dialogen med dem som sitter med bruks- og driftserfaring. For Høybråten er også "skole i drift" i byggetiden belyst.

Med utgangspunkt i mandatet og det SINTEF Byggforsk ser som særlig interessant ligger innefor områdene: produkt, prosess og forvaltning, og de ulike deltakeres erfaringer med dette. Det er derfor gjennomført workshop, gruppe- og enkeltintervjuer, samt gjennomgang av den omfattende

¹ Mer om ulike former for BOT-kontrakter i KPMGs rapport til Nærings- og handelsdepartementet 2003. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180133-rapport2.pdf>

dokumentasjonen i prosjektene. I tillegg har vi gjennomgått relevant informasjon og litteratur om OPS, utvikling og bygging av skoleanlegg, samt veiledere og relevant stoff på både Oslo kommunes hjemmesider og fra andre kilder.

Rapporten følger i grove trekk gjennomføringen av byggeprosjektene fra konseptfasen, vedtaket om valget av livsløp/OPS-kontraktene og det arbeidet som lå i forberedelse, konkurranseutsetting, bedømmelsen og kontraktsinngåelsen. Videre følges håndteringen av de detaljerte kravene som ble satt for utviklingen av prosjektene, organiseringen og praktiseringen av samarbeidet, samt måten de to byggesakene ble gjennomført og fulgt opp på.

Kvaliteten og funksjonaliteten i de to skolene er ikke vurdert, ut over de erfaringer og synspunkter som kommer fram i workshop, gruppeintervju, intervjuer og samtaler.

Det er tatt med noen eksempler som belyser problemstillinger som har oppstått – og som måtte finne sin løsning.

De økonomiske sidene av de to livsløp/OPS-kontraktene drøftes både i forhold til finansieringen og leiekostnad. Videre ser vi på driftskostnadene og måten de er bygget opp på.

Undervisningsbygg får mange henvendelser om livsløp/OPS-kontrakter og ønsket at denne rapporten også skal kunne brukes til å formidle Undervisningsbygg og Oslo kommunes erfaringer til andre. Rapporten er derfor mer omfattende enn den ville vært dersom den kun skulle være en intern rapport for Undervisningsbygg og de direkte involverte og berørte parter.

Det meste av rapporten er ført i pennen av Torer F. Berg. Dag Fjeld Edvardsen har behandlet og skrevet om økonomiske forhold. Sidsel Jerkø har kvalitetssikret arbeidene og bidratt med erfaringer og kunnskaper både om de offentlige anskaffelsesprosesser og utvikling av skoleanlegg.

Vi takker alle deltakere som villig har stilt opp i samlinger og intervju, både fra foretak og avdelinger i Oslo kommune og i livsløp/OPS-foretaket med utspring i Skanska AS.

Oslo november 2008

Knut Jonny Johansen
Administrerende direktør
Undervisningsbygg Oslo KF

Ernst H. Kristiansen
Konserndirektør
SINTEF Byggforsk

Innhold

Forord	3
Sammendrag	7
1 Livsløp/OPS-konsept	11
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Utrede behov. Gjennomføringsstrategi	14
2 Økonomi og kostnader	16
2.1 Livsløp/OPS-kontrakter, risiko og sikring.....	16
2.2 Hvor mye dyrere låner et privat Livsløp/OPS-selskap?.....	16
2.3 Det offentliges kostnader med livsløp/OPS-konkurranser.....	16
2.4 Markedsforhold.....	17
2.5 Salg og tilbakeføring av skolebyggene	18
2.6 Muligheten for erfaringslæring og benchmarking	18
2.7 Totaløkonomisk vurdering med Persbråten som eksempel	18
3 Gjennomføringsprosessen	22
3.1 Programutvikling. Konkurransen.....	22
3.1.1 Byggeprogram	23
3.1.2 Konkurransesgrunnlag.....	23
3.1.3 Konkurransen.....	24
3.1.4 Tilbudene	25
3.1.5 Evaluering av tilbudene	26
3.1.6 Kontrakter og avtaler	26
3.1.7 Medvirkning.....	29
3.2 Prosjekteringsfasen	30
3.3 Byggefase.....	31
4 Skoleanleggene	33
4.1 Persbråten videregående skole.....	34
4.2 Høybråten skole	34
4.3 Bogstad skole.....	35
5 Drift og vedlikehold. Service. Renhold	37
5.1 Drift og vedlikehold.....	37
5.2 Service	38
5.3 Renhold.....	38
6 Anbefalinger	39
6.1 Anskaffelsesprosedyre/konkurransesgrunnlag	39
6.2 Livsløp/OPS- konsortiets organisering	40
6.3 Evaluering av tilbudene	40
6.4 Roller samarbeid og kontroll	40
6.5 Konkurransen og kompensasjon.....	40
6.6 Videre utvikling, fremtidige prosjekter.....	41
6.7 Portefølje – flere prosjekter i en kontrakt?.....	41
Referanser, litteratur	42
Vedlegg	43
Vedlegg 1 Om Utdanningsetaten i Oslo	43
Vedlegg 2 Om Undervisningsbygg.....	44
Vedlegg 3 Om Utdanningsetaten, ansattes arbeidsmiljø og AMU	45
Vedlegg 4 Om Renholdveiledere for skolene i Oslo	47

Vedlegg 5	Byrådssak 92/05	48
Vedlegg 6	Bystyre. Behandling og vedtak i Sak 281 Høybråten skole og Persbråten videregående skole	57
Vedlegg 7	Fra Oslo Arbeiderpartis hjemmeside om Vedlikehold av skoleanlegg	58
Vedlegg 8	Oslo SVs årsmøte 2006 - Sak 2 Beretninger 2005	59
Vedlegg 9	Undervisningsbyggs anbefaling.	60
Vedlegg 10	Brukerundersøkelse skolebygg 2007	68
Vedlegg 11	Beregning av investerings- og finansieringskostnader.....	70

Sammendrag

SINTEF Byggforsk har evaluert gjennomføringen av første fase i livsløp/OPS-kontraktene for Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole på oppdrag fra Undervisningsbygg Oslo KF. Da evalueringen ble gjennomført var leieforholdet for Persbråten etablert og skolen tatt i bruk (høsten 2007). For Høybråten, som var i drift hele byggetiden, flyttet man inn i de siste rehabiliterte lokalene høsten 2008.

Livsløp/OPS-kontraktene er mellom Oslo Kommune ved Undervisningsbygg KF og SG-finans AS (tidligere Elcon finans AS) på vegne av et konsortium bestående av SG-finans AS, Skanska AS Eiendom, Skanska AS Entreprenør og Coor Service Management AS (tidligere Skanska Facilities Management AS).

Kontrakten er av den første i sitt slag i Oslo kommune og det ble derfor lagt ned et betydelig arbeid i opplegget for konkurransen, utvikling av kontraktene, prekvalifikasjon, evaluering av tilbudene og valg av privat aktør.

Kontraktgrunnlaget var svært detaljert noe som skyldtes både historikk med tidligere utarbeidelse av skisseprosjekt(er) for det ene anlegget og ønske om å stille detaljerte krav/overføre detaljerte erfaringer for begge.

Kontraktene og avtalene fungerte i hovedsak godt, og alle parter har høstet positive erfaringer, men det ligger mulighet for forbedringer i samarbeidet og medvirkning både mellom og hos hver av partene. Samarbeidsopplegget i "Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen" er kanskje det som skapte de størst utfordringer, med noe uklare roller og ansvarsforhold.

Det var klare forskjeller i måten leietaker/det offentlige fulgte opp prosjektene på, mer detaljert i det ene prosjektet og mer for å sikre overordnede problemstillinger i det andre (Persbråten), som er den formen det bør bygges videre på.

Evalueringen bekrefter at begge de første fasene av livsløp/OPS-kontrakten for skoleanleggene er gjennomført på en forbilledlig måte. Brukerne av skolene har fått anlegg som, bortsett fra noen få ankepunkter, fungerer slik de var tenkt også med kvaliteter som har gått ut over det man forventet. Anleggene står fram med særpreg og forankring i de tidligere skoleanleggene – noe som enkelte mener setter skolebyggene tilbake på plass som samlende og symbolske, slik skolebygg var oppfattet fra gammel av, mens andre mente at de kanskje burde signalisere mer nøkternhet.

Anleggene er bygget i en tid med endringer i de overordnede kravene til byggenes utforming gjennom Kunnskapsløftet² og fra skolene uttalte man at man "hadde kommet helt i havn" dersom størrelsen på basene og lagringsmulighetene hadde blitt noe bedre. Kravet om arealeffektivitet som Utdanningsetaten formidlet, er en utfordring, men har ikke overskygget det positive resultatet. Lagerrom og lagerkapasitet er savnet i begge anleggene.

En samtale med ledelsen ved Bogstad skole bekrefter at dette livsløp/OPS-anlegget også fungerer i tråd med forutsetningene.

Særlig på barneskolene oppstår det ofte problemer med forholdet ute – inne, med sand og skitt som trekkes inn i bygget, avhengig av antall innganger og avstanden fra inngangspart til garderobe/overgang til inne-fottøy. Dette skaper utfordringer for renhold, boning osv, en utfordring

² http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Kunnskapsloftet/Kunnskapsloftet_presentasjon.pdf

på Bogstad skole. Et lignende ønske om utbedring av forholdet på Høybråten skole med utskifting av sand/flis rundt lekeapparater med støtdempende matter/kunstgress, ble stilt, men ikke oppfylt.

I livsløp/OPS-kontrakter ligger det formelle byggherreansvaret hos utleier (de private). Men det utviklet seg en parallellitet i rollen hos leietaker (det offentlige) som skapte noen uklarheter i roller og ansvar, og en del diskusjoner. Praktiseringen kan også ses som uttrykk for den skepsis som ligger mellom den tradisjonelle byggherre- og (total)entreprenørrollen, men også det ansvar, og krav om innsyn og medvirkning som ligger i de offentlige organer. Det var ikke lagt opp til noen "parallellitet" i rollene i kontraktene. En av årsakene til denne utviklingen kan også skyldes den detaljert kravspesifikasjonen, som lett kunne føre til diskusjoner og uenighet om løsningsvalg.

Kontraktene ble mange, grunnlaget for øvrig var komplisert. Dette kombinert med utskifting av personell både hos de offentlige og private, førte til omfattende arbeid med å sette seg inn i og oppfylle alle krav. Evalueringen viser at grunnlaget i hovedsak har fungert godt, og hindret større uklarheter og konflikter, men detaljeringsgraden var for stor. Særlig de private, men også hos de offentlige aktørene ser man store muligheter for forenklinger – forenklinger som er mer i tråd med grunntanken i livsløp/OPS-konseptet – at de private utnytter hele sin kompetanse som planlegger, utførende og ikke minst drifter av anleggene. De private selv ser klart forbedringspotensial med ytterligere vekt på planleggingen og innarbeidingen av drift, vedlikehold og renhold i fremtidige prosjekter.

Om økonomi

Nedenfor gjøres det en sammenligning mellom livsløp/OPS-prosjektet Persbråten VS og basisalternativ fra Undervisningsbygg med fast pris.

Lavere nåverdi av prosjektkostnadene inkl. finansieringskostnad:	– 43,80 millioner kroner
Kostnadsøkning pga høyere prosesskostnad:	+ 4,25 millioner kroner
Nettovirkning av "forsikring" mot byggfeil/-skader	– 2,00 millioner kroner
Totalvirkning -- lavere kostnader på:	= 41,55 millioner kroner

Den totale bruttofordelen er krevende å tallfeste. Det er vanskelig å få gode sammenligningstall for prosjektkostnaden og drifts/ vedlikeholdskostnaden. En del av prosesskostnaden vil også kunne være lavere hvis man gjør en ny livsløp/OPS-konkurranser, da dette er "første gang".

Alt annet likt har man fått skoler med fastprisgaranti og de oppførte byggene har en opplevd god kvalitet og egnethet og god plan for vedlikeholdet. Kvadratmeterprisen synes lav i forhold til gjennomsnittstall fra Bygghanalyse. Vurdert så langt i bygningenes levetid tilsier en sammenlign med bystyrevedtaket at bystyret fått det som det bestilte og skolene vurderes som gode.

Vurderinger og forslag til forbedringer

Nedenfor er det en oppsummering av vurderinger og forslag til forbedringer i et konsept som på de to (tre) skoleanleggene allerede har vist svært gode resultater, – men det er også rom for forbedringer.

Først det positive, i et felles perspektiv:

- Erfaringen i de to (tre) prosjektene og klare utsagn fra flertallet av aktørene tilsier at livsløp/OPS-konseptet sikrer et forutsigbart og stabilt grunnlag for virksomheten i et skoleanlegg, uavhengig av offentlige prioriteringer eller den budsjettsituasjonen kommunen eller det offentlige vil være i.
- Med begeistring over utformingen og innholdet i de to skoleanleggene, også anlegget på Bogstad, har Undervisningsbygg/Utdanningsetaten et meget godt grunnlag for å utvikle livsløp/OPS-modellen videre. Næringen forventer at det kommer nye prosjekter slik at de på sin side også får muligheten til videreutvikle konseptet.
- Prekvalifiseringen basert på informasjonsheftet av 31. mars 2003 er informativ og klar og ble godt mottatt av aktuelle tilbydere og bør benyttes videre.

- Om ikke prosjekterings- og byggeprosessen har gått 100 % uten problemer har en her prosjekter som er meget profesjonelt gjennomført og med mekanismer som har løst de utfordringene en har møtt.

Forhold som det offentlige kan forbedre:

- Konkurransereformen i disse ”prototyp-prosjektene” ble noe for omstendelig og kostbar – ikke bare for de private, men også for det offentlige – og bør forenkles. Forenklingen kan gjøres ved at de veiledere og krav som nå er utarbeidet (Utdanningsetaten og skoleanlegg³) legges til grunn som konkurransegrunnlag sammen med et gjennomarbeidet byggeprogram/kravspesifikasjon.
- Medvirkningsprosessen er en utfordring. For å få et optimalt resultat må prosessene legges opp slik at de nye mulighetene et skoleanlegg gir er gjennomarbeidet og forankret i undervisningspersonalet, administrasjonen og andre berørte parter. Deltakelsen deles i faser slik at formidling av erfaringer og påvirkning på anleggenes utforming skjer rasjonelt og i takt med planleggingen, prosjekteringen og byggingen. Retningslinjene for ansvar/plikter, medvirkning/påvirkning og innsyn må gjøres klarere.
- Ordningen med å gi belønning for å delta i livsløp/OPS-konkurranser bør føres videre. En premiering til dem som ikke vinner innebærer at det offentlige aksepterer at de også må betale denne delen av regningen for å få kvalifiserte deltakere i konkurransen og derved kommer bedre ut av det totalt sett.
- Ut fra sine erfaringer både som entreprenør og byggherre hevdet enkelte av aktørene at også mindre kommuner med fordel burde kunne gjennomføre utbygging/ombygging av skoleanlegg som livsløp/OPS-kontrakt, for å sikre at funksjonalitet og vedlikehold blir mindre avhengig av fremtidig kommunebudsjetter og -økonomi.
- Kontrakten for innredninger, møbler og utstyr bør innarbeides eller tilordnes livsløp/OPS-kontrakten, da den har stor innvirkning på både deler av prosjekteringen og byggingen, og ikke minst valg av drift- og renholdskonsept.
- Endelig beslutning om gjennomføring av livsløp/OPS-prosjekter ligger hos de folkevalgte organer (Bystyret). For å unngå at det omfattende arbeidet, både hos det offentlige og de private ”er forgyeves” eller fordyres, må en få til prosesser der politikerne fatter vedtak om gjennomføring av konseptet tidligere i prosessen og utsteder de nødvendige fullmakter.

Hva kan de private forbedre?

- Selv om BA-næringen bygger anlegg som skal ha lang levetid, kan det skje suboptimalisering i forhold til kostnader, tid, funksjonelle og driftstekniske løsninger. I livsløp/OPS-kontrakter skal alle disse hensynene ses i sammenheng inkl. ansvaret for finansieringen og kostnaden for driften og vedlikeholdet for anlegget – ikke minst renhold. Drifting og vedlikehold må derfor få et sterkere fokus hos de private.
- Livsløp/OPS-konsortiet må bygge opp samhandlingsmønstre av personell/avdelinger som behersker alle sider ved konseptet – og som derved hindrer suboptimalisering. Dette kan kreve en mer eller mindre permanent organisering av konsortiet/konsortier som profesjonaliserer konseptet.
- Livsløp/OPS-prosjekter kan inneholde ”byggherrer på begge sider av bordet”, da bestiller/leietaker vanligvis har erfarne prosjektledere (byggeledere) i sin oppfølgingsfunksjon. De private skal fylle byggherrerollen aktivt innenfor kontrakten. Blir denne rollen passiv eller uklar i forhold til prosjekterings-/entreprenørfunksjonen kan prosjektlederrollen hos bestiller/leietaker gli over i en byggherre/byggelederrolle. Dette er uheldig og kan føre til utydelig ansvars- og rolleutøvelse.
- Livsløp/OPS-kontraktene virker inn på servicefunksjoner/vaktmestertjenester. Vi har ikke fokusert spesielt på dette i evalueringen, men sett fra skolenes side er dette funksjoner som enda ikke helt har funnet sin form ut fra skolens behov for uspesifiserte servicefunksjoner som ”vaktmesterfunksjonen” vanligvis dekker.

³ Utdanningsetatens hjemmeside for skoleanlegg med ulike dokumenter, funksjonskrav, regelverk og oversikter. <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=17037>

Hva kan det offentlige og næringen forbedre sammen

- Næringen og sentrale offentlige aktører bør samarbeide om å få fram retningslinjer og/eller standardiserte måter å legge opp og gjennomføre OPS-kontrakter på, og spesielt med sikte på livsløp/OPS-kontrakter.
- Erfaringsoverføringen fra leietakere til tilbyderne er viktig – men bør ikke (bare) gjøres i det enkelt prosjektet. Kunnskaps- og erfaringsoverføringen bør skje på andre måter enn som detaljerte krav, helst som allmenn kunnskapsoverføring til næringen. Undervisningsbygg vil som en stor aktør med bredt ansvar for en stor bygningsmasse løpende høste erfaringer som kan formidles til næringen, men en kan ikke forvente at foretaket skal kunne gjøre dette innenfor sine ordinære prioriterte oppgaver.
- Et livsløp/OPS-tilbud er omfattende og følgelig kompliserte å bedømme. Antallet kriterier i de to prosjektene var (for) mange. Et mål må være å kunne redusere antallet, men med ett/noen som gjør at en tidlig kan ekskludere useriøse/uaktuelle tilbud.

Øvrige forhold

- Det å slå sammen flere skoleprosjekter i en portefølje, kan være en mulig vei å gå, hvis da ikke dette øker de private aktørenes usikkerhet og risiko ytterligere. For de største og mest erfarne aktørene vil dette trolig være interessant, men mellomstore aktører uten tidligere erfaringer med kombinasjonen totalentreprise og langsiktig forvaltnings- og driftsansvar, vil neppe gi tilbud.
- Hvordan en kan gå fram for å videreutvikle konseptet og utnytte markedspotensialet – innenfor kravene som settes i det offentlige innkjøpsregelverket, må følges løpende. Undervisningsbyggs erfaringer så langt tilsier at en grunnleggende og strategisk gjennomgang av livsløp/OPS-konseptet som alternativ til tradisjonelle gjennomføringsformen må skreddersys til det/de aktuelle prosjektene. Undervisningsbygg har med dette som begrunnelse begrenset tro på å gå langt i en ”standardisering” av konseptet.
- Evalueringen av om livsløp/OPS-prosjektene har vært vellykkede på sikt kan en ikke ta stilling til i dette arbeidet, da dette først kan gjøres etter flere år. Ikke minst vil en da kunne evaluere kompleksitet/driftssikkerhet i de tekniske anleggene, service- og driftsvennlighet, samt lønnsomheten for utleier og leietaker over tid.

1 Livsløp/OPS-konsept

1.1 Bakgrunn

OPS-kontrakt eller videre i denne rapporten kalt **livsløp/OPS-kontrakt** er:

”En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko⁴ deles mellom privat og offentlig sektor”. (KKPMG 2003 s4)

Det er etter hver kommet mye litteratur og flere utredninger om ulike former for OPS og livsløpskontrakter. Vi vil referere noen sentrale problemstillinger, som er brukt i prosjektene eller som belyser fremgangsmåter og valg.

En livsløp/OPS-kontrakt er en mellomting mellom en tradisjonell offentlig anskaffelse og en fullt privatisert. For å illustrere dette velger vi å gjengi en oversikt fra KPMG rapporten (KPMG 2003) som viser forskjellen mellom livsløp/OPS-kontrakt og dagens norske modell for offentlig utbygging og drift.

Tabell 1.1 Forskjell mellom livsløp/OPS-kontrakt og dagens norsk modell for utbygging og drift.

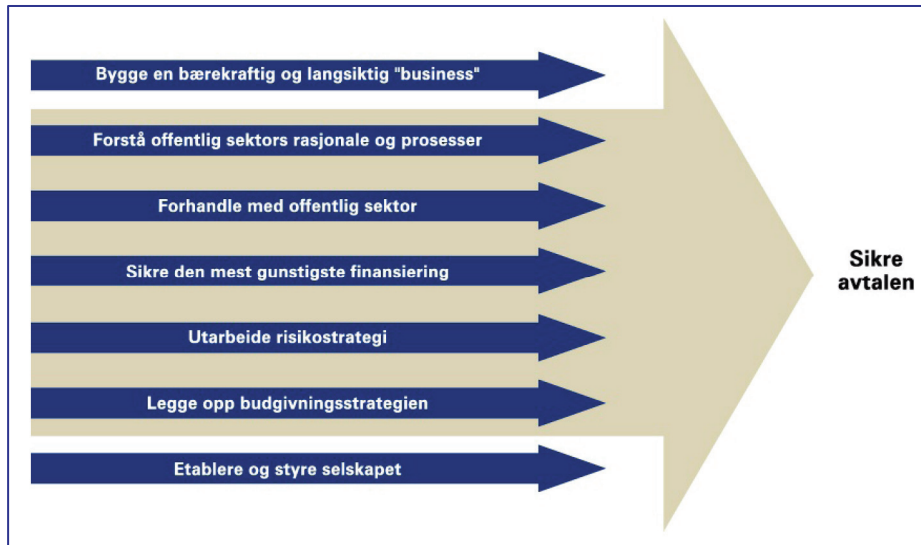
OPS	Dagens forvaltning
Privat sektor gis et helhetsansvar for å levere tjenesten.	Privat sektor er underleverandør av klart spesifiserte enkeltoppgaver.
Privat sektor kan gis ansvar for å bære risikoen for kostnadsoverskridelser og høste gevinster av innsparinger ved OPS.	Både et tap og innsparinger tilfaller det offentlige.
Det offentlige må stille krav til <i>hva</i> som skal leveres.	Det offentlige fokuserer mye på <i>hvordan</i> det skal leveres.
Privat sektor kan gis ansvaret for å finansiere utbygging eller utvikling av tjenesten.	Finansiering til bygging bevilges over offentlige budsjetter.
Det løper som regel ikke utgifter i utviklings- eller byggefasen. Betaling og finansiering fordeles over hele kontraktperioden eller livssyklusen til prosjektet.	Utgifter påløper i utviklings- og byggefasen.
Kostnader til bygg, drift og vedlikehold sees i sammenheng.	Investerings- og driftsutgifter sees i stor grad hver for seg.

Vi tar med noen figurer fra KPMG-rapporten som illustrerer kontraktene i et offentlig og et privat perspektiv.



Figur 1.1.1 Kommunens hovedfokus for å sikre "verdi for pengene" (KPMG 2003, s 12)

⁴ Fordeling av ansvar for å bære finansielle konsekvenser av ikke-intenderte hendelser. Risikofordelingen spesifiseres i kontrakten og fordeles ideelt sett til den part som mest kostnadseffektivt kan minimere risikoen.



Figur 1.1.2 Private selskapers hovedfokus for å sikre avtalen. (KPMG 2003, s13)

Flere av aspektene i figurene over vil bli direkte eller indirekte belyst i evalueringen.

Behandlingen i Oslo kommune og vedtaket i Bystyret med **30 mot 29 stemmer** – en stemmes overvekt – viser for eksempel betydningen av å ”*Forstå offentlig sektors rasjonale og prosesser*” og risikoen som ligger i et omfattende tilbudsarbeid. Illustrasjonene viser også hvor kompliserte prosessene er og utfordringen i å sikre en forsvarlig saksbehandling og utredning – og ikke minst samarbeidet i utviklings- og kontraktsprosesser.

For å illustrere dette ytterligere har vi tatt med innstillingen, bystyrebehandlingen og det politiske vedtaket (se vedlegg 5 og 6). For å illustrere ”risikoen” ytterligere har vi også tatt med noe av bakgrunnen for den jevne avstemningen som er forankret i de politiske partienes program og

generelle syn. Vedlegg 7 og 8 viser dette ved et par eksempler fra politiske partier i Oslo som uttrykker skepsis til livsløp/OPS-kontrakter og ”salg” av skoler til det private.

Salg, rehabilitering og tilbakeleie av Høybråten skole og Persbråten videregående skole
23.06.2005



Bystyret vedtok, mot stemmene til A, SV og RV, byrådets og finanskomiteens flertallsinnstilling om salg, rehabilitering og tilbakeleie av Høybråten skole og Persbråten videregående skole.

Det innebærer mer konkret at det inngås avtale om salg av de eksisterende skolebyggene til Elcon Finans AS (Elcon) for til sammen 116 mill. kroner. Elcon rehabiliterer bebyggelsen og fører opp nye skolebygg som kommunen leier i 24 år. Etter utløpet av avtaletiden tilbakeføres skolene til kommunen for et beløp som tilsvarer ett års leie.

Mindretallet i bystyret gikk inn for at kommunen selv står for rehabilitering og nybygg ved de to skolene og finansierer det ved låneopptak og ordinær anbudsinnhenting.

Les mer om saken

- Sak 281/05 - bystyrets møte 22.06.2005
- Sak 100/05 - finanskomiteens møte 15.06.2005

Vi vil ikke gå nærmere inn i slike diskusjoner i evalueringen, men det viser noe av risikoen som det private tar ved å satse på denne typen modeller.

Men resultatet for disse to prosjektene ble at Bystyret på møte 22.6.2008 vedtok å gjennomføre livsløp/OPS-kontraktene med Elcon Finans AS (nå SG Finans AS).

Som det går fram av vedtaket er det to leiekontrakter, en for Persbråten VS og en for Høybråten GS, men samlet i en avtale.

Figur 1.1.3 Bystyrevedtaket om Høybråten og Persbråten skoler.
<http://www.bystyret.oslo.kommune.no/article47726-5096.html>

I vurderingen av omfanget og innholdet i de ulike arbeider og funksjoner knyttet til livsløp/OPS-prosessene, velger vi å ta utgangspunkt i prosessdiagrammet vist i figur 1.1.4 *Byggherrens prosjektstyringsnøkkel*, som samsvarer med funksjoner som er svært godt utviklet og praktisert i Undervisningsbygg.

I figur 1.1.4 er det viktig å merke seg at Bruker/Marked i denne sammenheng er Utdanningsetaten og brukerne av de to skoleanleggene. De har og lov/avtalefestede, forventninger om medvirkning i utviklingen av nye og/eller endring av skoleanlegg. Rektorer og undervisningspersonell samt arbeidsmiljøfunksjonen gjennom sine lokale arbeidsmiljøutvalg, står sentralt.

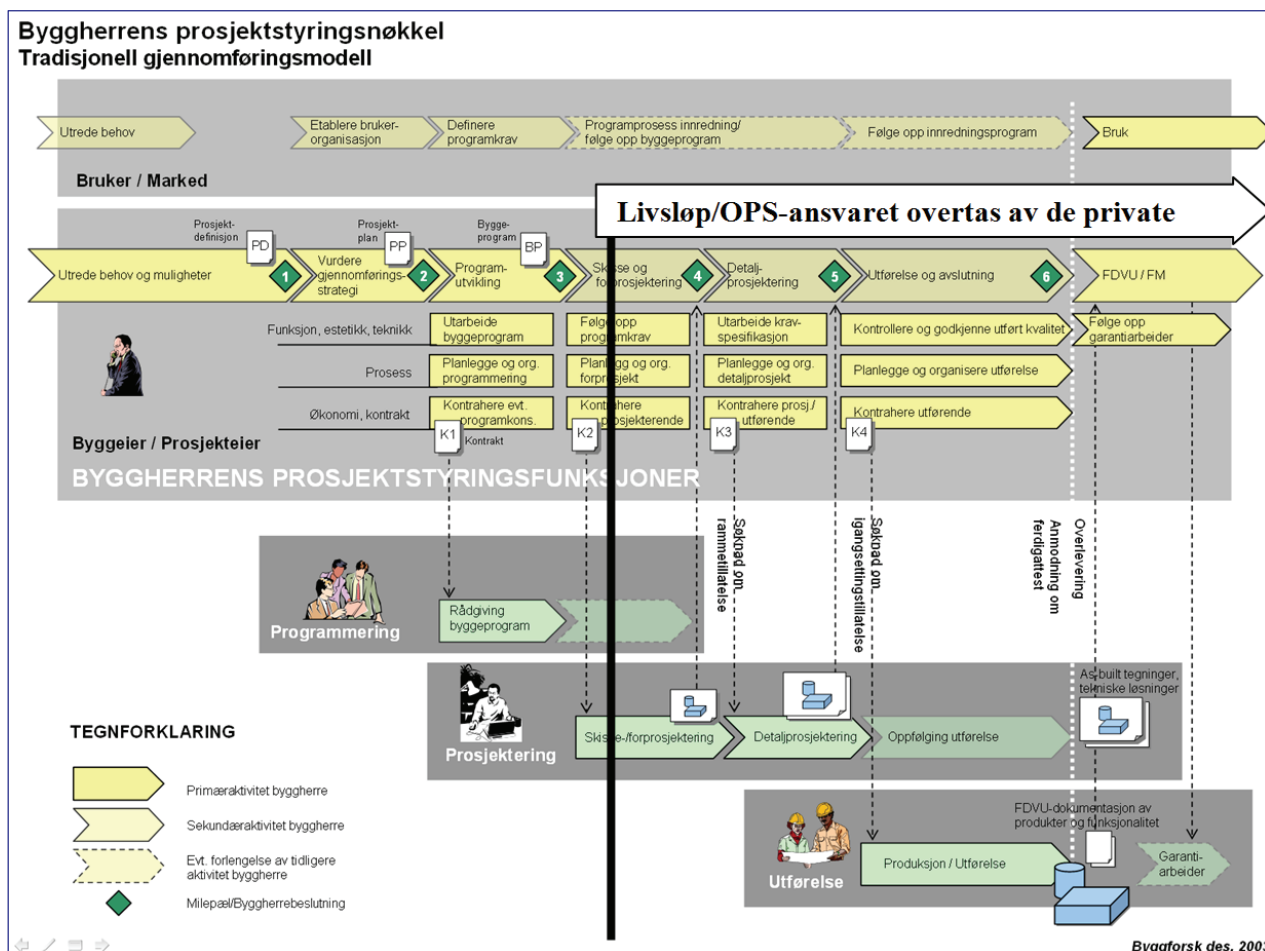
Byggeier/Prosjekteierrollen dekkes i utgangspunktet av Undervisningsbygg, men også til dels av Utdanningsetaten som skal betale leien. Når livsløp/OPS-avtalen er inngått tar de private over byggherrerollen og den videre utvikling og styring av prosjektet. Leien begynner først å løpe når prosjektet er overlevert for bruk.

Det ligger ikke i vårt mandat å gå dypere inn i disse rollene og interne forholdene i Oslo kommune, men forsøke å se enkelte av dem i forhold til arbeidsprosessen med å initiere og gjennomføre livsløp/OPS-kontraktene.

Oppgaver og ansvar i og mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg inkl brukere, Arbeidsmiljøutvalg og arbeidstakerorganisasjoner er vist i vedlegg 1, 2 og 3. Som det framgår av vedleggene har utvalgene og organisasjonen med sine sentrale og lokale ombud og representanter stor innvirkning på ulike forhold knyttet til planlegging, bygging og bruk av skolebygg.

I tillegg til disse har også bydelene, berørte interessenter og frivillige organisasjoner påvirkningsmuligheter gjennom politiske prosesser og organer.

På ettårsbefaringen på et av skoleanleggene stilte det f.eks. hele 14 – 15 personer som representerte leietaker/fremleietaker/bruker!



Figur 1.1.4 Byggherrens prosjektstyringsnøkkel, vist som tradisjonell gjennomføringsmodell. I livsløp/OPS-modellen tar de private over byggherrerollen etter kontraktinngåelse, som oftest etter at programutviklingen er gjort og tilbudskonkurransen avsluttet.

1.2 Utrede behov. Gjennomføringsstrategi

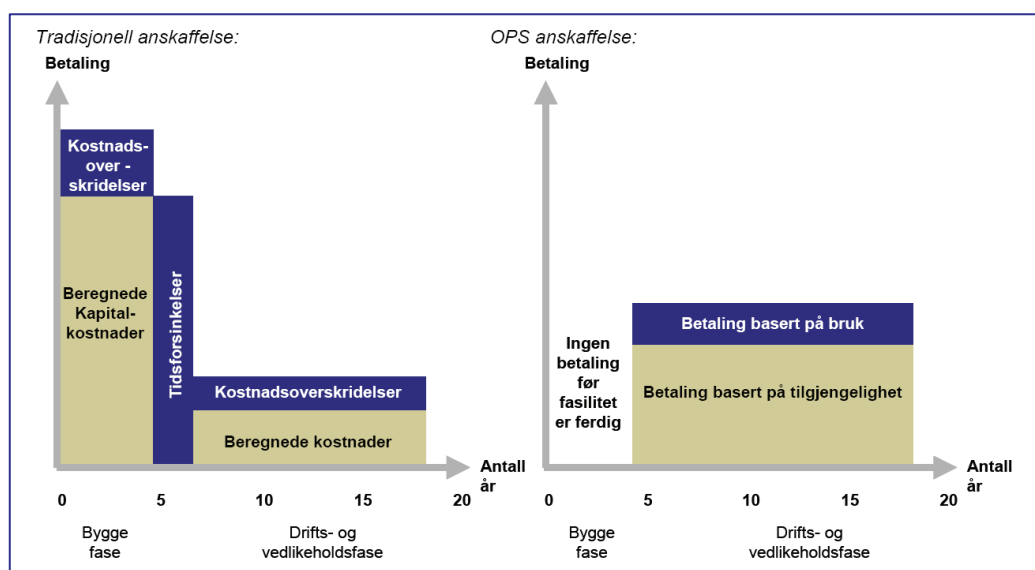
Konseptfasen i et OPS-prosjekt er omfattende, særlig når en for første gang skal utvikle og tilpasse konseptet til skoleanlegg og gjøre dette innefor en så stor organisasjon som Oslo kommune. I tillegg kom tilpassing til EUs regelverk og det offentlige innkjøpsreglement.

Både i workshopen, intervjuer og samtaler kom det fram at mye av grunnlagsarbeidet med livsløp/OPS-kontraktene nå er gjort, at Undervisningsbygg både har fremskaffet grunnlag og erfaringer til å effektivisere forarbeidet og gjennomføringen av et ”neste” prosjekt.

Grunnlaget for å satse på et livsløp/OPS-prosjekt ble formulert i *Informasjon om prekvalifisering* til de to skoleanleggene:

- *Gjennom konkurranseutsetting av bl.a. prosjektgjennomføringen, oppnå reduserte kostnader til investering, forvaltning, drift og vedlikehold sammenlignet med tradisjonell gjennomføringsmodell, uten å sette leveransens sikkerhet i fare.*
- *Oppnå en raskere rehabilitering, ombygging, nybygging og tilpassing av de aktuelle skolene til nyere pedagogiske løsninger enn hva som ville vært mulig hvis man skulle skaffe til veie kapital på egenhånd.*

Et av de viktige forholdene som skiller livsløp/OPS-konseptet fra ordinære konsepter er også det økonomiske ansvaret i byggetiden. Livsløp/OPS-selskapet dekker dette fram til leieforholdet starter slik en illustrasjon i KPMG-rapporten viser.



Figur 1.2.1 Forskjellen mellom kostnadsfordelingen i en tradisjonell anskaffelsesprosess og betalingsprofilen i en livsløp/OPS-prosess. (Illustrasjon fra KPMG-rapporten s 12.)

Grunnlaget for satsingen på konseptet er tids- og kostnadsaspektene i gjennomføringsstrategien. Det må derfor legges opp til at selve tilbudsfasen og prosjektgjennomføringen skjer raskt og effektivt.

Først mer om økonomien. Dersom hele prosjektprosessen gjennomføres like effektivt i en tradisjonell gjennomføringsmodell som i livsløp/OPS-modellen, vil den neppe gi særlig gevinst. Eller slik representanten for SG Finans uttalte det i workshopen:

”Dersom en kun ser på lånerenten blir OPS meningsløs. Det må derfor ligge andre motiver til grunn.”

Han nevnte også at det offentlige i Norge (staten) står i en særstilling mht. kreditt og finansiering gjennom sin bunnsolide økonomi. Men henviste til at Staten likevel ser OPS som svært interessant og regner følgelig med at de legger vesentlig vekt på andre enn rene finansieringsmessige forhold.

”Driftskostnadene vil utgjøre den vesentlige delen av kostnaden når prosjektet er ferdigstilt. Vasking, frekvenser og omfang, energiforbruk og graden av servicetjenester vil slå kraftig ut.”

Videre presiserte han dette som et pre ved konseptet, da en har en mulighet til å stille klare krav og ikke minst følge opp nivået og hyppigheten på drifts- og servicetjenestene.

2 Økonomi og kostnader

2.1 Livsløp/OPS-kontrakter, risiko og sikring

Livsløpskonseptet kan sees på som en *forsikring* for at en tjeneste av en gitt kvalitet vil bli levert til en gitt pris og på et gitt tidspunkt. Spørsmålet er hvor høy denne "gitte prisen" blir. Forsikringer koster oftest penger. Hvis det private tar på seg ansvaret for kvalitet/pris/tid slipper det offentlige den risikoen. Dette kan være gunstig i de tilfellene hvor den private parten har større mulighet til å påvirke sannsynligheten for et gunstig utfall. Det er et økonomisk prinsipp at internalisering av kostnader gir bedre incentiver for at samfunnsøkonomisk optimale løsninger blir valgt.⁵ Men det vil alltid eksistere en viss sjanse for et ugunstig utfall (problemer med å levere riktig kvalitet, kostnadsoverskridelser, forsinkelser) og den private parten vil som risikoavers aktør⁶ ønske å få ekstra betalt for å ta på seg denne risikoen. Det er, som det heter på økonomspråk, et empirisk spørsmål om kostnadsinnsparingen ved internalisering av kostnader vil overstige den kompensasjonen den private aktøren tar på seg for økt risiko. Det er for øvrig heller ikke naturlig å tro at selv en stor kommune som Oslo er fullstendig risikonøytral, slik at deler av den økte kostnaden den private parten tar i risikopremie må veies mot verdien av redusert risiko for den offentlige parten.

2.2 Hvor mye dyrere låner et privat Livsløp/OPS-selskap?

Rente inkl. margin for finansieringsselskapet i Livsløp/OPS-alternativet er 0,82 prosentpoeng høyere ut fra 5 års fastrente enn for en løsning hvor kommunen selv finansierer prosjektet. Dette omtales i Oslo kommunes bystyresak 95/05.

Renten for OPS-alternativet var basert på en 5-års fastrente pluss 0,77 prosentpoeng. Påslaget på 0,77 fordeler seg slik:

Likv. Tillegg	0,07
Risikomargin for byggherre	0,40
Profitt	0,30
Rentepåslag	0,77

For "basisalternativet" (kommunen finansierer selv byggingen) var renten 5-års fastrente minus 0,05 prosentpoeng.

Selve rentenivået har endret seg etter at tallene ble utarbeidet for bystyresaken, men det er all grunn til å tro at selve differansen i rentebetingelser er så godt som den samme.

2.3 Det offentlige kostnader med livsløp/OPS-konkurranser

KPMG skriver at "OPS-modellen innebærer at det offentlige ikke bærer kostnader under utviklingen av fasiliteten slik at kostnadene konsentreres til driftsfasen". (KMPG 2003 s12). Det KPMG sannsynligvis sikter til er at selve utgiftene ikke direkte betales av det offentlige. Likevel kommer kostnadene tilbake i form av leieutgifter. Dette er relativt åpenbart, men viktig å ha fokus på siden det over tid vil være slik at de som deltar i livsløp/OPS-konkurranser må (i forventning) få dekket også utviklingskostnader i de tilfellene hvor de ikke vinner konkurransen. Med andre ord, på en eller annen måte må de som deltar i en konkurranse regne inn i sitt økonomiske forslag en premie som gjør at de hvis de vinner får dekket inn kostnadene av de konkurransene de deltar i som de ikke vinner. Hvis OPS som konkurranseform skal være levedyktig, og man skal ha et visst antall

⁵ Grunnen til dette er at samme aktør har mulighet til å helhetlig vurdere både nytte og kostnader når denne tar stilling til en beslutning.

⁶ En risikoavers aktør er en som er skeptisk til å gå inn i en avtale med usikkert utfall i stedet for et med sikkert utfall, selv om forventet utbytte av det sistnevnte alternativet kan være lavere.

deltakere for å få tilstrekkelig konkurranse, må disse kostnadene til syvende og sist betales (direkte eller indirekte) av kunden, i denne sammenheng det offentlige.

Dette kan illustreres med et regneeksempel:

La oss si at det i hver OPS konkurranse er 4 deltakere som leverer inn et tilbud, og at hver av deltakerne bruker 1 million kroner på å lage tilbudet. Da er det totalt 4 millioner kroner som deltakerne har anvendt. La oss videre anta at alle de 4 deltakerne har like stor sjanse for å vinne (slik de ser det, de har ikke ”perfekt” informasjon om andres forslag).

Et selskap deltar kun i konkurranser hvor man har en forventet avkastning som er bedre enn alternative anvendelser av sitt selskaps ressurser (vi antar at deltakerne er risikonøytrale for å forenkle). Hvis alle har lik sjanse for å vinne betyr det at hvert av selskapene i tillegg til ordinær fortjeneste må regne inn en fortjeneste for å dekke kostnadene i tilfellene hvor de i slike konkurranser ikke vinner. Hvis ikke vil den forventede avkastningen ikke være god nok til at de kan fortsette å konkurrere i dette i markedet.

Dette kan sees på som et spill (ref. ”game theory”), og kan gjøres meget komplisert. Det som det hele koker ned til er at det på grunn av transaksjonskostnadene ved en Livsløp/OPS løsning er at deltakerne ”i forventning” må få dekket sine kostnader over tid for å være villige til å delta i slike konkurranser. Dette kan skje enten ved at de som ikke vinner får dekket kostnadene (delvis) i form av ”trøstepremier” eller at de får dekket kostnadene ved at de får en høyere avkastning de gangene de vinner. Det er sannsynligvis slik at det offentlige kommer bedre ut av dette totalt sett ved å gi en viss belønning til (noen av) dem som ikke vinner, da det kan gi flere deltakere og over tid bedre løsninger og lavere total kostnader.

At man isolert sett har en merkostnad ved livsløp/OPS som konkurranseform synes åpenbart, men merkostnaden kan reduseres og antall sannsynlige deltakere økes ved å gi ”trøstepremier”. En slik løsning er for øvrig ikke ukjent ref. arkitektkonkurranser.

I tråd med resonnementene over ga Undervisningsbygg en belønning til de tre beste i tilbudskonkurransen, kr 250 000,- til den som vant og 125 000,- til de to neste. Avtalen ble inngått med vinneren.

2.4 Markedsforhold

Et viktig spørsmål for en offentlig virksomhet som vurderer en livsløp/OPS konkurranse er hvordan markedet vil respondere. Sentralt her er hvor mange aktører man kan forvente at vil delta i konkurransen hvis man velger en livsløp/OPS modell og hvor mange som vil delta hvis man velger en mer tradisjonell modell. Det er relativt åpenbart at jo flere som deltar i en konkurranse, jo gunstigere løsning får man sett fra den som er på bestillersiden. Det kan under visse forutsetninger, som beskrevet andre steder i denne rapporten, være mulig å få til en bedre løsning for offentlig sektor ved livsløp/OPS-prosjekt enn med mer tradisjonelle former for konkurranse. Men dette krever at det er et tilstrekkelig antall private aktører som ønsker å delta i konkurransen. Hvis ikke vil det med stor sannsynlighet bli slik at pris og kvalitet ikke blir gunstig for det offentlige. Det er vanskelig å si noe eksakt om hvor mange deltakere som skal til for å få ”god nok” konkurranse, men en mulig ”tommelfingerregel” er at man bør kunne forvente at det blir tre eller flere deltakere.

I England, der bruken av OPS er omfattende, ser det ut til at antallet tilbud i de enkelte konkurranser ligger ned mot denne grensen og begrunnes ut fra kostnadene med å gi tilbud og tiden hele prosessen tar. I Norge med et vesentlig mindre marked og færre aktuelle aktører må markedsutviklingen følges nøye.

Å få et tilstrekkelig antall til å delta i anbuds konkurranser gjelder også ved tradisjonelle fremgangsmåter; lavt antall deltakere i en konkurranse vil også her gjøre at forventet pris/kvalitet blir dårligere. Samtidig er det slik at antall aktører som har kompetanse og ressurser til å delta i en livsløp/OPS-konkurranse i dag er mindre enn for mer tradisjonell konkurranser. Dette fordi at

oppgaven den private aktøren tar på seg ved livsløp/OPS er mer omfattende og at det dermed er færre som har egnet kompetanse og ressurser. Deltakerne på workshopen var samstemte om dette.

Det kan være enkelte grep man kan ta for å øke interessen blant mulige aktører for å delta i en konkurranse. Det å slå sammen flere skoleprosjekter i en portefølje, kan være en mulig vei, hvis ikke dette øker de private aktørenes usikkerhet og risiko ytterligere. For de største og mest erfarne aktørene vil dette trolig være interessant, men mellomstore aktører uten tidligere erfaringer med kombinasjonen totalentreprise som også omfatter langsiktig forvaltnings- og driftsansvar, vil neppe være med å by.

2.5 Salg og tilbakeføring av skolebyggene

Både for Persbråten og Høybråten er en del av prosessen at Oslo kommune ved Undervisningsbygg solgte eksisterende skolebygg til den private parten for de beløp byggene er regnskapsført med (størrelsesorden 60 mill. for hver skole, totalt ca. 120 mill). Hensikten er at Undervisningsbyggs balanse ikke skulle endres, noe som ville skjedd hvis skoleanleggene ble overført vederlagsfritt (kontrakten garanterer at kommunen vil få tilbake eiendommene om 25 år).

2.6 Muligheten for erfaringslæring og benchmarking

På mange områder i samfunnet har man sett nytten av erfaringslæring. En måte er å lære ved hjelp av benchmarking. Det kan være mellom ulike enheter i egen portefølje, og/eller sammenlignet med enheter fra andre aktører. Hvis metodene som benyttes og dataene som legges til grunn har god nok kvalitet, kan man få informasjon av stor verdi ut fra slike sammenligninger.

Hvis man gjennom benchmarking lærer hvordan andre gjør det, og ev. også hva det er de gjør som gir bedre utfall, kan man benytte dette til å redusere egne kostnader eller øke egen kvalitet. Hvis bruk av livsløp/OPS blir mer omfattende bør det vurderes å legge inn i kravene at den aktøren som vinner konkurransen skal delta i benchmarkingen ved å levere nøkkelinformasjon til et felles "register for skolebenchmarking" hvis det er interesse for at dette blir opprettet. Dette vil gjøre at man i større grad kan komme med sikre konklusjoner i forhold til hvilke løsninger som er kostnadseffektive.

Årsaken til forslaget ligger også i den usikkerhet både Undervisningsbygg og Utdanningsetaten viste til mht. referanse- og erfaringstall for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av sine skoleanlegg.

En annen måte er en mindre formell benchmarking innenfor en kommune. Det kan sees på som en fordel, isolert sett, at Oslo har innslag av livsløp/OPS-skoler slik at "skoleanleggsmiljøet" i Oslo får et sammenligningsgrunnlag som inkluderer andre løsninger en de tradisjonelle hva gjelder skolebyggs ytelser og kostnader.

2.7 Totaløkonomisk vurdering med Persbråten som eksempel

2.7.1 Vurdering av selve prosjektkostnaden og finansieringskostnadene

Forutsetninger:

- 1) Vi har i de følgende beregningene tatt utgangspunkt i et rentenivå på lang sikt som for begge alternativer er 1,5 prosent høyere enn det som var gjeldene når saken ble behandlet i bystyret i Oslo. Det gjør at "base case" (UB's fastprisalternativ) er tilordnet en langsiktig rente på 5,27 prosent (3,75% + 1,5%), mens livsløp/OPS-alternativet er beregnet med en langsiktig rente på 6,04 prosent (4,57% + 1,5%). Konklusjonene er dog lite følsomme for det generelle langsiktige rentenivået, det er differansen som har størst betydning.
- 2) Vi har regnet med en neddiskonteringsrente på 4,5 prosent (2,5 prosent inflasjon + 2 prosent påslag for tidsfaktoren). Dette er i tråd med veilederen fra Finansdepartementet for samfunnsøkonomiske beregninger. Vi må understreke at vi ikke har betraktet oppgaven som er utgangspunkt for denne rapporten som å utføre en samfunnsøkonomisk beregning.

Beregningene er gjort for å finne hvordan de ulike alternativene ville slå ut fra Oslo bykasse sin økonomi. Neddiskonteringsrenten på 4,5 prosent virker likevel rimelig, og sensitivitetberegninger viser at den totale konklusjonen ikke er veldig følsom så lenge neddiskonteringsrenten er innenfor "rimelige" nivåer.

Beregning:

- a) Selve prosjektkostnaden er 58 millioner billigere med OPS-alternativet (320 mill – 262 mill).
- b) Selve rentekostnaden er, med de alternativene som ble forelagt bystyret i Oslo (320 mill og 262 mill) ca. 9,4 mill billigere for OPS-alternativet. Dette skyldes at selve beløpet som skulle finansieres for livsløps/OPS-alternativet er lavere.
- c) Hvis det hadde vært samme beløp som skulle finansieres i begge alternativer (262 mill) ville livsløp/OPS-alternativet vært ca. 18,2 mill dyrere. Dette skyldes at livsløp/OPS-alternativet har en høyere rente enn hva kommunen ville kunne få.
- d) Totalt sett (ut fra samlet forskjell i prosjektkostnad og finanskostnad) er livsløp/OPS-alternativet **43,8 millioner kroner** billigere enn "Base Case". Dette ut fra en sammenligning med Undervisningsbyggs alternativ inkl. 30 prosent fastpris margin og 3,75 prosent rente.
- e) "Base case" alternativet måtte være ca. 41 millioner kroner billigere for at det totalt sett, inkl. rentekostnader, skulle være økonomisk likeverdig i forhold til prosjektkostnad og finanskostnad med livsløp/OPS-alternativet (279 millioner i stedet for 320 millioner).
- f) Hvis man hadde sammenlignet med "høyrente" versjonen av "base case" ville forskjellen vært ennå større (5,52 prosent for Undervisningsbyggs fastprisalternativ mot 4,57 for livsløp/OPS-alternativet).

I bystyresak 95/05 skrives det at Undervisningsbygg i den fasen saken ble lagt frem måtte regne et påslag på 30 prosent i tillegg til anslaget på Persbråten for å kunne gi en fastpris hvis de skulle gjøre det som byggherre. Sett for kommunen under ett vil avvik utover anslaget på bygg i egen regi være noe som til syvende og sist påvirker kommunens økonomi. Sett fra bystyrets side er det dog lagt opp slik at de bør og kan få sammenlignbare priser ved å forholde seg til den fastprismarginen. Marginen på Høybråten var 15 prosent, men Persbråten var ikke kommet så langt i planleggingen og det forelå derfor større usikkerhet. Vi mener at marginen på 30 prosent ikke var urimelig, ikke minst ut fra at dette ble beregnet i forhold til et byggemarked med meget stor aktivitet. Det var også usikkerhet om hvor mange som ville legge inn seriøse bud og "rimelige" priser.

For den delen av totalkostnadene som gjelder investerings-/finanskostnad for livsløp/OPS-alternativet er de ca. 43,8 millioner lavere enn for fastprisalternativet til Undervisningsbygg.

Sammenligning av kvadratmeterprisen med tall fra Bygghanalyses datasett

Kvadratmeterprisen for Persbråten var for livsløps/OPS-alternativet **21.206,-** (262 mill./12.355 m²)

Tall fra Bygghanalyse (3. Kvartal 2008) basert på 207 skolebygg gir en gjennomsnittlig huskostnad per m² på 21.485,-. Ved å benytte Bygghanalyse sine nøkkeltall for å regne om fra huskostnad til prosjektkostnad (ex. mva) blir m²-prisen 27.499,-. Tilbakeregnet via byggekostnadsindeksen for boligblokker (den av indeksene som ligner mest på skolebygg) til gjennomsnittsverdien for år 2005 tilsvarende dette en prosjektkostnad på **23.387,-** per m². Hvis man multipliserer med antall kvadratmeter er prosjektkostnaden ca. 27 millioner kroner lavere enn sammenligningstallet basert på Bygghanalyse sin database.

Det må understrekes at dette tallet har stor usikkerhet knyttet til seg både pga mange omregninger for å få det sammenlignbart, og fordi at det vil kunne ligge en ikke ubetydelig differanse både ut fra forskjeller i kvalitet/standard og lokale byggekostnader. Det er grunn til å tro at Persbråten skole i Oslo "ville dra opp" kvadratmeterprisen både på grunn av byggekostnadene i Oslo og høy standard/kvalitet.

For øvrig er huskostnad for skole i Oslo i Bygghanalyse 3. Kvartal 2008 kr. 32.877,-. Med tilsvarende omregning som over ville dette tilsvart en prosjektkostnad per m² på 35.787,- i året 2005. Dette tallet er kun basert på et gjennomsnitt av 10 skoler, så vi legger ikke stor vekt på det.

Alt i alt er kvadratmeterprisen i livsløp/OPS-alternativet noe lavere enn man kunne forvente ut fra Bygghanalyse sine tall.

2.7.2 Prosesskostnader

Selve prosessen har vært ressurskrevende både for kommunen, den private aktøren som vant, og også for de private aktørene som tapte. De sistnevnte har fått en viss kompensasjon for deltakelse.

- i. Kommunen: Kostnader for å forberede en ny type prosess, og mer omfattende vurdering siden konkurransen gikk på flere oppgaver enn tradisjonelt. Flere av disse kostnadene bør dog deles på to skoler siden mange problemstillinger og oppgaver var felles. I følge tall fra Undervisningsbygg har de totale kostnadene ved livsløps/OPS-prosessen vært ca. 12 millioner kroner. Undervisningsbygg har som erfaringstall en kostnad på ca. 2 prosent av den totale prosjektkostnaden for mulighetsstudie, byggeprogram, skisseprosjekt og forprosjekt. Med en total kostnad på ca. 500 millioner for begge byggene tilsvarer 2 prosent 10 millioner. Merkostnaden blir da ca. 2 millioner samlet for de to skolene, dvs. ca. **1 million per skole** (alle beløpene er eks moms).
- ii. I tillegg fikk aktøren som vant kr. 250.000,- for deltakelse i konkurransen, mens de to som ble vurdert som nest best fikk kr. 125.000,- hver. Til sammen fikk de tre beste kr. 500.000,- for sin deltakelse, eller i snitt **kr. 250.000,- per skole**. Dette må dog sees i relasjon til at det også har vært en læreprosess for organisasjonene. Store deler av dette beløpet kan vurderes som en engangskostnad hvis man velger å benytte livsløp/OPS-konkurranser i fremtiden.
- iii. Prosesskostnader for den private aktøren som vant, Elcon Finans AS (SG-finans/Skanska). Prosessen har vært mer omfattende enn vanlig siden flere momenter var inne i konkurransen, men samtidig ville flere av disse kostnadene oppstått også med mer tradisjonelle løsninger, dog da fordelt på flere parter. Alt i alt ingen stor merkostnad her, annet enn det som kan skrives på kontoen for læring av en ny konkurranseform.
- iv. Kostnader ved forsinket endelig politisk beslutning: 6,1 millioner kroner, dvs. ca. **3 millioner per skole**. Dette beløpet skyldes livsløp/OPS-selskapets vedståelsesgebyr.

De totale merkostnader for livsløps/OPS-prosessen for Oslo kommune er **totalt 4,25 millioner per skole**, hvorav 3 millioner skyldes forsinket endelig politisk beslutning.

2.7.3 Drift og vedlikehold.

Her er det et stort potensial siden man i en livsløp/OPS-konkurranse har mulighet til å se livsløpet til skolen under ett, samt at man skaper incentiver både til å unngå byggfeil/-skader, og tenke helhetlig på drift og langsiktig vedlikehold. Det er vanskelig å kostnadsfeste om dette er bedre eller verre enn ved tradisjonelle løsninger, ikke minst siden nøkkeltall basert på vedlikehold ved andre skoler i Norge historisk sett ofte har hatt et for lite beløp avsatt (mange skoler har et vedlikeholdsetterslep). Alt i alt er vår vurdering at man i en viss grad har fått en løsning som for FDV ikke er rimeligere, men som ser ut til å ha høyere kvalitet enn hva som er vanlig. Her vil det komme bedre grunnlag for å vurderinger etter hvert som Persbråten og Høybråten er i drift. Ikke minst blir det interessant å se på faktisk energibruk når tallene for skolen gjennom et helt driftsår blir tilgjengelig. De private aktørene har dog gitt uttrykk for at det eksisterer et enda større potensial for å tenke helhetlig livsløp for skolebygget enn hva de har fått ut her. Foreløpig ser det ut som om man legger opp til noe høyere kostnader til drift og vedlikehold, enn det som er tradisjonelt har lagt opp til eller fått gjennom utsetting i egne kontrakter.

Det vel dokumentert at det eksisterer et stort vedlikeholdsetterslep på mange kommunale og fylkeskommunale bygg. Vår vurdering er at det er fornuftig og god totaløkonomi å sette av relativt

store beløp til vedlikehold. Kostnadene ved å ta vedlikeholdet "når det er for sent" vil ofte være vesentlig dyrere enn å ha relativt høye vedlikeholdskostnader underveis, noe en unngår gjennom livsløp/OPS-kontrakten.

2.7.4 Byggenes kvaliteter

I utgangspunktet garanteres kvaliteten uavhengig av prisen. Det kommer klart frem også fra brukerundersøkelsen som er utført, at man har fått til gode løsninger på begge OPS/-livsløpsskolene. Den økonomiske verdien av dette er vanskelig å tallfeste, men gode løsningene sett fra brukerne har en positiv verdi man må ha med i en totalvurdering. I alle tilfeller ville nok brukertilfredsheten øke med en ny skole, men det er grunn til å anta at den observerte økningen i brukertilfredshet er høyere enn vanlig.

2.7.5 Risiko for byggfeil/-skader

I livsløp/OPS-kontrakten tar de private ansvaret for alle byggfeil/-skader som oppdages frem til skolene tilbakeleveres til kommunen. Det er en pågående faglig diskusjon hvor høyt tallet for byggfeil/skader er i gjennomsnitt, men for totaliteten ligger de anvendte tallene mellom 3 og 5 prosent av byggekostnaden. Noen av disse kostnadene ville uansett måtte bli tatt av entreprenøren i byggefasen eller innenfor reklamasjonsperioden, men mange vil typisk bli oppdaget senere. Et forsiktig anslag på fordelene på "garantien" som ligger i livsløp/OPS-kontrakten er 1,5 – 2,5 prosent. Hvis tallet 2 prosent benyttes i forhold til en byggekostnad på ca. 200 millioner blir fordelene for kommunen ca. 4 millioner kroner. I tillegg er det slik at man sannsynligvis vil få lavere sjans for avbrudd i undervisningen, også fordi det i avtalen er slik at husleien til livsløp/OPS-selskapet reduseres proporsjonalt med den tid og det omfang skolen ikke er tilgjengelig (dog ikke i forhold til planlagt vedlikehold).

Noe av innsparingen for kommunen kommer tilbake i form av økt husleien ved at den private parten påtar seg større risiko. Samtidig er det grunn til å tro at den private parten i større grad har mulighet til bedre å utnytte sin kompetanse og erfaring til å sikre seg mot feil, mangler og fremtidige (bygg)skader både i prosjekterings- og utførelsesfasen. Hvis vi gjør et grovt økonomisk anslag av de totale innsparingene for det offentlige vil deres gevinst utgjøre halvparten av reduksjonen (ca. **2 millioner kroner**).

2.7.6 Tallene under ett for Persbråten skole

Lavere nåverdi av prosjektkostnadene inkl. finansieringskostnad:	– 43,80 millioner kroner
Kostnadsøkning pga høyere prosesskostnad:	+ 4,25 millioner kroner
Nettovirkning av "forsikring" mot byggfeil/-skader	– 2,00 millioner kroner
Totalvirkning -- lavere kostnader på:	= 41,55 millioner kroner

Den totale brutto fordelene er krevende å tallfeste. Det er vanskelig å få gode sammenligningstall for prosjektkostnaden og drifts/ vedlikeholdskostnaden. En del av prosesskostnaden vil kunne være lavere hvis man gjør en ny livsløp/OPS-konkurranse.

Alt annet likt har man fått skoler med fastprisgaranti og de oppførte byggene har en opplevd god kvalitet og egnethet og god plan for vedlikeholdet. Kvadratmeterprisen synes lav i forhold til gjennomsnittstall fra Bygganalyse. Vurdert så langt i bygningenes levetid tilsier en sammenligning med bystyrevedtaket at bystyret fått det som det bestilte og skolene vurderes som gode.

3 Gjennomføringsprosessen

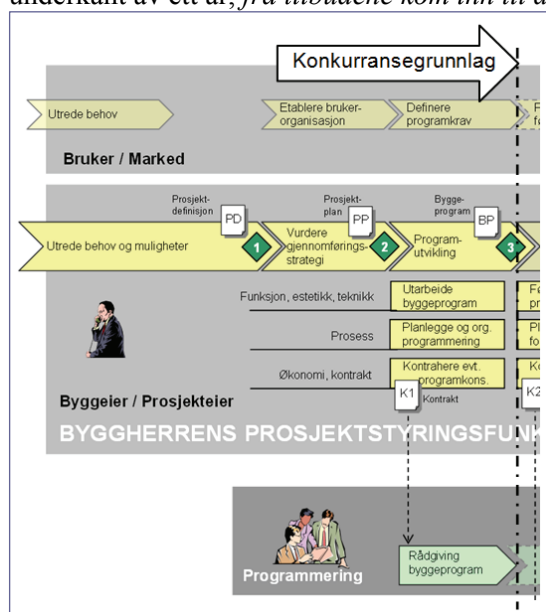
3.1 Programutvikling. Konkurransen

Arbeidet med gjennomføringsstrategi, utredningene og programmeringen går over i hverandre i livsløp/OPS-kontrakten, og som nevnt tidligere særlig for disse to prosjektene, der konseptet også ble utviklet og utprøvd.

Gjennomføringsprosessen med de ulike aktiviteter lagt ut i tid (Undervisningsbygg, Sypriansen 2008):

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

Som en ser av kommentarer og erfaringer andre steder i rapporten, ble det reagert på tiden det tok, i underkant av ett år, *fra tilbudene kom inn til de var ferdig vurdert og forhandlingene avsluttet (med flere og redusert til en tilbyder)*. Objektivt sett er dette neppe unormalt lang tid, men brukerne, særlig rektorene som både var brukergruppeledere og brukere av anleggene påpekte dette. Sett i lys av den kompliserte planleggingen og utviklingen – med omfattende brukermedvirkning som også skal skje i denne fasen, spør det hvor mye tiden kan kortes ned.



Figur 3.1.1 Oppgavene fram til utsending av konkurransegrunnlaget

En annen prosess som tok lang tid var den politiske, og her kommer både økonomiske forhold, vedståelsesfrister og tilbydernes risiko inn i bildet. Fra vedtaket i styret i Undervisningsbygg til vedtaket i bystyret tok det åtte måneder. Dette påførte prosjektene en vesentlig merkostnad, ca 6 mill.

3.1.1 Byggeprogram

En viktig del av et konkurransegrunnlag er funksjonsprogram/byggeprogram, men for skoleanleggene var disse formet som kravspesifikasjoner på et relativt detaljert nivå. For Høybråten var det i tillegg lagt ved et forprosjektmateriale som var utarbeidet tidligere. Med så detaljerte krav må det reises spørsmål om det ikke er i overkant av hva som er hensiktsmessig i en livsløp/OPS-kontrakt.

Ved å spesifisere så detaljert legger man seg for nært tradisjonelle gjennomføringsmodeller, med fare for å opprettholde en hovedentreprises rollemønster og ansvar, noe flere mente var uheldig. Men sett i et bestillerperspektiv er dette med å sikre løsninger, materialvalg og viktige funksjoner.

I de to prosjektene ble dette tydelig, med Høybråten som det mest typiske. Det skal riktignok sies at det her skulle være skole i drift samtidig med byggingen, slik at både Undervisningsbygg og skolens ledelse ikke tok sjansen på ”å stole 100 % på livsløp/OPS-selskapet” – risikoen var for høy.

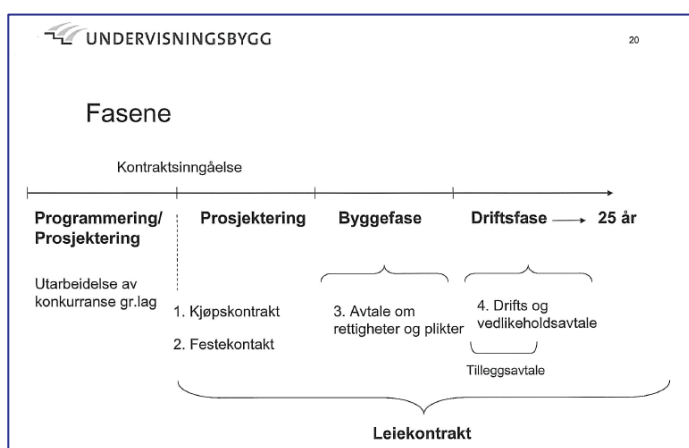
3.1.2 Konkurransegrunnlag

Konkurransegrunnlaget ble utsendt 1. juli 2003 og er et omfattende dokument, et for hvert av skoleanleggene. Det inneholder i tillegg et innledende kapittel om bakgrunn og praktiske opplysninger:

- Konkurransegrunnlaget (om de ulike kontraktene, tomteforhold, byggetekniske forhold, krav til driftsøkonomi og arealeffektivitet, og inventar)
- Orientering om prosjektet
- Tilbudsskjema
- Krav til tilbudets innhold (oversikt over husleie og prosjektkostnader, og tidsplan)
- Konkurranseregler (vedståelsesfrist, tilbudsåpning honorarer, samt endringer forbehold, kontrahering og sikkerhetsstillelse)
- Vedlegg (Leiekontrakt, festekontrakt, kjøpskontrakt og krav- og ytelsespesifikasjon)

Forut for konkurransen ble det gjennomført en prekvalifisering i mars 2003. Det var stor interesse for å delta. 7 meldte seg og 5 ble kvalifisert slik det var lagt opp til og tre deltok i de avsluttende forhandlingene.

Figur 3.1.2.1 viser en skjematisk oppdeling av prosjektprosessen og driftsfasen slik den er kontraktsfestet i livsløp/OPS-prosjektet. Flere av deltakerne både hos de offentlige og private har



slitt med både det omfattende grunnlagsmaterialet og de mange kontraktene. De som har deltatt både i forarbeidet, i konkurranseutsettingen, evaluering og kontraheringen har oversikten, men da det har vært skifte av personell både hos de offentlige og private har dette ført til problemer med oversikt og mye arbeid for de ”nye” når de skulle/måtte sette seg inn i materialet. Både under workshopen i april 2008 og i intervjuene kom det fram at det her måtte være et forenklingspotensial.

Figur 3.1.2.1 En grov inndeling av fasene i prosjektene der de forskjellige avtaler og kontrakter er lagt inn. (Undervisningsbygg, Sypriansen 2008)

Det er etter hvert og særlig etter Kunnskapsløftet blitt utarbeidet grundige kravspesifikasjoner for både rehabilitering/ombygging og nybygging av skoleanlegg. En systematisering av dette sammen med deler av konkurransegrunnlaget som ble lagt inn i de to livsløp/OPS-konkurransene kan med

fordel tjene som grunnlag for fremtidige konkurranser. Vi tenker på Oslo kommunes Utdanningsetatens egne nettsider med referanser til både forskrifter, regler, avtaler og anvisninger, men også på de retningslinjene, eksemplene og erfaringene som etter hvert legges ut på ”www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no”.

The screenshot shows the website for Oslo Education Authority (Oslo kommune Utdanningsetaten). The main navigation includes 'Ledige stillinger', 'Kontakt', 'Om nettstedet', and 'Kart'. The page title is 'Oslo kommune Utdanningsetaten'. The breadcrumb trail reads: 'Du er her: Hovedside > Vår virksomhet > Utdanningsadministrasjonen > Avd. for skoleanlegg'. The main content area is titled 'Skoleanlegg' and features a large image of a modern school building. Below the image, there is a text block explaining the role of the department in planning and delegating school construction projects. To the right, there are several menu sections: 'Om ASA' with links to organizational information and contact; 'Tema' with links to special needs, school capacity, and school premises; 'Delegering av byggesaker' with a link to the delegation process; 'Dokumentasjon' with links to various planning documents; and 'Snarveier' with links to specific project pages. A sidebar on the left lists 'Våre virksomheter' with a dropdown menu and a list of categories like 'Byggeprosjekter' and 'Renholdsprosjektet'. At the bottom of the main content area, there are three news items: 'Forventer 10 000 flere elever i Osloskolen' (dated 15.04.2008), 'Spørsmål og svar om nye og fleksible skolebygg' (dated 03.03.2008), and a link to 'Utskriftsvennlig versjon'.

Figur 3.1.2.2 Utdanningsetatens hjemmeside om "Skoleanlegg". (11.7.08)

3.1.3 Konkurransen

Da dette var første gang Oslo kommune gjennomførte Livsløp/OPS-konkurransen av denne typen måtte en gå trinnvis og grundig fram. Kommuneadvokaten i tillegg til Utdanningsetatens egne fagkyndige gjorde et grundig arbeid. Det å forholde seg til både EU-regelverk og konkurransereglene for offentlige anskaffelse gjorde arbeidet komplisert. Her er utdrag fra kommuneadvokatens brev til Undervisningsbygg i oktober 2004:

"Generelt minner jeg på at avtalene ikke bygger på kontraktformer som er utprøvet tidligere, men at det er snakk om nyutviklede avtaler som både er kompliserte og omfattende. Som nevnt innledningsvis øker dette risikoen for at det er problemer som er oversett. Den lange kontraktperioden gjør også at konsekvenser av slike forhold kan bli betydelige.

Økonomien i avtalene er ikke vurdert av kommuneadvokaten.

6. Avsluttende vurdering

Som det fremgår foran, har kommuneadvokaten ikke innvendinger til den innkjøpsform som er valgt, Kontraksstrukturen er videre i samsvar med synsepunkter herfra, og kommuneadvokaten har også hatt en omfattende gjennomgang av innholdet i de ulike avtalene.

Hvorvidt det er en hensiktsmessig måte for Oslo kommune å få gjennomført rehabilitering og nybygg av skolebygninger, er først og fremst et politisk spørsmål. Jeg går der ikke nærmere inn på dette, ut over å vise til merknaden om de juridiske vanskeligheter man møter ved å velge en uprøvet, omfattende og langvarig kontraktsform.”

Som det går fram av saksframleggingen for bystyret (vedlegg 5) var dette en stor og prinsipiell sak med mange dokumenter og kontrakter.

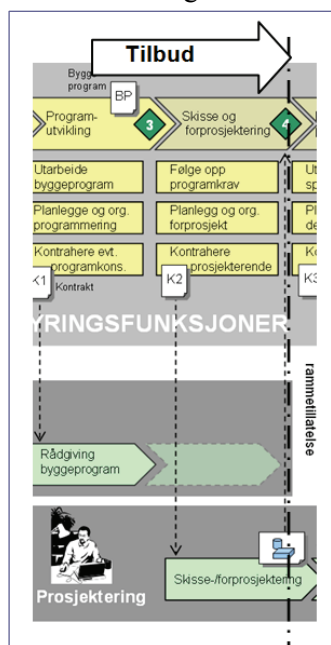
3.1.4 Tilbudene

Det startet med en prekvalifiseringssøknad. Syv søkere ble godkjent og man gikk videre med fem av dem. I tilbudene ble det utviklet prosjekter fram til ”skisseprosjekt” inkl. pris for forvaltning drift og vedlikehold i 25 år. Etter at alle hadde fått presentert sine tilbud ble de låst (økonomisk) slik at de ble sammenlignbare.

De fleste tilbudene hadde tilfredsstillende løsningsforslag, men i evalueringen har ikke SINTEF Byggforsk gått nærmere inn på forskjeller eller hva de forskjellige tilbyderne har lagt vekt på.

Både i workshopen og i intervjuene påpekte flere både fra det offentlige og de private at kravspesifikasjonene som lå til grunn for tilbudene ble for detaljert og styrende. Selv om flere fulgte oppfordringen om å frigjøre seg fra dem, brakte dette inn en usikkerhet i om hva bedømmelseskriteriene egentlig ville være, om en hadde fulgt kravene til punkt og prikke eller ”lagt det litt til side” og kommet med mer radikale forslag. Representantene for de private hadde med dette som erfaring, ønsket et mer overordnet konkurransegrunnlag mer som et funksjonsorientert byggeprogram kombinert med en arkitektkonkurranse.

Fra det offentlige var en mer usikker på om de hensyn og krav som må stilles til et skoleanlegg



ville blitt tilfredsstillende ved mer overordnede krav, da det nettopp er i den detaljerte spesifikasjonen erfaringen ligger. For deler av konkurransegrunnlaget er spesifikasjonene helt nede på et detaljbeskrivelsesnivå.

For disse to skoleanleggene ser vi verdien den detaljerte kravspesifikasjonen hadde som ”opplæring” i alle de hensyn og krav som må innarbeides i et skoleanlegg, noe som også kom fra på oppsummeringssamlingen i april 2008.

En annen side ved en detaljert kravspesifikasjon er at det kan gi muligheten for en mer detaljert kalkyle – som ofte fører til høyere kostnader/priser enn en mer funksjonsrette spesifikasjon.

Tilbudene viste at en hadde lyktes i å få de private til å utnytte sin samlede kompetanse i design og arealutnyttelsen, samt prosjektering, langsiktig forvaltnings-, drift- og vedlikeholdsperspektiv. i 25 år, også hvilke kvalitets- og andre krav som skulle til. Selv om det var en del innvendinger til detaljeringen i konkurransegrunnlaget var også de private enige i at grunnlaget samlet sett var godt.

Figur 3.1.4.1
Tilbudene levert som skisseprosjekt
inkl. planskisser, totalentreprise og
FDV-plan

Tilbudene ble levert som skisseprosjekt/forprosjekt med prosjektskisser/planløsninger og tilbud på prosjektkostnad og leiepris, der også leie for skole i drift er inkludert. Forhandlinger fortsatte med flere og sluttet med en. Dette var krevende i forhold til regelverket og ble vurdert av flere som begrensende i forhold til å få ”de optimale løsningene”.

Vinnertilbudet fra SG Finans er bygd opp av to deler som Skanska AS (tidligere Selmer Skanska AS) er ansvarlig for; 1) Totalentrepriseavtale om planlegging, prosjektering, rehabilitering og bygging av skolene i henhold til forutseningene, og 2) Bygningsmessig forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene i byggeperioden og etter ferdigstillelsen som beskrevet i avtale om drift og vedlikehold av skolen.

3.1.5 Evaluering av tilbudene

Tilbudene ble vurdert etter følgende kriterier:

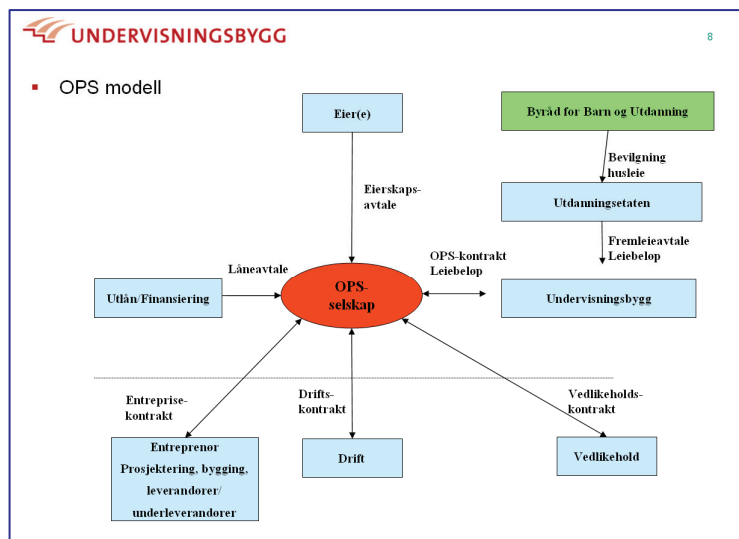
- Leiepris
- Oppgaveforståelse
- Organisering og kompetanse
- Arealeffektivitet
- Funksjonsmessig egnethet
- Kvalitet
- Estetikk og arkitektur
- Miljømessige egenskaper
- Oppfyllelsestid

Både de offentlige og private stilte spørsmål ved så mange som 9 bedømmelseskriterier. Dette gjør det på den ene siden mer krevende å vurdere tilbyderne opp mot hverandre og vekting av de ulike kriteriene, men dersom noen skårer svært lavt på enkelte av dem, kan disse sjaltes ut som uaktuelle.

Når valget falt på SG Finans (Elcon Finans) som vinner, var dette både ut fra pris og at de skåret høyest på flere av de andre kriteriene.

3.1.6 Kontrakter og avtaler

I figur 3.1.6.1 ser en at livsløp/OPS-konstellasjonen er relativt komplisert. Utleier og leietaker er de sentrale begreper, og ganske uvandt å bruke i prosjekter.



Utleier er finansieringsselskapet Elcon Finans AS, (nå SG Finans AS) utleier med Skanska Eiendomsutvikling i leietakers byggherrefunksjon, Skanska Region Oslo i utbyggerrollen og Skanska Facilities Management (nå Coor Service Management AS) i drifts- og vedlikeholdsrollen. I tillegg kommer som vanlig arkitekt, rådgiver og leverandør-/underentreprenørrollene.

Leietaker er Undervisningsbygg Oslo KF, som igjen **fremleier** til Utdanningsetaten i Oslo, som igjen **fremleier** til henholdsvis Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole.

Figur 3.1.6.1 Livsløp/OPS-konstellasjonen slik den er skissert av Sypriansen (2008) I prosjektet som ble evaluert er det viktig å merke seg at eier/byggherrefunksjonen ligger som del av OPS-selskapet, og at de øvrige funksjoner/rolle som er vist også er integrert i selskapet.

Det er først når det inngås kontrakter at roller og ansvar blir endelig avklart – og i denne sammenheng også roller og (nye) betegnelser på de ulike aktørene.

Kontraktene består av:

1. **Leiekontrakt** (med vedlegg 1.01 – til 1.08)
2. **Kjøpekontrakt**
3. **Festekontrakt** (med vedlegg 2.01 og 1.07 Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse ved leieforholdets opphør)
4. **Vedlegg 1.01 Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen**
5. **Vedlegg 1.04 Drifts- og vedlikeholdsavtale**
6. **Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden**
7. **Vedlegg 1.7 Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse ved leieforholdets opphør**
8. **Vedlegg 1.09 Avtale om tilleggstjenester**
9. **Avtale om tilleggstjenester i byggetiden**

Ved **salget av skolene** er det Undervisningsbygg Oslo KF som er **selger** og Elcon Finans AS som er **kjøper**.

Videre ble det inngått en festeavtale mellom Undervisningsbygg som **Bortfester** og Persbråten Eiendomsselskap ANS og Høybråten Eiendomsselskap ANS som **Fester**. Begge eiendomsselskapene opprettet av SG Finans (Elcon Finans).

Fra kontraktene gjengir vi noen av de punktene det har vist seg å bli en del diskusjon om og som kan være av mer allmenn interesse

Det ble inngått:

Leiekontrakt for Persbråten videregående skole⁷ mellom Undervisningsbygg KF som leietaker og Elcon Finans AS (nå SG Finans AS) som utleier, med tilsvarende kontrakt for Høybråten skole⁸.

Fra kontrakten(e):

4. Bakgrunn

Leietaker har gjennomført tilbudskonkurranse om rehabilitering av eksisterende bygg, oppføring av nybygg, drifts- og vedlikehold samt utleie av bygninger og anlegg ved Persbråten Videregående Skole, Oslo, og Utleier har blitt valgt som kontraktspart.

I tillegg til denne leieavtale har partene også inngått avtale om kjøp av eksisterende skolebygninger samt kontrakt om feste av grunnen til skolebygningene.

9. Eierforhold – festekontrakt

Partene har samtidig med inngåelsen av Kontrakten, inngått Festeavtalen for disponering av tomt til skolebygningene i leieperioden.

10. Bruk av leieobjektet

Leieobjektet skal primært benyttes til skolerelatert virksomhet.

Leietaker skal kunne disponere skolen 24 timer i døgnet.

11. Fremleie/endringer/transport av avtalen/forkjøpsrett

Lokalene skal fremleies til Utdanningsetaten i Oslo kommune eller tilsvarende. Inntekter fra fremleie skal tilfalle Leietaker.

Fremleietaker kan leie ut arealer på timebasis til egnet virksomhet i lokalene på så vel dag som kveldstid. Fremleietaker mottar eventuelle leieinntekter av den typen utleie.

13. Leietid

Fra:.....(Overtakelsesdagen i h.h.t. Kjøpekontrakten)

⁷ Leiekontrakt for Persbråten videregående skole (Første del av vedlegg 5 til avtaler for Høybråten skole og Persbråten videregående.)

⁸ Leiekontrakt for Høybråten skole. (Første del av vedlegg 5 til avtaler for Høybråten skole og Persbråten videregående.)

Til: Byggetiden + 24 år.

Ved leieforholdets utløp har Leietaker rett til å overta leieobjektet i henhold til Avtale om tilbakeføring av leieobjektet, vedlegg 1.07.

18. Endring av leieobjekt i Driftstiden

Leietaker kan foreta Endringer i Leieobjektet i Driftstiden etter skriftlig samtykke fra Utleier. Utleier kan ikke nekte samtykke uten at det foreligger saklig grunn.

Dersom Utleier skal utføre Endring skal det inngås særskilt avtale om dette og om konsekvensene for Leiesummen.

20. Fraflytting

Fraflytter Leietaker leieobjektet etter leieforholdets opphør, skal han tilbakelevere lokalene i rengjort og ryddig stand, med hele vindusruter og uten skade ut over normal bruk og slitasje som følger av drift som har vært i lokalene. Fast bygningsinventar, samt sanitærutstyr, ventilasjonsanlegg o.l. som Leietaker har anbrakt eller latt anbringe i lokalene kan Utleier kreve å beholde. Leietaker har anledning til å fjerne fast inventar som er særskilt knyttet til virksomheten i lokalene, og som er bekostet av leietaker

22. Konkurs

Dersom Utleier går konkurs i leieperioden, faller Kontrakten bort og Leietakers rett til å overta bygget inntreter, med mindre konkursboet erklærer å tre inn i Utleiers rettigheter og forpliktelser etter Kontrakten innen de frister som følger dekningsloven.

I evalueringen kommer det fram at særlig at pkt. 10 og 11 i kontrakten om bruk og utleie byr på utfordringer for utleier/drifter. Skoleanlegget, særlig Persbråten er blitt vesentlig mer populært som forsamlingslokale enn det de private hadde antatt, og over grensen av det de hadde tenkt seg og planlagt for. Dette gjelder i første rekke renhold og ekstra vedlikehold, men på sikt også slitasje og behov for utskiftninger/utbedringer. Fra Undervisningsbyggs side mener en at dette både var klart uttrykt i kontrakten og en forhold en kunne forvente.

Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen (for Persbråten videregående skole)

Avtalen følger i hovedtrekk vanlige avtaler med pkt 1. *Beskrivelse og definisjoner*, som inneholder rekkefølgebestemmelser og definisjoner, 2. *Endringer*, 3. *Samarbeid*, med byggemøter, samarbeidsforum styringsgruppe og leietakers innsynsrett. Videre er det pkt 4. *Fremdrift*, 5. *Forhold på byggeplassen*, 6. *Overtakelse*, 7. *Krav til leieobjektet*, 8. *Løst og fast interiør* og 9. *Tvisteløsning*.

Det som deltakerne i prosjektene peker på i evaluering er praktiseringen av punkt 3. *Samarbeid*. Her legges det opp til omfattende deltakelse i ulike møter og ulike fora. I møter med de prosjekterende har Leietaker rett og plikt til å delta, og i **byggemøter** såfremt Leietaker ikke har unnskyldelig fraværsgrunn. I byggemøter har Leietaker rett til å sikre kontroll med at kontraktens kvalitetskrav oppfylles. Leietaker kan også kreve separate møter med Utleier ”i den grad dette er nødvendig og ikke kan behandles i **Samarbeidsforumet**, der Leietaker har rett til å involvere brukere uten at dette medfører kostnader for Leietaker”.

I neste avsnitt står det at ”Utleier forestår den videre prosjektering av prosjektet, og foretar alle byggherrebeslutninger i forhold til prosjekteringen. Videre prosjektering av leieobjektet skal skje i nært samarbeid mellom partene, og partene skal søke å komme frem til detaljløsninger som er optimale for drift av skole”. Samarbeidsforumet skal bestå av ”like mange representanter for henholdsvis Utleier, Leietaker og/eller fremleietaker”. Samarbeidsforumet har ikke kompetanse eller rett til å pålegge endringer.

Styringsgruppen bestående av like mange representanter fra henholdsvis Utleier og Leietaker har forhandlingsrett ”og skal søke å komme fram til enighet dersom det foreligger uenighet i Samarbeidsforumet om forhold regulert i denne kontrakt.”

Praktiseringen av avtalen ble noe forskjellig på Persbråten og Høybråten. Mer etter avtalen på Høybråten. Grunnene til dette kunne være flere, men forholdene rundt skole i drift var trolig hovedårsaken.

Både i workshopen og intervjuene kom det fram at samarbeidet og deltakelsen basert på avtalen om *rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen* ikke fungerte helt etter hensikten. Det bør gjøres en gjennomgang og analyse av opplegget vurdert mot andre måter å løse samarbeidsforholdet på. Dette gjelder både omfanget og antall deltakere, og hvilken rolle og makt/myndighet de skal ha. Har de ikke eller skal de ikke ha reell mulighet til å påvirke eller delta i beslutningsprosesser, bør en i denne typen kontrakter redusere deltakelsen – eller sette opp klare kriterier for når en kan delta og kunne påvirke/komme med forslag innspill og når denne muligheten ”låses”. Dette er en utfordring slik vi tidligere har vist til, med de krav og avtalefestede rettigheter flere har i de offentlige utbyggingsprosessene.

3.1.7 Medvirkning

Ved utvikling av skoleanlegg er det avgjørende at kollegiet, skoleadministrasjonen og andre direkte berørte deltar og kommer inn med sine erfaringer, mulig løsninger og motforestillinger. Medvirkning og mulighet for reell påvirkning må integreres ved utvikling og ombygging av skoleanlegg. Vi går ikke nærmere inn på de ulike lovfestede, avtalefestede og andre ordninger her, men uansett gjennomføringsmodell byr dette på store utfordringer. Vi tar med en faksimile av et dokument fra Utdanningsetaten til Byrådet for barn og utdanning i februar 2005.

Medvirkning:

Brukerne representert ved brukergruppene har vært involvert både før konkurransen ble utlyst og ble trukket inn igjen i prosessen med å videreutvikle de tilbudte prosjektene da det kun gjensto en tilbyder - dette av konkurransetekniske hensyn.

For Høybråten medvirket brukergruppen i utvikling av det skisse/forprosjektet som ble lagt til grunn i konkurransen (det såkalte foreliggende prosjektet). I forbindelse med forhandlinger med den valgte tilbyder ble det avholdt 3 brukergruppemøter hvor gruppen bidro til den nå presenterte løsningen.

Brukergruppen består av skolens ledelse, gruppevernombud, hovedverneombud, representant fra Utdanningsetaten og representant fra skolens driftsstyre.

For Persbråten skole var brukergruppen involvert i utarbeidelsen av det byggeprogrammet som dannet grunnlag for konkurransen. På samme måte som for Høybråten ble brukergruppen trukket inn i videreutviklingen av det tilbudte prosjektet og det ble avholdt 3 brukergruppemøter.

Brukergruppen på Persbråten består av representanter fra skolens ledelse, fagforeningene, Utdanningsetaten, driftsstyret, elevrådet, enkelte faglærere samt gruppeverneombud og hovedverneombud. Det er supplert med faglærere fra andre skoler, der Persbråten selv ikke har hatt nødvendig kompetanse.

Figur 3.1.7.1 Faksimilen viser omfanget av medvirkning ved ombygging/utbygging av skoleanlegg – også i de to livsløp/OPS-prosjektene. (Brev fra Utdanningsetaten til Byrådsavdelingen for barn og utdanning 9.2.2005)

Evalueringen viste at det ikke er enkelt å få til en reell medvirkning i de ulike fasene. Likevel mente representantene for skolene at forarbeidet, undersøkelser med bl.a. besøk på andre nye skoleanlegg, ga et svært godt grunnlag for medvirkning, både knyttet til planleggingen og byggingen av anleggene. Sett fra leietakers (Utdanningsetaten) side kan medvirkning være vanskelig å takle i forhold til behovet for raske, rasjonelle beslutninger, tidsaspekter og kostnader.

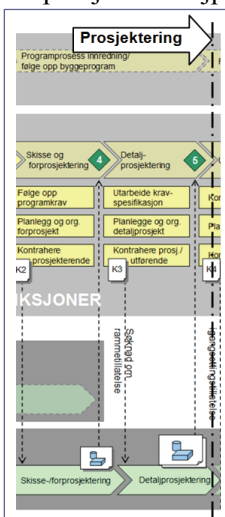
Brukermedvirkningen varierte for de to skoleanleggene da det for Persbråten ikke var gjort et detaljert forarbeid slik som for Høybråten, der det var utarbeidet (flere) skisseprosjekt tidligere og et forprosjektet ble lagt til grunn for anbudskonkurransen. Skolens personale hadde deltatt i prosessen for å få dette fram tidligere og deltok derfor ikke så aktivt i prosessen nå.

Ved Persbråten ble det gjennomført en medvirkning/motiveringsprosess gjennom befaringer på skoler bygget og drevet i tråd med Kunnskapsløftet og man samarbeidet for få fram og utnytte de mulighetene det nye anlegget ville gi. Den virket svært positivt i starten, regissert av en egen prosessveileder. Men interessen kjølnet da byggeprogrammet ble omarbeidet. Rektor mente at dersom ikke dette hadde vært et livsløp/OPS-prosjekt ville det kanskje vært enklere å nå fram med ønsker/krav som ville gitt det lille i tillegg for at resultatet skulle blitt ”helt topp”?

Begge skolenes rektorer ble noe usikre på om prosjektene ville bli gjennomført pga. den lange tiden det tok å vurdere/bedømme tilbudene. Det sådde f.eks. tvil om en i det hele tatt ville komme i gang på Høybråten. I bydelen, som er en gammel ”arbeiderpartibastion”, var det sterk politisk motstand mot konseptet. I foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) så en konseptet som eneste mulighet til å komme ut at situasjonen med sopp, råte osv. i den eksisterende skolebygningen.

3.2 Prosjekteringsfasen

Utdanningsetaten, Undervisningsbygg og skolen (ved rektorene) fulgte nøye opp i det vi her velger å kalle projekteringsfasen. Det vil si bearbeiding av projektskissene i tilbudet til forprosjekt/detaljprosjekt. Sett fra skolenes side var denne fasen kritisk og avgjørende, med



mulighet til å få både arealer og arealsammensetningene til å bli optimale, men slik dette artet seg for begge skolene opplevde de en sterk styring både fra arkitekt hos de private, men også klare begrensninger og sterk styring fra Utdanningsetaten. D

Det som også kom fram både i workshop og i intervjuene var en tydelig forskjell i meninger om og praktisering av roller. På offentlig side (Undervisningsbygg og Utbyggingsetaten) sitter flere med lang erfaring både med utformingen av anleggene, driften og vedlikeholdet – og det er derfor avgjørende at disse blir utnyttet i prosjektene. De private på sin side syntes skepsisen gikk for langt og at det derfor lett kunne bli argumentasjon og steile holdinger framfor omforente grep og løsninger.

Det var dominerende og dyktige arkitekter i begge prosjektene som satte sine preg på prosjektene. I hovedsak til det gode, men på enkelte områder kunne en, etter brukernes mening, valgt andre løsninger/materialer/preg.

Figur 3.2.1
Prosjekteringen.

Det ble uttrykt kritikk mot utomhusløsningene på Høybråten anlegget. Noe av årsaken lå i ”bestillingen”, at de private ikke valgte å prioritere en egen landskapsarkitekt i prosjektet.

I projekteringsfasen var prosjektene preget av at de ble gjennomført som ”totalentreprise”. I vanlig tradisjon ble det derfor diskusjoner om ”tillegg” når leietaker mente at utleier ikke valgte løsninger som var funksjonelle og/eller tilfredsstilte andre utfordrende krav til skoleanlegg. To eksempler fra Høybråten ble nevnt, et der en drager i gymsalen måtte heves og et annet der støtsand under lekeapparatene ble ønsket skiftet ut eller erstattes med materialer som ikke trekkes inn i skolebyggene. I det første tilfellet ble en enige om kostnadsdeling – i det andre kom en ikke til noen omforent løsning og sanden ble beholdt

Brukerorganiseringen er en utfordring i alle prosjekter med profesjonelle brukere som, sammen med arbeidsmiljøutvalg skal delta i både å sette krav til og følge opp at anlegget utvikles i ”riktig” retning. I intervjuene kom det fram at dette ikke fungerte helt etter intensjonene og som tidligere nevnt bør en skille klarere mellom brukernes deltakelse i utforming av byggeprogram (bruks- og funksjonsprogram) og at de på avtalte tidspunkt i projekteringsprosessen kommer inn og får seg forelagt tegninger (og helst 3D animasjoner) av anlegget slik at de ser og kan kommentere løsninger. Tidspunktet må velges slik at det er mulig å gjøre de nødvendige endringene og med

Undervisningsbygg og Utdanningsetaten representert slik at en kan bli enige om eventuelle endringer og ta de nødvendige beslutninger.

Om en tydeligere markering av dette hadde ført til at en for eksempel hadde fått noe større baser på Persbråten og flere lagerrom på Høybråten, kan diskuteres, men slik prosessen nå var, kom innsigelsene, men endringene ble ikke gjort.

Noen forhold er ikke enkle å forutse. Et eksempel er ”snus-bruk” på Persbråten. Allerede første driftsår er dette blitt et problem da ungdommene slenger ”snusklompene” rundt på vegger og himlinger – et nytt problem for renholdere

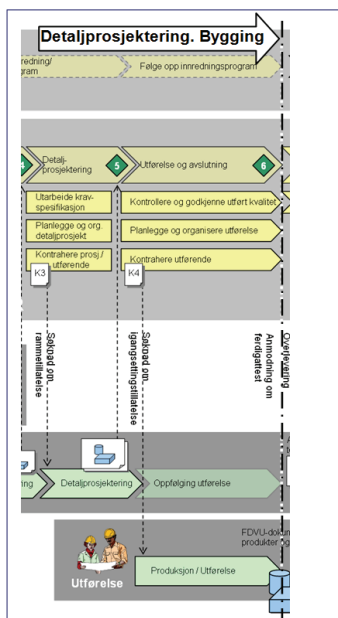
Både i prosjekterings- og byggefasen mente flere hos leietaker at byggherrefunksjonen hos utleier ikke fungerte som den skulle – ”Det er egentlig Skanska entreprenør som styrer det hele,” var det et par som mente. Sett fra Skanskas side mente de at prosjektlederrollen (hos utleier) primært skulle gå ut på å styre prosjektet innenfor det som var tilbudt mht. løsninger, kvalitet og pris og ikke ”involvere seg i detaljer”.

Årsaken til at prosjektlederrollen hos leietaker ikke ble mer avslappet lå nok i at utleier ikke bygget nok på de erfaringer og løsningsvalg som lå i de detaljerte spesifikasjonene.

Det lå også uklarer i ansvaret for og utsetting av interiør-/innredningskontraktene – noe som også må avklares og integreres i konseptet i et neste prosjekt.

For begge skolene, men særlig for Persbråten var prosjekttiden knapp, dette førte bl.a. til at Utdanningsetaten, som representerte brukerne ”skar” i gjennom for å hindre forsinkelser. Skifte av arkitekt på Høybråten førte også med seg noen problemer.

3.3 Byggefasen



Det ble ikke aktuelt med skole i drift på Persbråten, da kontoret til Forsvarets Overkommando var fraflyttet og kunne benyttes som midlertidige lokaler med noen enklere ombygginger. Men den opprinnelige planen var også her å gjennomføre full skoledrift i byggeperioden. Rektor mente dette ville vært uforsvarlig med de begrensede muligheter det ville være for plassering av midlertidige lokaler/paviljonger. Løsningen med det ledige FO-bygget var gunstig for rehabiliteringen og byggingen av det nye skoleanlegget, men hvor gunstig det var for lærere og elever i anleggsperioden kan det stilles spørsmål ved (se vedlegg 10).

Byggeproduksjon måtte skje mens det var full drift ved Høybråten skole. Det var en egen avtale om dette som del av kontrakten. Dette ble følgelig grundig planlagt og fulgt opp både av Skanska som entreprenør, Undervisningsbygg gjennom prosjektlederen, Utdanningsetaten og rektor. Selv flyttingen av de midlertidige paviljongene, en større flytteoperasjon dels over skolegården i skoletiden, ble gjennomført kontrollert, og uten episoder.

Figur 3.3.1
Detaljprosjektering og bygging

Da begge prosjektene i prinsippet ble gjennomført som ”totalentrepriser” innenfor Skanskas organisasjonen, ble byggefasen profesjonelt utført. På Høybråten ble det pga. skole i drift og tettere oppfølging samt skifte i Skanskas anleggsledelse, en mindre smidig prosess enn på Persbråten. Men begge prosjektene ble gjennomført innenfor og til dels foran planen. For begge anleggene ble det meldt at Skanska nok hadde satt på sine A-lag.

”Det er lenge å drive skole på en byggeplass i tre år” uttalte rektoren på Høybråten. ”Men alternativet slik som på Rommen⁹ med bussing av elevene er heller ingen tilfredsstillende løsning.” Han og Undervisningsbygg har hatt løpende kontakt og dialog med plassledelsen hos Skanska. Dette har forebygget konflikter ved kryssende hensyn. ”Selv sitter jeg på kontoret å overvåker det hele, og tar umiddelbart affære dersom jeg ser noe som bærer galt av sted” uttalte rektor.

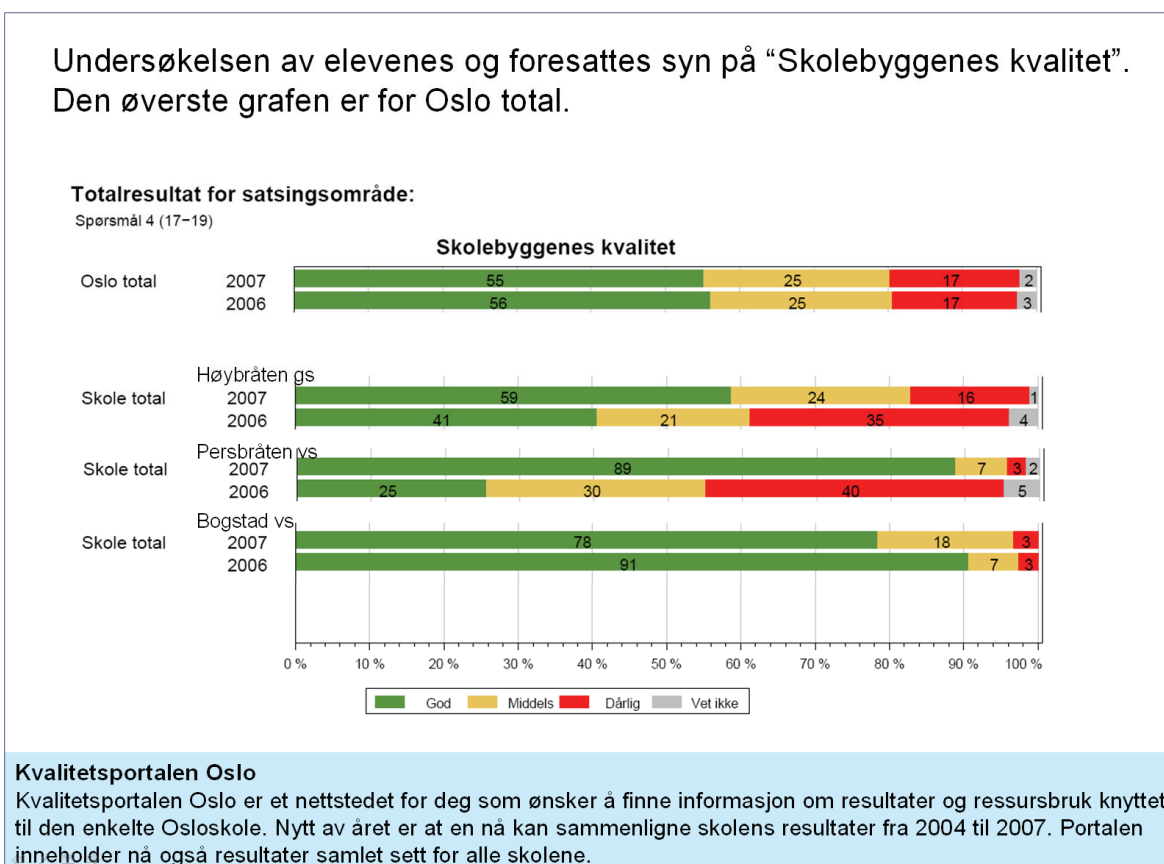
Flere, både fra Undervisningsbygg og skolene mener at en må overveie nøye om det er riktig med livsløp/OPS for prosjekter der det i hovedsak er ombygging og ikke nybygging. Det ligger i konseptet at det ikke vil være enkelt å samhandle/tilpasse og endre opplegg så smidig og raskt som det kreves i ombyggingsprosjekter. Det var trolig dette en så problemene med på Høybråten. I workshopen og i intervjuene ble personvalget, rolleutøvelsen og de personlige egenskapene til de sentrale personene hos ”de to partene” diskutert. At det hadde betydning var det enighet om, men dette er kjente forhold i de fleste byggeprosjekter og bør ikke tillegges for stor vekt. Det eneste er at kontraktsformen er ny og derfor krever en tilpassing av relasjon mellom dem som representerer ”utleier” og ”leietaker”, og innenfor utleierorganisasjonen når de ellers utøver sine tradisjonelle roller.

⁹ Notis i Aftenposten om situasjonen rundt ombyggingen av Rommen skole (30.11.2007).
<http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article2115862.ece?service=print>

4 Skoleanleggene

Evalueringen av livsløp/OPS-anleggene Persbråten og Høybråten ble supplert med et intervju med rektor på Bogstad skole, en ny barneskole som også er et livsløp/OPS-prosjekt, men der de private eide tomte. Dette prosjektet avviker også fra de to andre i sin driftsmodell. (se Kap. 4.3).

Nedenfor har vi sakset resultatene fra de to siste års undersøkelse (2006 og 2007) av ”Skolebyggenes kvalitet i Oslo” vurdert av elever og foresatte. Som vi tidligere har påpekt er det en dramatisk forbedring på Persbråten. Høybråten var under bygging i 2007, men klart i bedring og Bogstad skårer høyt.



Figur 4.1
Grafer som viser resultatene av ”Skolebyggenes kvalitet” basert på elever og foresattes vurderinger. Den øverste grafen gjelder Oslo total.

Alle tre anleggene blir sett på som svært vellykkede, relativt gode eksempler på anlegg tilpasset krav og normer i Kunnskapsløftet. Men alle tre har enkelte løsninger eller begrensninger som gjør at brukerne ikke betrakter dem som ”helt perfekte”. På Persbråten litt for små baser og følgelig en del ulemper for undervisningen, det samme på Bogstad der en også kunne ønske en 7-delning av basene. På Høybråten er det særlig lagerplass og lagerrom som mangler, noe som også gikk igjen på de andre to anleggene.

4.1 Persbråten videregående skole

De arkitektoniske grepene i utkastene som vant, ble begge vurdert som svært gode. Særlig på Persbråten. Mange syntes også at arkitektens forslag om å la Pershallen stå var vellykket – selv om ikke brukerne var like begeistret for det.



Resultatet på Persbråten ble vurdert som svært bra, selv om basene ble for små. De kan ikke ta det elevtallet som hører til basen. Dette førte til at enkelte faller tilbake på ”klasseromsundervisning”.

Åpen skole med mye glass har overraskende ført til en positiv endring både i elevens atferd – De tar hensyn, og bråket og ”løpingen i gangene” er redusert. Lærerne blir også ”sett”. Det har skapt en oversikt og innsyn som har virket positivt på hele miljøet på skolen.

Figur 4.1.1

Bildet er fra inngangpartiet på Persbråten videregående skole¹⁰

”Persbråten er et skoleanlegg som teknisk er avansert, kanskje i overkant? Det krever svært kompetent driftsteknisk personell for at det fungerer som det skal. Det er derfor betryggende at Skanska/Coor stiller opp,” uttalte rektor. Utfordringen med IKT-opplegg måtte til dels løses av skolens egne krefter og det er diskusjon om kostnadene for lydanlegg i gymsalen – deling mellom utleier og leietaker. Det illustrerer forholdet mellom utleier og leietaker/bruker, i dette tilfellet Utdanningsetaten og utleier. Måten slike problemstillinger løses på mht. beslutninger og finansiering må finne sin form. Ellers meldte rektor at kantinen fungerte ”kjempebra”, er blitt en sosial motor, det samme med utearealene, og han er svært fornøyd med at det er valgt løsninger og materialer med god kvalitet.

Skanska er også svært fornøyd med Persbråten noe som går fram i dir. Tor Johs. Hegnas (Skanska) presentasjon i april 2008 (Hegna 2008).

4.2 Høybråten skole



Høybråten skole er også blitt et svært vellykket anlegg, særlig fordi en har greid å utnytte det gamle skolebygget på en spennende måte. Det førte riktignok til en reduksjon i arealeffektiviten, men dette har man akseptert. Arkitektens valg av farger – et svært mørkt golvbelegg og lyse vegger har sine ulemper, men iflg. rektor ” Vi kan leve med det”.

Figur 4.2.1

Bildet av den gamle restaurerte og en av de nye bygningene på Høybråten skole¹¹

Rektor og kollegiet er svært fornøyd med skoleanlegget. Ekstra hyggelig var det å presentere den gamle skolen i ny form for en gruppe som hadde pensjonisttreff og så/gikk gjennom den rehabiliterte og ombygde skolen. En skole som de selv hadde gått på i sin tid – og de var svært imponert. Med sine rom på 56 m² pluss deler av den brede korridoren, fungerer den utmerket. Videre er gymnastikksalen blitt godt mottatt, med aktivitet fra 08 til 22 hver dag. ”Hadde man ryddet unna et par minuser ville anlegget vært perfekt” mente rektor. I likhet med Persbråten er det

¹⁰ Mer om Persbråten videregående skole på Undervisningsbyggs hjemmesider:

<http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/article92961-9899.html> og

<http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/article88796-9899.html>

¹¹ Mer om Høybråten skole på Undervisningsbyggs hjemmesider:

<http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/article.php?articleID=81396&categoryID=25138>

også på Høybråten et avansert varmpumpeopplegg som del av det tekniske anlegget. Et anlegg som krever høy kompetanse i driftsfunksjonen for å funksjonere tilfredsstillende.

4.3 Bogstad skole

Vi ble oppfordret til også å kontakte rektor på Bogstad skole for å høre hvordan erfaringene med dette livsløp/OPS-prosjektet er. Heller ikke for dette anlegget gjør vi noen vurderinger ut over de erfaringer som kom fram i intervjuet og det som er allment kjent.



Da dette er en skole som er helt ny, med helt nytt kollegium, kan en ikke sammenligne medvirkningsprosessen eller endring/tilpassing av undervisningen til de nye lokalene. Men etter de første driftsårene – skolen ble tatt i bruk i 2005-06, er alle svært fornøyd, selv om det også her er noe som kunne vært bedre.

Figur 4.3.1
Bilder av den nye Bogstad skole

Bogstad skole
TIPS EN VENN Utskriftsversjon

Vi har oppført ny skole på Bogstad for klassetrinn fra 1. til 7. etter den nye læreplanen.

Bogstad skole - lekeplass i skolegård

Bildeserie: **NESTE**

Bygningsmassen er på i alt 4 600 kvadratmeter bruksareal på tre plan, med alle de rom som kreves for aldersblandet undervisning med fire klassebaser, og klassetrinn fra 1. til 7. etter den nye læreplanen. Skolen har blant annet auditorier, gymsal og fellesrom. Utendørs er det to skolegårder med lekeapparater og ballbaner.

Da årets første skoledag startet sto nye Bogstad skole klar til å ta i mot de første 280 av i alt ca. 400 elever.

17 måneders byggetid

Bygningene ble overlevert den 31. mai 2005, og utomhusanlegget den 28. juli 2005. Arkitekt for prosjektet er HWR Arkitekter.

I de kommende 25 år vil Veidekke Eiendom, ved FDV-avdelingen, forestå bygningsmessig og teknisk forvaltning, drift og vedlikehold av skolen. Veidekke har inngått partnerskapsavtale med skolen. Dessuten har Veidekke sponset skolen med en drikkevannsautomat og stilt en halv million kroner til disposisjon til kunstnerisk utsmykning.

PROSJEKTFAKTA

Prosjekttipe
Skole
Tidsrom
2003-2005
Byggherre
Veidekke Eiendomsutvikling IV AS
v/Veidekke Eiendom
Arkitekt/rådgiver
HWR Arkitekter
Kontraktsform
Totalentreprise
Prosjektadresse
Ankerveien 130, 0766 Oslo

SE OGSÅ

→ Skolens hjemmesider

KONTAKTINFORMASJON

Navn
Veidekke Entreprenør - Oslo (Bygg)
Postadresse
Postboks 506 Skøyen, 0214 Oslo
Besøksadresse
Skabos vei 4
Telefon
21 05 50 00
Telefaks
21 05 50 41
E-post
distriktoslo@veidekke.no

Figur 4.3.2
Faksimile fra Veidekkes hjemmeside om skoleanlegget på Bogstad¹²

Veidekke AS sto for utviklingen og byggingen og Veidekke Eiendom ved avdelingen for forvaltning, drift og vedlikehold drifter anlegget. Som for Persbråten og Høybråten er det SG Finans som er utleier. Av faksimilen fra Veidekkes hjemmeside ser en at kontraktsformen er ”totalentreprise” og at, i motsetning til de to andre skoleanleggene er det skolen selv som har ansvaret for det innvendige vedlikeholdet, men utleier SG Finans/Veidekke har det utvendige vedlikeholdet og driften av de tekniske anleggene.

Rektor bekreftet at Kunnskapsløftet med fokus på åpenhet og baser har fungert fra første stund, men understreket at for å lykkes trengs det en klar styring og prioritering i kollegiet. Selv om det er åpne og transparente lokaler kommer ikke roen og respekten av seg selv. Barna må øves til å ta hensyn. Noen av basene er dessverre litt for små slik at en må blande alderstrinn. Dette kan i følge rektor både slå positivt og negativt ut – i Bogstad skoles tilfelle egentlig positivt. Det har vært diskusjoner om dette i Utdanningssetaten og det ligger nok en føring bak at det ikke legges opp til en 7-delning.

Et forhold som også kunne forbedres var litt bedre plass til lærerne i basene. Løsningene mellom inne og ute er heller ikke optimale. Det fortsatt for mange innganger (tradisjonen med inngang nær

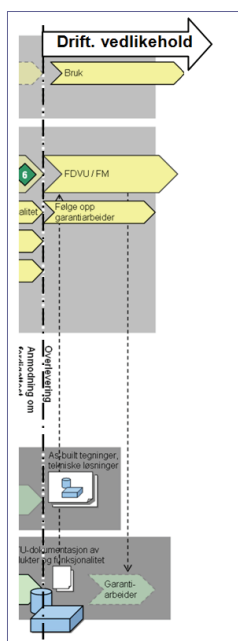
¹² Mer om Bogstad skole på Undervisningsbyggs hjemmesider
<http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/article.php?articleID=53899&categoryID=25405>

klasserommene/basene er ikke helt forlatt...) og at en i tillegg har garderobeløsningen trukket litt for langt inn fra inngangen(e), gjør at sand og skitt trekkes for langt inn i bygningen. Fliser i stede for belegg i disse arealene hadde nok også vært å foretrekke.

5 Drift og vedlikehold. Service. Renhold

5.1 Drift og vedlikehold

Da begge (alle tre) skolene nettopp er tatt i bruk er det ikke særlig med erfaringer med driftingen enda. Men som nevnt tidligere er har både på Persbråten og Høybråten tekniske anlegg som er komplisert å drifte, så komplisert at de som først ble satt på oppgaven på Persbråten ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. Skanska/Coor rettet raskt på dette med å hente inn nødvendig kompetanse og anleggene fungerer nå slik det skal.



Flere, både fra Undervisningsbygg, brukerne og de private påpekte utfordringer med stadig mer teknisk avanserte anlegg som krever mer enn den kompetanse som vaktmestere/servicepersonell kan ventes å ha.

Høybråten kom ikke i full drift med hele anlegget før skoleåret 2008-09, men der var en (våren 2008) ikke fornøyd med ventilasjon og forholdene ute/inne (de nevnte problemene med lekeapparater og sand/flis).

At en nå har gått inn med driftsavtaler for fem år ad gangen ser alle brukere på som positivt, og at en slipper stadige ”politiske” beslutninger. Men det er avgjørende at de som drifter lærer seg det spesielle ved å drifte skolebygg og derfor har flere anlegg i sin portefølje.

Etter vel et driftsår på Persbråten er en fortsatt ikke helt sikker på om opplegget med driftingen er optimal. Det kompliserte anlegget med ventilasjon, varmepumper og låsesystemer krever profesjonalitet ut over det vanlige vaktmestere behersker.

Figur 5.1.1
Overgang til reklamasjons-,
drifts- og vedlikeholdsfasen

Driftsoppgavene på Bogstad er delt i et innvendig og et utvendig (og teknisk) ansvar. Veidekke stiller opp på øyeblikket når det er noe er galt i deres ansvarsområde. For å dekke de vanlige oppgavene legger driftssjefen ned ca 2 timer og driftsassistent ca 4 timer pr. uke. De går runder og sjekker at alt er i orden. ”Det tekniske anlegget er ikke mer avansert enn at vi nok kunne greid å drive det med egen vaktmester” mente rektor, som var svært fornøyd med opplegget som fungerer godt. Men for å holde nivået og standarden har man allerede begynt å pusse opp/fornye og gå over noen vegger med maling.

Opplegget på Bogstad har ført til at kontakten med Undervisningsbygg og Utdanningsetaten knyttet til drift og vedlikehold, er vesentlig redusert – til enkelte kontaktmøter. ”Vi trenger ikke lenger styring/kontroll/aksept fra disse for at skoleanlegget skal fungere optimalt” uttalte rektor.

Når det gjelder vedlikehold på de to nyeste skolene er det for tidlig å evaluere det.

Da det er fremleietaker (Utdanningsetaten) som på vegne av brukeren (skolen med rektor som ansvarlig) betaler leien, drøftes/forhandles det både med leietaker (Undervisningsbygg) og fremleietaker om viktige forhold for bruk og bruker. Sentralt står forhold som gjør vasking og vedlikehold mer omfattende. Det med sand sand/skitt som trekks for langt inn i anleggene er gjengangere, også for OPS-(barne)skolene. Den omfattende bruken av skolene til annet enn skoleformål er også lignende forhold. Slike krav/erfaringer som dels var innarbeidet i kravspesifikasjonen som funksjonskrav, må forstås og løses av OPS-selskapet. Slik kontrakt og avtaler er utformet er ikke dette lenger leietaker/fremleietakers, men OPS-selskapets ansvar. Men

blir slike forhold likevel ikke tilfredsstillende oppfylt vil Utdanningsetaten og brukerne kunne bli sittende med problemet, særlig dersom en ikke kommer til enighet om løsninger.

5.2 Service

Service er i denne sammenheng er sammenfallende med deler av tradisjonelle vaktmesteroppgaver. Innenfor skolens driftsbudsjett har man en 80 % stilling (på Bogstad). Dette dekker behovet for service og nødvendig indre vedlikehold.

På Persbråten var heller ikke siste ord sagt om vaktmester/serviceordningen. Med en så stor skole er det nødvendig med en servicetjeneste som skolen selv rår over. Samtidig er det godt å slippe det teknisk-/driftstekniske ansvaret. Dette dekkes med tre stillinger på de to skolene og skulle være tilstrekkelig dersom (den geografiske) avstanden mellom dem ikke er for stor. Men slik det er nå fungerer ikke servicen godt nok i forhold til skolens behov. Dette er bl.a. oppsetting av stoler til møter/begivenheter, div sjauing osv. Det er også et savn at det ikke er skolen som styrer disse ressursene. ”Vi kommer trolig til å måtte ansette en ”altmuligmann”. Men dette er vanskelige avveininger/prioriteringer” sa rektor.

På Høybråten har en noe mer erfaring med service og tjenester da skolen har vært i drift hele byggeperioden. Det var satt av 200 timer til vaktmester-/servicearbeid i denne perioden – og det var klart for lite. Men rektor regner med at dette bedrer seg noe når en kommer inn i vanlig driftssituasjon. ”Fra Utdanningsetaten er vi henvist til Manpower for service, men dette vil neppe fungere. Det må være en som kjenner skolen og ser oppgavene uten veiledning for den minste ting. – En velger å gjøre tingene selv, og det går ikke i lengden” sa rektor.

5.3 Renhold

Renholdet i Osloskolene er nå til grundig gjennomgang. Det er laget nye veiledere og retningslinjer for fremgangsmåter ved kjøp av slike tjenester. Den enkelte skole kan ha egne ansatte, men dette må i så fall være den mest kostnadseffektive løsningen. For Høybråten førte livsløp/OPS-kontrakten til at de måtte si opp sine ansatte renholdere. Dette var smertelig og ordningen er blitt dårligere nå. ”Det blir mye klaging og mange møter”. ”Forholdene med sand/flis under lekeapparatene gjør det ikke enklere” uttalte rektor. Han mener at den tidligere ordningen på Høybråten fungerte bedre.



Figur 5.3.1
Faksimile om Osloskolene og renhold

På Persbråten er det andre sider av renholdet som byr på problemer. De har en avdeling for multihandikappede som krever spesielt renhold – ”Langt ut over et fast antall ganger pr uke tilsier” formulerte rektor det. Det er heller ikke enkelt å bli enige om renholdsfrekvenser. I tillegg kommer økt behov, slik Coor ser det, for renhold etter aktiviteter som ikke er skolens egne. Det er også tidligere nevnt problemene med snus-kastingen. En har mao. ikke helt funnet formen på renholdet, selv om man nå går grundig inn i det og samarbeider for å finne løsninger.

Bogstad skole har også erfart problemer med renhold. De måtte også skifte ut de renholderne de hadde fått pga. konkurranseutsettingen. ”Men problemet ligger ikke her” mente rektor ”mer i at det trekkes sand og skitt for langt inn i bygget, golvbelegget slites unødige og budsjettet til boning blir stort. ”Med den garderobeplasseringen som ble valgt kunne problemet blitt redusert med heller/fliser i inngangspartiene” hevdet hun.

6 anbefalinger

Livsløp/OPS-prosjekter er i utgangspunktet omfattende og krevende både for utleier/de private og leietaker(e)/det offentlige. Det er en form som krever profesjonalitet hos alle og er avhengig av at en greier å oppnå tillit og samarbeid både innad i og mellom utleier- og leietakerorganisasjonen. Særlig hos utleier som skal bygge opp et konsortium som skal balansere alt fra innsikt i det offentliges handlingsrom, prosesser, behov og krav, og i tillegg balansere konsortiets optimalisering av design, produksjon og driftsforhold. Oppgaver som hver for seg er krevende og samlet – i et livsløpsperspektiv svært omfattende.

Oppgavene både hos leietaker, som egentlig er den som har mest erfaring med å initiere anlegg i et livsløpsperspektiv og utleier/utbygger, som mer står for en totalentreprisetradisjonen, må gå inn i livsløp/OPS-kontrakter og samarbeide og utveksling av erfaringer mot felles mål. – Men det må gjøres klart innenfor de rammer det offentlige innkjøpsregelverket setter. Utleiers fortjeneste må aksepteres, og at den hentes gjennom god samhandling og enighet om gode operative løsninger særlig med sikte på en effektiv forvaltning og drift. Med den tradisjonelle rolledelingen mellom bestiller (byggherre og bruker) og (total)entreprenører – riktignok innenfor en bredere eierkonstellasjon, er dette utfordringer begge parter må arbeide videre med.

Under workshopen og fra flere som ble intervjuet, ble det satt fram ønske om omforente/standardiserte måter å gjennomføre OPS-prosjekter på. Antall kontrakter og innholdet i dem er godt begrunnet og nødvendige. – Men de er relativt mange og dekker flere områder. Selv med dette omfattende rammeverket voldt det en dek bry med de formelle og uformelle rollene og beslutninger/vedtak som ble tatt i ulike fora. Noe er diskutert i rapporten, men ikke tilstrekkelig som grunnlag for å angi dekkende og presise retningslinjer og framgangsmåter. SINTET Byggforsk slutter seg derfor til ønskene om det skal utarbeides retningslinjer og/eller standardiserte måter å legge opp og gjennomføre OPS-kontrakter på, og spesielt for livsløp/OPS-kontrakter. Men det må tas hensyn til og legges nødvendig vekt på prosjektenes egenart og markedsbetingelsene når en setter i gang og gjennomfører en livsløp/OPS-kontrakt.

6.1 Anskaffelsesprosedyre/konkurransesgrunnlag

- Prekvalifiseringen basert på informasjonsheftet av 31.mars 2003 er informativ og klar og ble godt mottatt av aktuelle tilbydere.
- Konkurransereformen ble omstendelig og kostbar – ikke bare for tilbyderne, men også for ”leietaker” og bør forenkles. Forenklingen (for skoleanlegg) kan gjøres ved at de veiledere og krav som nå er utarbeidet legges til grunn som konkurransegrunnlag. Disse er formet som funksjonskrav og sammen med byggeprogrammet vil de kunne være det egentlige konkurransegrunnlaget. Det er for eksempel mulig å bygge videre på det som allerede er lagt ut på internettsiden ”Skoleanlegg. Nasjonal rådgivningstjeneste”¹³.
- Erfaringsoverføringen fra leietaker til tilbyderne er viktig, både i hver enkelt anbudskonkurranse, men og som en generell erfaringsoverføring til næringens aktører. Etter SINTEF Byggforsk mening bør den detaljerte kunnskaps- og erfaringsoverføringen som ble gjort gjennom konkurransegrunnlaget i denne livsløp/OPS-konkurransen kunne overføres på andre måter enn som detaljkrav, heller som overføring av allmenn kunnskap til næringen. Undervisningsbygg vil som en sentral aktør med ansvar for en stor bygningsmasse løpende høste erfaringer som kan formidles til næringen. Denne rapporten kan være et slikt tiltak. Men en kan ikke forvente at Undervisningsbygg som et kommunalt foretak selv kan prioritere eller sette av tid til formidlingen.

¹³ ”Skoleanlegg. Nasjonal rådgivningstjeneste” <http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no>

- Næringen og sentrale offentlige aktører bør samarbeide om å få fram retningslinjer og/eller standardiserte måter å legge opp og gjennomføre OPS-kontrakter på, og spesielt for livsløp/OPS-kontrakter. Forhold rundt kontrakts- og gjennomføringsformer, tradisjonelle og OPS-kontrakter, kan legges ut på nettsidene til den nasjonale rådgivningstjenesten.
- Skoleanlegg vil enten bygges som nye anlegg eller som delvis ombygging/nybygging av eksisterende anlegg. Ved nye anlegg vil Utdanningsetaten og Undervisningsbyggs erfaringer og retningslinjer legges til grunn, ev. sammen med, representanter for brukere, AMU og andre berørte.

For ombygging/nybygging er brukerorganisasjonen på plass og må derfor også inn – sammen med andre instanser, i prinsippet slik det ble gjort i de to livsløp/OPS-prosjektene. For å få et optimalt resultat må prosessene legges opp slik at de nye mulighetene skoleanlegget gir er gjennomarbeidet og forankret i undervisningspersonalet, administrasjonen, AMU og andre berørte parter, men deltakelsen i prosjektprosessen må tydelig deles i faser slik at formidling av erfaringer og påvirkning på anleggenes utforming skjer rasjonelt og i takt med planleggingen, prosjekteringen og byggingen av anlegget. Retningslinjene for ansvar/plikter, medvirkning/påvirkning og innsyn må gjøres klarere, men også angi tydelig når beslutninger og vedtak tas, og legges til grunn for iverksetting (av avtaler/kontrakter, prosjektering, bygging osv.).

6.2 Livsløp/OPS- konsortiets organisering

- Selv om BA-næringen bygger anlegg som skal ha lang levetid, kan det skje suboptimalisering i forhold til kostnader, tid, funksjonelle og driftstekniske løsninger. I livsløp/OPS-kontrakter må alle disse hensynene ses i sammenheng inkl. ansvaret for finansieringen og kostnaden for driften og vedlikeholdet for anlegget – ikke minst renhold. Erfaringen i de to prosjektene bekreftet at dette må få et enda sterkere fokus, der drifter arbeider tettere sammen med prosjekteringsteamet og arkitekten, med leietaker som ”rådgiver”, men utleier (byggherre) som ansvarlig.
- Livsløp/OPS-konsortiet må bygge opp samhandlingsmønstre av personell/avdelinger som behersker alle sider ved konseptet – og som derved hindrer suboptimalisering. Dette kan kreve en mer eller mindre permanent organisering av konsortiet/konsortier som profesjonaliserer konseptet.

6.3 Evaluering av tilbudene

- Livsløp/OPS-tilbud er omfattende og følgelig kompliserte å bedømme. I tråd med de erfaringene som ble utvekslet i workshopen og som er kommet fram i intervjuer og samtaler anbefales en reduksjon av antallet bedømmelseskriterier. Ni er (for) mange, det bør søkes redusert. Men dette må ses i forhold til muligheten for raskt å kunne ekskludere/sile ut enkelte tilbud og konsentrere evalueringen om de mest aktuelle.

6.4 Roller samarbeid og kontroll

- Livsløp/OPS-prosjekter kan inneholde ”bygghefter på begge sider av bordet”. Dette kan være uheldig. I disse første prosjektene – særlig på Høybråten, kan leietakers oppfølging ”som byggherre” ha vært nødvendig, men generelt bør disse dobbelte rollene avklares/unngås.

6.5 Konkurranses og kompensasjon

- Prinsippet med utsiling/utvelgning der en starter med en prekvalifiserings for så å forhandle videre med tre av de fem prekvalifiserte deltakerne som ga tilbud, fungerte godt og kan bli en god mal. Å starte med en begrensning på fem prekvalifiserte tilbydere vil trolig være tilstrekkelig i vårt (norske) marked, men bør kunne varieres alt etter omfang og innhold i konkurransen..
- I tråd med det Undervisningsbygg selv overveier, bør en fortsette prinsippet med å gi belønning for deltakelse i livsløp/OPS-konkurranser. Men de to ”taperne” kan også være berettiget en belønning, muligens etter en skala i forhold til bedømmelsen av tilbudene. En

økning av premieringen innebærer at det offentlige aksepterer at de til syvende og sist betaler det konkurranseformen koster, og gjennom premieringen signaliserer at det er en ønsket konkurranseform, samt at kostnadene ved å delta og ikke vinne reduseres.

6.6 Videre utvikling, fremtidige prosjekter

- Med stor begeistring over utformingen og innholdet i de to evaluerte skoleanleggene, også anlegget på Bogstad, har Undervisningsbygg og Oslo kommune et meget godt grunnlag for å utvikle livsløp/OPS-modellen videre. Med det omfanget av anlegg som nå står foran vesentlig utbedring/fornyelse og/eller nybygging i Oslo, bør det være mulig å finne enkeltprosjekter eller knipper av prosjekter som kan settes ut i livsløp/OPS-konkurranser. Næringen vil også forvente at det kommer nye prosjekter slik at de på sin side får muligheten til videreutvikle konseptet.
- Undervisningsbygg sammen med Utdanningsetaten må samarbeide om en effektivisering av samhandling, samarbeid og medvirkning slik at engasjement og påvirkning skjer til riktige tidspunkt/faser uten at det forstyrrer eller hindre en effektiv prosjektprosess. Det ble ikke store problemer i prosjektene på grunn av dette, men flere meldte at det kunne gjøres enklere og mer rasjonelt.
- Endelige beslutning om gjennomføring av livsløp/OPS-prosjekter ligger hos de folkevalgte, hos Bystyret. For å unngå at det omfattende arbeidet som konseptet medfører, både hos det offentlige og de private ”blir forgjeves”, må en få til prosesser der politikerne fatter vedtak om gjennomføring tidligere i prosessen.

6.7 Portefølje – flere prosjekter i en kontrakt?

- Det kan være enkelte grep man kan ta for å øke interessen blant mulige aktører for å delta i en livsløp/OPS-konkurranse. Det å slå sammen flere skoleprosjekter i en portefølje, kan være en mulig vei, hvis ikke dette øker de private aktørenes usikkerhet og risiko ytterligere. For de største og mest erfarne aktørene vil dette trolig være interessant, men mellomstore aktører uten tidligere erfaringer med kombinasjonen totalentreprise og langsiktig forvaltnings- og driftsansvar, vil neppe være med å by. En av respondentene som både har erfaringer som utførende og byggherre, mente at hvert enkelt skoleanlegg i seg selv er stort nok, men at driften eventuelt kunne ses i sammenheng med andre anlegg. Ut fra sin erfaring hevdet han også at skoleanlegg i mindre kommuner også med fordel bør kunne gjennomføres som livsløp/OPS-kontrakt for å sikre at funksjonalitet og vedlikehold blir mindre avhengig av fremtidig kommunebudsjetter og -økonomi.

6.8 Vaktmestertjeneste/Service

- Livsløp/OPS-kontraktene virker direkte inn på servicefunksjoner/vaktmestertjenester. Vi har ikke fokusert spesielt på dette i evalueringen, men sett fra brukernes side, er dette funksjoner som enda ikke helt har funnet sin form i livsløp/OPS-anleggene. Det rektorene fremhever som problematisk er at de gjennom OPS-konseptet kan miste ressurser til forberedelse av og rydding etter ulike arrangementer, uformell kontakt til elever/barn utenom undervisningssituasjonen o.l.

Referanser, litteratur

- Arge K. Berg T. Billett S. Landstad K. (2003) *Byggherrens prosjektstyringsnøkkel*. Byggherren i Fokus. Norge byggforskningsinstitutt.
<http://www.byggherrenifokus.no/Web7%2032%20filer/Sluttrapport%20Byggherrens%20prosjektstyringsnøkkel.pdf>
- Bygghanalyse 3. kvartal 2008. AS Bygghanalyse
- Byggesaker. Prosedyrer. Rehabbudsjett. Oslo kommune, Utdanningsetaten.
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ASA/Dokumenter/Delegasjoner.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ASA/Dokumenter/Delegasjoner.pdf) (30.6.2008)
- Hegna T. J. (2008) Skanska sitt foredrag på Persbråten videregående skole 17. 18. april 2008.
<http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/undervisningsbygg%20oslo%20kf%20%28UBF%29/Internett%20%28UBF%29/Dokumenter/powerpoint/OPS%20Persbr%C3%A5ten%20180408.ppt>
- KPMG (2003) *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)*. En KPMG-rapport til Handels- og Næringsdepartementet.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/Rapport-om-offentlig-privat-samarbeid-OPS.html?id=87975 (26.6.2008)
- Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune (2007) Utdanningsetaten i Oslo Kommune
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ASA/Dokumenter/KogF%20hoveddok0207.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ASA/Dokumenter/KogF%20hoveddok0207.pdf)
- Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune (2007) Vedlegg 1: Utforming av arealene
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ASA/Dokumenter/KogF%20vedlegg%201%200207.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ASA/Dokumenter/KogF%20vedlegg%201%200207.pdf)
- Kunnskapsløftet. En kort presentasjon.
http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Kunnskapsloftet/Kunnskapsloftet_presentasjon.pdf
- OPS-prosjektene Persbråten vgs. Høybråten Skole (2003) Informasjon for prekvalifisering. Undervisningsbygg Oslo KF. 31.mars 2003
- Prekvalifiseringsgrunnlag (2003) OPS-prosjektene Persbråten vgs & Høybråten skole. Informasjon for prekvalifisering. Undervisningsbygg Oslo KF.
- Presentasjon Bystyret i Oslo 13.02.08 Karlsrud skole. Høring om baseskoler m.m.
[http://www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20\(BYSTYRET\)/Internett%20\(BYSTYRET\)/Dokumenter/Studiereiser%20-%20rapporter%20og%20vedlegg/H%20C3%B8ring_2008_KOUK_Karlsrudskole.pdf](http://www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20(BYSTYRET)/Internett%20(BYSTYRET)/Dokumenter/Studiereiser%20-%20rapporter%20og%20vedlegg/H%20C3%B8ring_2008_KOUK_Karlsrudskole.pdf)
- Presentasjon Bystyret i Oslo 13.02.08 Sidsel Jerkø. Høring om baseskoler m.m.
[http://www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20\(BYSTYRET\)/Internett%20\(BYSTYRET\)/Dokumenter/Program%20%20innlegg%20%20rapport%20%20tidsplan/H%20C3%B8ring_2008_KOUK_SINTEF.pdf](http://www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20(BYSTYRET)/Internett%20(BYSTYRET)/Dokumenter/Program%20%20innlegg%20%20rapport%20%20tidsplan/H%20C3%B8ring_2008_KOUK_SINTEF.pdf)
- Renholdsveileder for skolene i Oslo. Informasjon til rektor, renholdsleder og renholder (2008) Del 1
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%201WEB.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%201WEB.pdf)
- Renholdsveileder for skolene i Oslo. Rutiner og arbeidsbeskrivelser for renholderne (2008) Del 2
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%202%20WEB%20.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%202%20WEB%20.pdf)
- Sypriansen R. (2008) Undervisningsbygg sitt foredrag på Nettverksamling 17. 18. april 2008,
<http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/undervisningsbygg%20oslo%20kf%20%28UBF%29/Internett%20%28UBF%29/Dokumenter/OPS%20fored%20p%C3%A5%20HB%20APRIL%2018%2004%2008%20Test%202.pptx>

Vedlegg

Vedlegg 1 Om Utdanningsetaten i Oslo

Utdanningsetaten i Oslo er Norges største kommunale etat med 176 undervisningssteder, 71 000 elever og lærlinger, 10 000 medarbeidere og 1 300 lærebedrifter med over 2 000 lærlinger. Virksomheten favner bredt; all offentlig opplæring i Oslo, bortsett fra høyere utdanning, er samlet i en etat. 142 kommunale grunnskoler, 27 fylkeskommunale videregående skoler, 6 voksenopplæringsssentre og ansvaret for fagopplæringen i Oslo er underlagt Utdanningsetaten.

All opplæring i Norge reguleres av opplæringsloven. Utdanningsetatens hovedoppgave er å legge til rette for og sikre at barn, unge og voksne får en solid opplæring i skoler preget av kunnskap,

mangfold og valgfrihet. Elever og lærlinger skal sikres de alle beste vilkår for læring og utvikling tilpasset den enkeltes behov.

Utdanningsadministrasjonen har ansvar for drift, utvikling, oppfølging og veiledning av utdanningsvirksomheten innenfor de lover, rammer og retningslinjer som nasjonale og kommunale myndigheter fastsetter.

<http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/> 25.6.08

Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune. Hoveddokument

[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ASA/Dokumenter/KogF%20hoveddok0207.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ASA/Dokumenter/KogF%20hoveddok0207.pdf)

Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune, vedlegg 1: Utforming av arealene

[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ASA/Dokumenter/KogF%20vedlegg%201%200207.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ASA/Dokumenter/KogF%20vedlegg%201%200207.pdf)

Vedlegg 2 Om Undervisningsbygg

Undervisningsbygg KF har som mål å være Norges største og mest attraktive leverandør av læringsarenaer. I tillegg er målsettingen at etterslep på vedlikehold på eiendommene skal være innhentet innen 2014.

1. januar 2002 ble Undervisningsbygg Oslo KF etablert for å skape effektiv utvikling, drift og forvaltning av skolebygg i Oslo. Undervisningsbygg er et kommunalt foretak eid av Oslo kommune. Virksomheten omfatter i dag 80 fast ansatte.

Foretaket er Oslos største eiendomsforvalter med cirka 1,3 millioner kvadratmeter fordelt på 175 skoler og 750 bygninger. 70 000 elever og 8 000 lærere er daglige brukere av Undervisningsbyggs lokaler. Undervisningsbyggs hovedkunde er Utdanningsetaten og den enkelte skole. I tillegg har foretaket kunder som Kultur- og idrettsetaten, bydelene og Tannhelsetjenesten.

Undervisningsbygg bygger årlig for over to milliarder kroner. Investeringene gjelder både nybygg og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse. Bokført verdi av eiendommene utgjør cirka 16 milliarder kroner.

Foretakets formål er å:

- Utvikle skoleeiendommene slik at de er tilrettelagt for en effektiv tjenesteproduksjon og overordnede pedagogiske forutsetninger
- Forvalte realverdien som eiendommene representerer i henhold til forretningsmessige prinsipper
- Ivareta kostnadseffektivt vedlikehold, drift, forvaltning, utfasing og utvikling av skoleeiendommene

Foretakets tjenester inkluderer:

- Kjøp, salg og utbygging av eiendommer for skoleformål
- Utvikling, drift, vedlikehold og rehabilitering av eiendommene
- Utleie av arealer til skolene og andre brukere

Undervisningsbyggs kunder er Utdanningsetaten og den enkelte skole. Samfunnsutviklingen tilsier at kundene vil stille sterkere krav til kvalitet, pris og service. Alle elever bør ha et likeverdig skoletilbud. Det tar Undervisningsbygg på alvor. Derfor har vi valgt som visjon:

Et skolebygg å være stolt av!

Skolen er i endring og dette får konsekvenser for bygningenes og skolerommets utforming. Vår forretningsidé er derfor:

Undervisningsbygg skal levere gode skoleanlegg til Oslos befolkning !

De enkelte skoler etterspør tilpasninger av eksisterende bygg for moderne undervisning. Nybygg og nye skoler bygges også på en annen måte enn før. Undervisningsbygg ønsker derfor å kjennetegnes ved:

- Høy sikkerhet
- Stor gjennomføringsevne
- Riktig pris og kvalitet
- Tillit
- Kompetent personell

http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/om_oss/ (26.6.08)

Vedlegg 3 Om Utdanningsetaten, ansattes arbeidsmiljø og AMU

For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver, med bakgrunn i Arbeidsmiljøloven, sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

- fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt
- kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen
- under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak
- iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov
- sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær
- sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt

Prosedyre for skolenes og UDEs bestilling og behandling av byggeprosjekter)

Formål:

Formålet med denne prosedyren er å kvalitetssikre bestillingene, sikre god byggesaksbehandling og sikre arbeidstakerne medvirkning.

Skolen som bestiller:

ASA sender delegasjonsbrevet til skolen med kopi til EHVO som informasjon.

Fremgangsmåte:

- Den enkelte skole bestiller rehabilitering/ombygging i henhold til den vedtatte handlingsplan innenfor en ramme av 875 000 kr i årlig driftsvirkning, tilsvarende kostnadsdekkende husleie for investering på 15 mill kr.
- Det opprettes brukergruppe ved skolen. Brukergruppens sammensetning skal behandles av skole-AMU.
- UDE/EHVO kan rådgi brukergruppen ved behov.
- Skolen sørger for at tiltaket prosjekteres og beskrives.
- Skolens AMU behandler byggesaken med § 18.9 søknaden og HMS plan.
- Skolen sender søknad til bydelsoverlegen om godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern. Prosjektbeskrivelse med sjekklister og tegninger følger vedlagt.
- Ved uenighet i skole-AMU, sendes saken til UDE-AMU til behandling.
- Etter skole-AMUs behandling, sendes saken til UDE-AMU-sekretariatet, som videresender den til AMU-medlemmene til informasjon.
- Etter godkjenning i Arbeidstilsynet iverksettes prosjektet.
- Etter ferdigstillelse av prosjektet går rektor, hovedverneombudet ved skolen og Undervisningsbygg overtagelsesbefaring.

UDE som bestiller:

Fremgangsmåte:

- UDE sender bestilling til UBF på den vedtatte rehabilitering/ombygging/nybygg som ikke er delegert til skolen. Kopi sendes til skolen og EHVO.
- Det opprettes en brukergruppe som skal bestå av: Representanter fra UDE (ASA og HMS-seksjonen), rektor, hovedverneombudet ved skolen, en representant for det pedagogiske personalet, en representant for det øvrige personalet, en representant for det øvrige personalet. EHVO inviteres til å være representert i brukergruppen ved rehabiliteringsprosjekter. EHVO skal være representert i brukergruppene ved nye skoler. Tillitsvalgt fra Utdanningsforbundet kan være representert i brukergruppen i

programmeringsfasen ved nybygg og rehabiliteringsprosjekter.

Områdedirektør og EHVO mottar for øvrig innkallinger og referater fra brukergruppen til orientering, + uavhengig av deltakelse.

- Skolens AMU behandler byggesaken med § 18.9 søknaden.
- UDE sender søknad til bydelsoverlegen om godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern. Prosjektbeskrivelse med sjekklister og tegninger følger vedlagt.
- UDE AMU behandler deretter byggesaken vedlagt § 18.9 søknaden og protokoll fra skolens AMU-behandling.
- Etter godkjenning i Arbeidstilsynet iverksettes prosjektet.
- Etter ferdigstilling av prosjektet går UDEs representanter (ASA og HMS-seksjonen), UDEs hovedverneombud, rektor, hovedverneombudet ved skolen og Undervisningsbygg overtagelsesbefaring.

<http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=14348> (26.6.08)

Vedlegg 4 Om Renholdveiledere for skolene i Oslo

Informasjon til rektor, renholdsleder og renholder. Renholdsveileder for skolene i Oslo:
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%201WEB.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%201WEB.pdf) Del 1 (25.6.08)

Rutiner og arbeidsbeskrivelser for renholderne. Renholdsveileder for skolene i Oslo:
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20\(UDE\)/Internett%20\(UDE\)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%202%20WEB%20.pdf](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20(UDE)/Internett%20(UDE)/ADP/HMS/Renholdsveilederen%20del%202%20WEB%20.pdf) Del 2 (25.6.08)

Vedlegg 5 Byrådssak 92/05

HØYBRÅTEN SKOLE OG PERSBRÅTEN VIDEREGÅENDE SKOLE

Sammendrag:

Med bakgrunn i bystyrets verbalvedtak K 16 b og K 16 c for 2002, har Undervisningsbygg Oslo KF (Undervisningsbygg) fremforhandlet avtale om salg, rehabilitering og tilbakeleie av Høybråten skole og Persbråten videregående skole for en periode på 24 år pluss byggetiden. Byrådet har ved fremleggelsen av denne saken gjennomført bystyrets bestillinger i verbalvedtak K 16 b og K 16 c for 2002.

Avtalene innebærer at Elcon Finans AS (Elcon) kjøper de eksisterende skolebyggene for til sammen 116 mill. kroner. Undervisningsbygg beholder eierskapet til tomtene, men fester disse bort i avtaleperioden. Elcon rehabiliterer den eksisterende bebyggelsen og fører opp nye skolebygg som Undervisningsbygg leier i 24 år. Skolene tilbakeføres til Undervisningsbygg etter avtaleperiodens utløp, for et beløp som tilsvarer ett års leie.

Det ligger en livsløpstankegang til grunn i prosjektet i og med at Elcon skal ha ansvaret for bygningsmassen i 24 år etter ferdigstilling. Ved å sette totalkostnadene i prosjektet i fokus, og ikke bare investeringselementet, sikrer man at byggene har god bygningsmessig kvalitet og løsninger som gir et relativt lavt vedlikeholdsbehov. Siden Elcon skal ha ansvaret for å drifte byggene vil de i prosjekteringen, materialvalg etc. naturlig legge mer vekt på løsninger som er gode også drifts- og vedlikeholdsmessig. Avtaleverket har også betalingsmekanismer og incentiver som har som siktemål å sikre Undervisningsbygg kontroll over leveransen med en kontraktsfestet vedlikeholdsstandard for leieperioden.

Ved å la private aktører gjøre oppgaver som kommunen selv utfører ved øvrige skoler gir man Undervisningsbygg muligheten til læring gjennom kompetanse- og erfaringsoverføring. Leiebeløpene knyttet til Elcon-prosjektene på de to skolene ligger i samme prisklasse som andre nyere prosjekter, der blant annet byggherrerisikoen ligger på kommunen. Prosjektkostnadene og leienivået ved Elcon-prosjektene er på nivå med Undervisningsbyggs egne utarbeidede prosjekter for skolene korrigert for at Elcon-prosjektene har 25 års avskrivningstid. Elcon har byggherrerisikoen for prosjektet, kommunen har en "fast pris-avtale" på skoleanlegg med de funksjoner som vi har bestilt.

Undervisningsbygg har utarbeidet egne prosjekter for disse skolene før de la dem ut på konkurranse. Det er disse prosjektene Undervisningsbygg hadde bygget dersom de selv skulle føre opp skolene og som de har hatt som sammenligningsgrunnlag for prosjektene i konkurransen.

Utdanningsetaten har med forbehold om bystyrets godkjenning inngått fremleieavtale med Undervisningsbygg med bindingstid på 25 år. Fremleieavtalen gjenspeiler ansvarsfordelingen mellom Elcon som utleier og Undervisningsbygg som leietaker.

De to skolene er planlagt med gode pedagogiske løsninger etter læreplanens målsetting om å gi et godt opplærings tilbud for elevene. Det er etablert ulike læringsarenaer der behovet for individuelle arbeidsplasser, arbeid i grupper, fellesundervisning og opplevelser er ivarettatt. Biblioteket er prioritert og det er lagt til rette for utstrakt bruk av IKT både for elever og ansatte. Det har vært viktig å legge opp til sambruk og flerbruk, samt tilpasset opplæring for den enkelte elev.

Elcon Finans AS sitt tilbud, med nåværende betingelser, står kun til 30.06.2005.

Saksfremstilling:

1. Lov og regelverk, tidligere vedtak

Med bakgrunn i bystyrets verbalvedtak K 16 b og K 16 c for 2002, har Undervisningsbygg Oslo KF (Undervisningsbygg) utredet salg, rehabilitering og tilbakeleie av Høybråten skole og Persbråten videregående skole for en periode på 24 år pluss byggetiden (heretter omtalt som 25 år).

Verbalvedtak K 16 b for 2002 i bystyret lyder som følger:

"Styret i Undervisningsbygg Oslo KF bes å legge ut for salg to skoler med behov for rehabilitering med påheftet klausul om tilbakeleie. Det skal klausuleres rehabiliteringsplikt fra eier og løpende vedlikehold for hele leieperioden."

Verbalvedtak K 16 c for 2002 lyder slik:

"Styret i Undervisningsbygg Oslo KF bes prøve ut alternativ organisering og styring av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter i samarbeid med profesjonelle selskaper."

Byrådet har lagt til grunn at de to verbalvedtakene legger opp til å vurdere et omfattende og langsiktig samarbeid med en privat leverandør, der eiendomsretten til byggene i avtaleperioden overføres til den private avtaleparten, som samtidig overtar ansvaret for drift og vedlikehold av byggene i hele avtaleperioden.

Byrådet mener ved fremleggelsen av denne saken å ha svart på bystyrets bestillinger i verbalvedtak K 16 b og K 16 c for 2002.

2. Prosessen

Undervisningsbygg har arbeidet med saken siden årsskiftet 2002/2003. Regelverket for offentlig anskaffelse er fulgt, og Kommuneadvokaten har deltatt i prosessen.

Undervisningsbygg gjennomførte en prekvalifiseringsprosess med bakgrunn i på forhånd fastsatte kvalifikasjonskrav. De fem aktørene som ble prekvalifisert fikk tilsendt konkurransegrunnlag og leverte inn tilbud. Etter flere forhandlingsrunder satt Undervisningsbygg igjen med en aktør som det er inngått avtale med, med forbehold om bystyrets endelige godkjenning.

Skolenes ledelse, verneombud, Utdanningsetaten, skolenes driftsstyrer (foreldre) og andre representanter for brukerne har vært representert ved brukergrupper som har vært involvert både før konkurransen ble utlyst og i prosessen med å videreutvikle de tilbudte prosjektene da det kun gjensto en tilbyder.

For utfyllende informasjon, se trykt vedlegg nr. 3 (Saksarbeidet) og nr. 7 (Brev fra Utdanningsetaten).

Saken har vært behandlet av styret i Undervisningsbygg flere ganger i løpet av prosjektperioden og ble endelig vedtatt i styremøte nr. 10/04, sak nr. 54/04. Vedtaket lyder som følger:

"Ut fra en samlet vurdering anbefaler styret overfor byrådet at Undervisningsbygg inngår avtale med Elcon Finans AS om offentlig/privat samarbeid i tråd med vedlagte kontrakter og kontraktsstruktur. Styret legger til grunn at Undervisningsbygg har oppfylt verbalvedtakene K 42/2001, K 16 b og K 16 c/2002 knyttet til salg, rehabilitering og tilbakeleie av to skoler. Styret forutsetter at fremleieavtalene med Utdanningsetaten undertegnes før saken sendes byrådet. Administrasjonen gis fullmakt til mindre justeringer i avtaleverket."

3. Avtalene

3.1 Elcon-avtalen

Undervisningsbygg har forhandlet frem følgende avtaler med Elcon:

- Leiekontrakter
- Kjøpekontrakter for eksisterende bygninger
- Festekontrakter for tomtene
- Avtaler om rettigheter og plikter i prosjekterings- og byggefasen
- Avtaler om skoler i drift
- Avtaler om drift og vedlikehold i byggeperioden
- Avtaler om drift og vedlikehold i leieperioden
- Avtaler om tilleggstjenester
- Avtaler om tilbakeføring av eiendommene.

Avtalene regulerer ulike forhold i ulike faser. Dette gjør det mer oversiktlig, og man kan legge bort avtalene etter hvert som de er oppfylt.

Elcon kjøper de eksisterende skolebyggene. Kjøpesummen for Persbråten videregående skole er 60 mill. kroner og for Høybråten skole 56 mill. kroner, til sammen 116 mill. kroner. Undervisningsbygg beholder eierskapet til tomtene, men fester disse bort i avtaleperioden.

Avtalene innebærer at Elcon rehabiliterer eksisterende bebyggelse og fører opp nye skolebygg som Undervisningsbygg leier i 24 år. Skolene tilbakeføres til Undervisningsbygg etter avtaleperiodens utløp for et beløp som tilsvarer ett års leie.

Den samlede husleien er to-delt og består av en finansdel og en drifts- og vedlikeholdsdel. Finansleien tar utgangspunkt i forventede prosjektkostnader og beregnes som en annuitet (ved uendret fastrente betaler man det samme nominelle beløpet hvert år) over 25 år. Renten som benyttes ved beregning av finansleien er en fastrente. Beregningsgrunnlaget for fastrenten er 5-års swap-rente med et fast tillegg på 0,77 prosentpoeng. 5-års swap-rente vil si markedsrenten for lån med 5 års rentebindingstid. Det faste tillegget på 0,77 prosentpoeng omfatter Elcons fortjeneste og risikopåslag. Renten fastsettes på overtagelsestidspunktet og reguleres hvert 5 år. Dette er tilsvarende kommunens finansstrategi.

Drifts- og vedlikeholdskostnadene omfatter forsikring av byggene, drift og vedlikehold av byggene og tekniske installasjoner, samt utskiftinger. Drifts- og vedlikeholdsleien reguleres hvert år med byggekostnadsindeksen.

Årsleien for Persbråten videregående skole er med utgangspunkt i renter pr. 01.10.2004 beregnet til 20,3 mill. kroner, noe som utgjør kr 1 646 pr. m². For Høybråten skole er årsleien beregnet til 14,9 mill. kroner, noe som utgjør kr 2 026 pr. m². Leien er beregnet eksklusive merverdiavgift. Leien inkluderer ingen kapitalkostnader for tomt, siden tomten festes bort for kr 1 pr. år. Den endelige årsleien i Elcon-avtalene forventes å bli om lag 1 mill. kroner høyere enn disse beregnede leiene. Dette skyldes finansleien for byggetiden og et påslag på 3,5 % på beregnede byggekostnader pga. at Elcon vedstår seg sitt tilbud frem til 30.06.2005.

Finansleien vil bli fastsatt ved overtagelsen av byggene, avhengig av hva fastrenten er på overtagelsestidspunktet, og rulleres hvert 5 år. Undervisningsbyggs og dermed Utdanningsetatens leiekostnad vil påvirkes av fremtidige renteendringer. En evt. økning i fastrenten med 1 prosentpoeng (fra 3,8 % til 4,8 %) vil gi en økning i samlet leie i størrelsesorden 3,5 mill. kroner årlig. Slik renterisiko ville man også ha dersom kommunen bygget ut skolene i egen regi.

I tillegg til ovennevnte er det laget avtaler om kjøp av tilleggstjenester for 5 år med mulighet for videre forlengelse. Disse avtalene innebærer at Elcon ivaretar størstedelen av drifts- og vedlikeholdsdelen som vanligvis er leietakernes ansvar. Dette er oppgaver som renhold, belysning, adgangskontroll, alarm, brannslukningsutstyr, avfallshåndtering, utemiljø, tekniske installasjoner, løst inventar, vaktmestertjenester og skadedyrskontroll. Betalingen for tilleggstjenestene utgjør 1,674 mill. kroner for Persbråten videregående skole og 1,554 mill. kroner for Høybråten skole pr. år. Tilleggstjenestene reguleres hvert år med byggekostnadsindeksen.

Persbråten videregående skole og Høybråten skole skal være ferdigstilt henholdsvis 26 og 34 måneder etter kontraktens ikrafttredelse, jf. Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggfasen pkt. 4. Ved forsinket ferdigstillelse som ikke skyldes forhold kommunen har ansvaret for vil utleier måtte betale dagmulkt på henholdsvis ca kr 130 000 for Persbråten videregående skole og ca kr 87 000 for Høybråten skole pr. dag. De vil også ha tapte leieinntekter i forsinkelsesperioden.

Avtalene følger vedlagt i trykt vedlegg 1, og en utdypende redegjørelse for avtalene ligger i trykt vedlegg 2.

3.2 Fremleieavtalen

Utdanningsetaten har med forbehold om bystyrets godkjenning inngått fremleieavtale med Undervisningsbygg med bindingstid på 25 år. Fremleieavtalen gjenspeiler ansvarsfordelingen mellom Elcon som utleier og Undervisningsbygg som leietaker. For å redusere grensesnittproblematikk og gi Elcon incentiver til å velge bestandige løsninger og minimere de totale drifts- og vedlikeholdskostnadene over byggets levetid, har Elcon et mer omfattende ansvar for bygningsmessig drift og vedlikehold enn i standardavtalen som ellers benyttes mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten.

Avtaleverket inkluderer en avtale om tilleggstjenester som vil gjelde for 5 år av gangen, hvor Elcon har ansvar for bl.a. renhold. Det er stilt strenge krav til utførelsen av tjenestene. Innbakt i Elcon-prosjektene er en forsøksordning med bedre renhold enn det som er vanlig ved andre skoler. I tillegg til inneklimatemessige fordeler gir dette lavere slitasje på gulvbeleggene.

I avtaleverket mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg inngår også en avtale hvor prosjektreserver knyttet til brukerinitierte endringsbestillinger er trukket ut, og avsatt som en reserve hos Utdanningsetaten. Dette gir klarere ansvarsforhold mellom bestiller og utfører.

For utfyllende informasjon, se trykt vedlegg 5.

4. Vurdering av oppnådd pris/sammenligning med andre prosjekter

Bygningsmassen til Undervisningsbygg er på 1,2 mill. m² og fordeler seg på 750 bygg med ulik alder, tilstand og størrelse. Byggene brukes forskjellig, har ulikt antall elever og ulik beliggenhet og forskjellig utforming, stil og arealinndeling. Det er vanskelig å lage en ensartet mal for hvordan ulike skoler skal bygges og utvikles, og dermed også etablere et helt entydig sammenligningsgrunnlag for ulike skoleprosjekter.

Prosjektkostnadene som ligger til grunn for beregningene av finansleien i avtalene med Elcon ligger på samme nivå som Undervisningsbyggs beregnede kostnader ved å bygge selv. Kostnadene ved å bygge disse skolene selv ble anslått før prosjektene ble utlyst i markedet. Det er disse prosjektene Undervisningsbygg hadde bygget dersom de selv skulle føre opp skolene og som de har hatt som sammenligningsgrunnlag for prosjektene i konkurransen.

Det må imidlertid understrekes at noe av hensikten med å gå ut i markedet, slik man har gjort i dette prosjektet, er å utløse kreativitet i å finne nye løsninger hos leverandørene. De prosjektene som ligger til grunn for avtalene i denne saken er dermed annerledes og enda bedre løsninger både pedagogisk og driftsmessig i forhold til de prosjektene Undervisningsbygg tegnet i utgangspunktet.

Leiebeløpene i Elcon-avtalene kan ikke direkte sammenlignes med andre leieavtaler mellom Undervisningsbygg og Utdanningssetaten, ettersom avtalen med Elcon innebærer at skolene betales over en kortere periode enn standard avskrivningstid for skolebygg i Oslo kommune. I de fremforhandlede avtalene nedbetales skolene over 25 år mens avskrivningstiden for skoler i Oslo kommune er 40 år, noe som er i tråd med skolenes forventede levetid. Skolenes forventede levetid er mer enn 40 år, uavhengig av nedbetalingstiden.

Etter 25 år overtar kommunen et godt vedlikeholdt bygg, i samsvar med kontraktens kvalitetsstandard, som for sin resterende levetid blir Oslo kommunes eiendom. Avtaletiden korresponderer også med kommunens nedbetalingstid på innlån.

De fremforhandlede avtalene gir en årlig leie for Persbråten videregående skole på 20,3 mill. kroner, noe som utgjør kr 1 646 pr. m². Tilsvarende tall for Høybråten skole er på 14,9 mill. kroner, noe som utgjør 2 026 pr. m². Forskjellene i leieprisene pr. m² skyldes i all hovedsak at kjøpesummen for Høybråten skole pr. m² er høyere enn kjøpesummen for Persbråten videregående skole, samt at Høybråten skole omfatter rehabilitering av eksisterende bygningsmasse.

For å kunne vurdere de fremforhandlede leieprisene i Elcon-avtalene er det foretatt sammenligninger mellom finansleien (husleie minus drifts- og vedlikeholdskostnader) for Elcon-prosjektene med hva finanskostnadene ville ha vært for disse to skolene ved en utbygging i kommunal regi. Det er i tillegg foretatt en sammenligning av finanskostnadene for andre kommunale skoler. I beregningene er det tatt utgangspunkt i en avskrivningstid på 25 år.

Før konkurransen utarbeidet Undervisningsbygg et prosjekt for hver skole for bygging i egen regi, som et sammenligningsgrunnlag. Persbråten videregående skole ble utviklet til ferdig byggeprogram, mens Høybråten skole ble utviklet frem til ferdig forprosjekt. Estimerte kostnader på disse stadiene i prosjekteringen var 260 mill. kroner for Persbråten videregående skole og 203 mill. kroner for Høybråten skole. Dersom Undervisningsbygg skulle gi fastpristilbud på bygging i egen regi ville foretaket normalt innkalkulere risikopåslag på hhv. 30 og 15 %. I de påfølgende sammenligningene er det lagt til grunn Undervisningsbyggs påslag for risiko på 30 % for Persbråten videregående skole og 15 % for Høybråten skole, for å gi en mest mulig realistisk sammenligning med Elcon-prosjektene.

Finanskostnadene/finansleien for prosjektene avhenger av hvilke rentebetingelser man oppnår. Elcon Finans har pr. oktober 2004 lagt til grunn en 5-års fastrente på 4,57 %, noe som tilsier en 5-års fastrente på 3,80 % med et tillegg på 0,77 prosentpoeng. Disse rentebetingelsene gir en finansleie for Persbråten videregående skole på kr 1 440 pr. m². For Høybråten skole blir finansleien da på kr 1 807 pr. m².

For å beregne hva finanskostnadene er ved å bygge i kommunal regi har man sammenlignet med to ulike rentebetingelser. Betingelsene er:

1. Når Oslo kommune, inklusive Undervisningsbygg, betraktes som en økonomisk enhet vil den sammenlignbare renten være innlånsrenten til bykassens lånefond pr. oktober 2004. I oktober 2004 var denne innlånsrenten på 3,75 %, dvs. 5-års fastrente på 3,80 % med et fratrekk på 0,05 prosentpoeng.

2. Undervisningsbygg opptar sine lån i bykassens lånefond, jf. kommunens finansstrategi. Rente i lånefondet var i oktober 2004 på 5,52 %. Renten i bykassens lånefond er en gjennomsnittrente for hele låneporteføljen og beregnes ved utgangen av hvert år. Utlånsrenten i bykassens lånefond er ikke en fastrente.

Rentebetingelsene er avgjørende for størrelsen på finansleien og finanskostnaden. Disse beregningene følger i tabellene under.

<i>Persbråten vgs</i>	<i>Prosjektkost</i>	<i>Antall m2</i>	<i>Kost per m2</i>	<i>Fin.leie/ fin.kost</i>	<i>Fin.leie/ fin.kost pr. m2</i>
Elcon (4,57 % rente)	262 000 000	12 355	21 206	17 796 553	1 440
BC (3,75 % rente)	320 000 000	12 035	26 589	19 946 140	1 657
BC (5,52 % rente)	320 000 000	12 035	26 589	23 902 375	1 986

BC (Base case) er alternativet der Undervisningsbygg bygger i egen regi.

<i>Høybråten skole</i>	<i>Prosjektkost</i>	<i>Antall m2</i>	<i>Kost per m2</i>	<i>Fin.leie/ fin.kost</i>	<i>Fin.leie/ fin.kost pr. m2</i>
Elcon (4,57 % rente)	195 000 000	7 330	26 603	13 245 526	1 807
BC (3,75 % rente)	225 050 000	7 882	28 552	14 027 747	1 780
BC (5,52 % rente)	225 050 000	7 882	28 552	16 810 092	2 133

BC (Base case) er alternativet der Undervisningsbygg bygger i egen regi.

Som nevnt tidligere er det ved en utbygging i kommunal regi innarbeidet et risikopåslag på 30 % for Persbråten videregående skole. Risikopåslaget for Høybråten skole er på 15 %.

Finanskostnadene for Persbråten videregående skole ved å bygge i egen regi er på kr 1 657 pr. m2 med en rente på 3,75 %. Tilsvarende beregninger for Høybråten skole gir en finanskostnad pr. m2 på kr 1 780.

Uavhengig av hvilke renteforutsetninger som legges til grunn ved utbygging i kommunal regi, viser bergningene at Elcon-avtalen for Persbråten videregående skole gir lavere finansleie enn om kommunen selv skulle ha bygd denne skolen.

For Høybråten skole er finansleien ved Elcon-avtalen marginalt høyere enn om innlånsrenten i bykassens lånefond legges til grunn og utbyggingen gjennomføres i kommunal regi.

Det vises for øvrig til trykt vedlegg nr. 6 til denne saken.

5. Vurdering av andre forhold

5.1 Livsløpstankegang

Den avtaleformen som er valgt i denne saken setter fokus på totalkostnadene i prosjektet, og ikke investeringselementet alene. Slik kan man sikre at byggene har god bygningsmessig kvalitet og tekniske løsninger som gir et relativt lavt vedlikeholdsbehov. Dette gir grunnlag for en helt annen "livsløpstankegang" for bygningen gjennom hele prosessen fra planlegging og bygging til drift og vedlikehold.

Livsløpstankegangen er bærende i denne avtaleformen, i motsetning til prosjekter i kommunal regi der entreprenøren kun er ansvarlig for feil i den begrensede garantitiden. Leverandøren skal forvalte, drifte og vedlikeholde skolene i 25 år. Når leverandøren selv får et helhetlig ansvar for byggene i et 25 års perspektiv vil det være en fordel for leverandøren/utbygger å velge kostnadseffektive løsninger i et livsløpsperspektiv. En slik modell gir en høy grad av kreativitet tidlig i prosessen. Det blir opp til leverandøren å løse oppgaven på en praktisk, estetisk og teknisk best mulig måte.

Avtalene med leverandøren har i tillegg mekanismer som skal sikre Undervisningsbygg kontroll over leveransen og bidra til at byggene holdes i god stand i hele leieperioden.

5.2 Risiko/Byggherrerisiko

En av fordelene med den valgte avtaleformen er muligheten til å komme frem til en avtale der de som har best forutsetninger for å vurdere og gjøre noe med en risiko har ansvaret for den. På denne måten kan man redusere risikoen for begge parter. Dette er søkt gjort i disse avtalene.

Risikofordelingen mellom Undervisningsbygg og Elcon har vært gjenstand for inngående analyser for å komme fram til et avtaleverk med fordeler for begge parter. Det er også i avtalene regulert ulike fora for samarbeid mellom partene. En styringsgruppe vil tre i kraft ved uenighet.

Den avtaleformen man har valgt i disse prosjektene er relativt ny. Den avtalemessige leierisiko som er til stede i en slik ny samarbeidsform må vurderes i forhold til den risiko det er å være byggherre selv. I de ordinære gjennomføringsmodeller der Undervisningsbygg har byggherreansvaret, må Undervisningsbygg blant annet overta ansvaret for mangler ved bygningsmassen etter en reklamasjonsfrist på tre-fem år. I Elcon-avtalen er det dem som har ansvaret for slike feil og mangler, så lenge de er brudd på kvalitetskravene/funksjonskravene i leiekontrakten.

Ved et prosjekt basert på denne avtaleformen er det også Elcon som har risikoen for budsjettoverskridelser i prosjektet. Kommunen betaler en "fast pris" uavhengig av om byggingen av det bestilte bygget blir dyrere enn antatt.

På denne måten reduseres kommunens økonomiske risiko ved prosjektet i forhold til bygging i egen regi.

Endringsbestillinger i løpet av byggeperioden er ofte et fordyrende element ved byggeprosjekter. I denne saken har man satt av 20 mill. kroner for å møte utgiftene ved slike endringer. En slik avsetning er også forventet å ha en disiplinerende effekt på Utdanningsetaten, da den har en ramme å holde seg innenfor ved bestilling av ekstraarbeider.

5.3 Erfaring, kompetanseoverføring og kompetansespredning

En av fordelene ved å la private aktører gjøre oppgaver som kommunen selv utfører ved øvrige skoler er muligheten til læring i Undervisningsbygg gjennom kompetanse- og erfaringsoverføring.

Gevinsten vil sannsynligvis være størst i driftsfasen, der gjensidig læring og erfaringsutveksling vil kunne tilføre Undervisningsbygg ny kunnskap og nyttige impulser. Undervisningsbygg får også muligheter til å sammenligne seg med andre eksterne leverandører som et korrektiv til deres egen drift. Slik sammenligning kan også bevisstgjøre både Undervisningsbygg og Utdanningsetaten i forhold til hvilke krav som kan stilles til kvalitet på tjenester og hva det koster.

Det er også positivt for Undervisningsbygg at det kommer flere aktører innenfor deres felt. Dette vil kunne bidra til et høyt fokus på kostnadseffektivitet og kvalitet samtidig som det vil legge forholdene bedre til rette for å kjøpe inn tjenester dersom de skulle ha behov for det eller ville velge dette av for eksempel kapasitetshensyn.

5.4 Kontraktformen, nyutvikling av kontraktløsninger

Et av prinsippene i Oslo kommunes juridiske strategi, jf. bystyrevedtak i sak 786/97 er at kommunen i størst mulig grad skal velge utprøvede løsninger ("hyllevarer"). Den avtaleformen som er valgt er generelt en ny og relativt uprøvd kontraktsform i Norge. Ved nyutvikling av slike avtaler som både er kompliserte og omfattende øker risikoen for at man overser problemstillinger som burde vært behandlet i kontraktene. Den lange kontraktperioden gjør at konsekvensene av slike forhold kan bli betydelig. Denne risikoen er i denne saken forsøkt redusert ved å bruke god tid og ha stort fokus på kvalitetssikring.

5.5 Konkurs/fisjon/gjennomføringsevne

Valg av finansselskapet Elcon som kontraktspartner, skal sikre finansieringen av de to skolene. Risikoen for at selskapet kan gå konkurs vurderes som liten. Byrådet støtter seg i den forbindelse til de soliditetskrav som norske myndigheter stiller til finansinstitusjoner. Elcon har i tillegg sørget for anerkjente underleverandører som Skanska Entreprenør og Skanska Services. Skanskas morselskap skal avgi en morselskapsgaranti både til Undervisningsbygg og Elcon som bidrar til å redusere leveringsrisikoen.

Elcon har planer om å dele sin virksomhet i to mer spesialiserte enheter i løpet av våren 2005 gjennom en fisjon. Finansiering av biler, som stort sett er privatkundebasert, blir skilt fra de resterende kontraktene med profesjonelle kunder. Kommunens kontrakt vil ligge i den "profesjonelle porteføljen". Dette forholdet er omtalt i leiekontraktens pkt. 11. Se også brev fra Elcon, trykt vedlegg 4.

5.6 Pedagogiske løsninger

De to skolene er planlagt med gode pedagogiske løsninger etter læreplanens målsetting om å gi et godt opplæringsstilbud for elevene. Det er etablert ulike læringsarenaer der behovet for individuelle arbeidsplasser, arbeid i grupper, fellesundervisning og opplevelser er ivaretatt. Biblioteket er prioritert og det er lagt til rette for utstrakt bruk av IKT både for elever og ansatte. Det har vært viktig for Utdanningsetaten å legge opp til sambruk og flerbruk, samt tilpasset opplæring for den enkelte elev. Se trykt vedlegg nr. 7. De prosjektene som ligger til grunn for avtalene i denne saken er annerledes og enda bedre både pedagogisk og driftsmessig i forhold til de prosjektene Undervisningsbygg tegnet i utgangspunktet.

6. Byrådets anbefaling

Undervisningsbyggs styre anbefaler i sitt vedtak i sak 54/04 at kommunen inngår kontraktspakken.

Byrådet legger i sin vurdering vekt på følgende:

De fysiske løsningene i prosjektet gir en pedagogisk god løsning for undervisningsarealene på skolene, jf. uttalelse fra Utdanningsetaten i trykt vedlegg nr. 7. De er annerledes og enda bedre både pedagogisk og driftsmessig i forhold til de prosjektene Undervisningsbygg baserte seg på i utgangspunktet.

Leiebeløpene knyttet til Elcon-prosjektene på de to skolene avviker ikke særlig fra andre nyere prosjekter, der blant annet byggherrerisikoen ligger på kommunen. Leienivået for de to skolene samlet sett og de stipulerte prosjektkostnadene ved Elcon-prosjektene er imidlertid lavere enn Undervisningsbyggs egne utarbeidede prosjekter for skolene. Den økonomiske risikoen for kommunen er redusert som følge av "fast pris"-avtalene.

Fokus på totalkostnadene i prosjektet, og ikke investeringselementet alene skal sikre at byggene har god bygningsmessig kvalitet og tekniske løsninger som gir et relativt lavt vedlikeholdsbehov. Avtaleverket har betalingsmekanismer og incentiver som har som siktemål å sikre Undervisningsbygg kontroll over leveransen med en kontraktsfestet vedlikeholdsstandard for leieperioden.

Bygging av skolene med de fremforhandlede avtalene viser en redusert utgift i forhold til egenutvikling og bygging av skolene i egen regi. Kommunen vil også få erfaring med slike avtaleformer og kunne øke sin kompetanse på bruken av dem slik at vi også senere kan bruke slike avtaler på prosjekter som egner seg.

Avtalene med en aktør utenfor kommunen gir Undervisningsbygg muligheter til å lære av andre, utveksle erfaringer og utvikle seg og sine ytelser gjennom å måle seg mot andre profesjonelle aktører innenfor samme felt.

Byrådet anbefaler at kommunen inngår fremforhandlede avtale med Elcon Finans AS om offentlig/privat samarbeid.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Avtalen med Elcon binder kommunen økonomisk i 25 år. Foretaket får finansiert sine kostnader gjennom husleieinntekter fra Utdanningsetaten. De fremforhandlede avtalene ligger innenfor de vedtatte økonomiplanrammer for etaten.

Det bemerkes at rentenivået nå er lavere enn lagt til grunn i vedtatt økonomiplan, noe som isolert sett tilsier lavere årlige finanskostnader. På den annen side nedbetales skolene over 25 år mot 40 år som lagt til grunn i økonomiplanen, det gjøres forsøk med bl.a. forsterket renhold, og det er i fremleieavtalen mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg avsatt en reserve for evt. brukerinitierte endringsbestillinger.

Oslo kommune vil ikke få utbetalt merverdiavgiftsrefusjon for investeringskostnadene etter ferdigstillelse av investeringen, som for investeringer i egen regi. Dersom utleier velger å registrere seg som merverdiavgiftspliktig vil leie øke tilsvarende merverdiavgiften. Kommunen vil motta refusjon fra staten for denne merverdiavgiften.

Avtalekomplekset vil føre til at Undervisningsbygg kun får oppfølgingsarbeid i stedet for å måtte stå for prosjektering, bygging, drift og vedlikehold selv som ville bety en ikke ubetydelig administrasjon. De langsiktige kontraktene innebærer også at Oslo kommune påtar seg en langsiktig økonomisk forpliktelse og dermed får redusert sin økonomiske frihet. Dette ville også være tilfelle ved bygging i egen regi.

Undervisningsbygg vil motta 116 mill. kroner for Høybråten skole og Persbråten videregående skole ved salget av de to skolene. Dette samsvarer med bokført verdi. Styret i Undervisningsbygg har i styremøte nr. 11/04, sak nr. 60/04 vedtatt å anbefale at salgssinntekten på 116 mill. kroner delvis skal gå til dekning av en estimert usikkerhet knyttet til Elcon-prosjektet med 20 mill. kroner og at resterende beløp på 96 mill. kroner brukes til å øke innsatsen i forhold til akuttiltak på andre skoler for raskere å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

Byrådet slutter seg til at man avsetter 20 mill. kroner til estimert usikkerhet knyttet til Elcon-prosjektet. Bystyret har vedtatt å benytte 400 mill. kroner i hhv. 2005 og 2006 og 300 mill. kroner i hhv. 2007 og 2008 til generell rehabilitering/akuttiltak i Oslo-skolene. Utdanningsetaten har fått kompensert for den økning i husleien dette medfører. En ytterligere økt rehabilitering vil medføre økte husleier, noe som det i dag ikke er rom for å kompensere. I budsjettet for 2005 er det vedtatt at 884 mill. kroner av investeringene i

Undervisningsbygg skal finansieres ved lån. På bakgrunn av det ovennevnte anbefaler Byrådet at de resterende 96 mill. kroner benyttes til å finansiere allerede vedtatte investeringer med en tilsvarende reduksjon av foretakets låneopptak i 2005. Et lavere låneopptak vil medføre at foretakets renter og avdragsutgifter vil bli om lag 6 mill. kroner lavere i 2006 enn tidligere forutsatt.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Oslo kommune ved Undervisningsbygg Oslo KF inngår følgende kontrakt med Elcon Finans AS:

Leiekontrakt for Persbråten videregående skole med vedlegg. Deriblant:

- Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.01 til leiekontrakten)
- Festecontrakt for Persbråten videregående skole (vedlegg 2 til leiekontrakten)
- Kjøpecontrakt for Persbråten videregående skole (vedlegg 3 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.06 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.04 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.09 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester i byggetiden for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.06.B til leiekontrakten)
- Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse på Persbråten videregående skole (vedlegg 1.07 til leiekontrakten)

2. Oslo kommune ved Undervisningsbygg Oslo KF inngår følgende kontrakt med Elcon Finans AS:

Leiekontrakt for Høybråten skole med vedlegg. Deriblant:

- Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen for Høybråten skole (vedlegg 1.01 til leiekontrakten)
- Festecontrakt for Høybråten skole (vedlegg 2 til leiekontrakten)
- Kjøpecontrakt for Høybråten skole (vedlegg 3 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden for Høybråten skole (vedlegg 1.06 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for Høybråten skole (vedlegg 1.04 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester for Høybråten skole (vedlegg 1.09 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester i byggetiden for Høybråten skole (vedlegg 1.06.B til leiekontrakten)
- Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse på Høybråten skole (vedlegg 1.07 til leiekontrakten)

3. Salgssummen på 116 mill. kroner benyttes til:

20 mill. kroner i avsetning til usikkerhet i forbindelse med Elcon-avtalen,

96 mill. kroner til å finansiere vedtatte investeringer med en tilsvarende reduksjon i foretakets låneopptak for 2005.

Byrådet, den 12.05.2005

Erling Lae Grete Horntvedt

Trykte vedlegg: 1.1. Utkast til avtalepakken mellom Elcon Finans AS og UBF for Persbråten videregående skole:

- Leieavtale
- Avtale om rettigheter og plikter i prosjekterings- og byggefasen
- Festeavtale
- Kjøpsavtale for eksisterende bygninger
- Avtale om drift og vedlikehold i byggeperioden
- Avtale om drift og vedlikehold i leieperioden
- Avtale om tilleggstjenester
- Avtale om skole i drift/tilleggstjenester i byggetiden
- Avtale om tilbakeføring av eiendommen

1.2. Utkast til avtalepakken mellom Elcon Finans AS og UBF for Høybråten skole:

- Leieavtale
 - Avtale om rettigheter og plikter i prosjekterings- og byggefasen
 - Festeavtale
 - Kjøpsavtale for eksisterende bygninger
 - Avtale om drift og vedlikehold i byggeperioden
 - Avtale om drift og vedlikehold i leieperioden
 - Avtale om tilleggstjenester
 - Avtale om skole i drift/tilleggstjenester i byggetiden
 - Avtale om tilbakeføring av eiendommen
2. Notat: Redegjørelse for kontraktene
 3. Notat: Saksarbeidet
 4. Brev fra Elcon Finans AS av 22.02.2005
 5. Notat: Fremleieavtalen mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten
 6. Notat: Sammenligning av ulike skoleprosjekter
 7. Brev fra Utdanningsetaten av 09.02.2005
 8. Brev fra Elcon Finans AS av 14.03.2005, supplerende tilbudsbrev
 9. Konkurransgrunnlag uten vedlegg.

Utrykte vedlegg: Ingen

<http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Byr/2005/BR1/2005009505-1.htm> (25.6.08)

Vedlegg 6 Bystyre. Behandling og vedtak i Sak 281 Høybråten skole og Persbråten videregående skole

Sak 281 Høybråten skole og Persbråten videregående skole - Byrådsak 92 av 12.05.2005

Sendt til byrådet.

Bystyret har behandlet saken i møte 22/06/2005 sak 281

Dokument innkommet:

- Brev av 21.06.2005 fra byråd Grete Horntvedt (200500919-9)

FORSLAG:

Forslag fremsatt i komiteen:

Tom Pape på vegne av A og Ivar Johansen på vegne av SV fremmet følgende alternative forslag til byrådets innstilling:

De nødvendige rehabiliteringer og nybygg ved Høybråten skole og Persbråten videregående skole realiseres i kommunal regi, finansiert ved låneopptak og ordinær anbudsutsetting.

Votering:

Finanskomiteens innstilling ble vedtatt mot 29 stemmer, A, SV og RV, som stemte for A og SVs alternative forslag.

Etter dette er bystyrets vedtak følgende:

1.

Oslo kommune ved Undervisningsbygg Oslo KF inngår følgende kontrakt med Elcon Finans AS:

Leiekontrakt for Persbråten videregående skole med vedlegg. Deriblant:

- Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.01 til leiekontrakten)
- Festekontrakt for Persbråten videregående skole (vedlegg 2 til leiekontrakten)
- Kjøpekontrakt for Persbråten videregående skole (vedlegg 3 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.06 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.04 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.09 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester i byggetiden for Persbråten videregående skole (vedlegg 1.06.B til leiekontrakten)
- Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse på Persbråten videregående skole (vedlegg 1.07 til leiekontrakten)

2.

Oslo kommune ved Undervisningsbygg Oslo KF inngår følgende kontrakt med Elcon Finans AS:

Leiekontrakt for Høybråten skole med vedlegg. Deriblant:

- Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen for Høybråten skole (vedlegg 1.01 til leiekontrakten)
- Festekontrakt for Høybråten skole (vedlegg 2 til leiekontrakten)
- Kjøpekontrakt for Høybråten skole (vedlegg 3 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden for Høybråten skole (vedlegg 1.06 til leiekontrakten)
- Drifts- og vedlikeholdsavtale for Høybråten skole (vedlegg 1.04 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester for Høybråten skole (vedlegg 1.09 til leiekontrakten)
- Avtale om tilleggstjenester i byggetiden for Høybråten skole (vedlegg 1.06.B til leiekontrakten)
- Avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse på Høybråten skole (vedlegg 1.07 til leiekontrakten)

3.

Salgssummen på 116 mill. kroner benyttes til:

20 mill. kroner i avsetning til usikkerhet i forbindelse med Elcon-avtalen,

96 mill. kroner til å finansiere vedtatte investeringer med en tilsvarende reduksjon i foretakets låneopptak for 2005.

<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/> Saksnr 281/05 (26.0.08)

Vedlegg 7 Fra Oslo Arbeiderpartis hjemmeside om Vedlikehold av skoleanlegg

<http://oslo.arbeiderparti.no/index.gan?id=203&subid=0> (25.6.08)



Vedlikehold av skolebygg

Osloskolen sliter med et enormt vedlikeholdsetterslep. Selv om kommunen bevilger rundt én milliard kroner hvert år for å ruste opp skolene, så fortsetter etterslepet å være like stort.

Byrådets grep for å gjøre noe med dette er ofte å legge ned/ selge skolebyggene (Bredtvedt, Sogn) eller å la private ta seg av bygging av nye skoler og opprusting av gamle skole (Persbråten, Høybråten). Det siste kalles Offentlig-privat samarbeid (OPS) og innebærer at private selskaper blir eiere av kommunens skolebygg.

Bakgrunn

Det er Undervisningsbygg Oslo KF som eier og har ansvaret for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av skolebyggene i byen. Oslo har i alt 175 skoler, og ca. 750 bygninger. Det er omtrent 70.000 elever og 8.000 lærere og administrativt personale som bruker Osloskolene til daglig.

Forskjellige tall brukes når vedlikeholdsetterslepet skal vurderes. Byrådet opererer med det laveste tallet på rundt 3,3 milliarder^[1]. Tall fra handlingsplaner for opprustning mener det kan være rundt 6 milliarder. I tillegg vil det stadig være behov for å bygge nye skoler eller øke arealet på allerede eksisterende skoler. Mye tyder derfor på at det totale investeringsbehovet i Osloskolen ligger langt over 3 milliarder. Uansett hvilke tall som brukes har de alle til felles at med dagens bevilgninger til rehabilitering og nybygging så reduseres ikke etterslepet - det er heller i ferd med å øke.

Undervisningsbygg Oslo KF er klare i sin tale. I sin årsrapport for 2006 skriver de bl.a. følgende: "Med dagens kapitaltilførsel og bygningsstruktur vil det være vanskelig å oppnå foretakets mål om å innhente etterslepet på bygningsmassen innen år 2014".

Bystyret vedtok i juni at Persbråten videregående skole og Høybråten skole skulle rehabiliteres og bygges ut i samarbeid med SG Finans AS og Skanska. Skolene ble solgt til SG Finans for til sammen 116 millioner kroner. Kommunen forplikter seg til å betale leie tilbake de neste 25 årene. Kommunen skal fortsatt stå for undervisningen.

Ingen firmaer ville gått inn i slike prosjekter hvis de ikke trodde de kunne tjene noe på det. Disse pengene kunne kommet godt med til andre uløste oppgaver i kommunen. Flere utregninger viser at det ikke er lønnsomt for kommunen å sette ut disse prosjektene til private. Dersom en spør Høyrefolk om de selv ville ha solgt sin egen bolig for så å leie den tilbake, så svarer de nei - det er fordi det ikke lønner seg!

Byrådet argumenterer med at dette gjør det mulig å bygge/ pusse opp skoler som en ellers ikke ville hatt råd til. Det stemmer ikke, fordi det er liten forskjell for kommunen å ha en økonomisk forpliktelse overfor en privat skoleeier som å låne penger til en gunstig rente (ingen får så billige lån som det offentlige) for å pusse opp selv.

Göteborg kommune solgte i 1989 en rekke av kommunens skoler til to private forsikringsselskaper, for så å leie disse tilbake. Det viste seg at en slik sale-and-lease-back-avtale på sikt var svært ulønnsomt for kommunen, og i 1997 valgte derfor kommunen å kjøpe tilbake alle skolene. Danmark har tilsvarende særs uheldige erfaringer fra Farum-skandalen, og Danmark har innført lovforbud mot slike avtaler.

Arbeiderpartiet har et bedre forslag

Arbeiderpartiet mener at det å inngå OPS-avtaler innebærer en stor risiko for det offentlige, i stedet for å gjøre dette selv. Kommunen kan få langt billigere lån enn det andre kan, og kan være mer langsiktige i sine investeringer enn det private kan. Derfor er vi prinsipielt i mot OPS-avtaler når det gjelder vedlikehold og bygging av skoler. Det er kommunen som skal ha det grunnleggende ansvaret for vedlikeholdet. Fordi private skal tjene penger på dette er det åpenbart at det er penger å spare ved å gjøre jobben selv. Gjennom flere år har vi sett hvor viktig et godt innklima er for at elever og lærere skal ha utbytte av undervisningen. Det er helt nødvendig å ruste opp skolene for å sikre et godt arbeidsmiljø.

Vedlegg 8 Oslo SVs årsmøte 2006 - Sak 2 Beretninger 2005

Sak 2.2 Bystyregruppas beretning 2005

Beretning for Oslo SVs fylkestyre 2005 - Politisk arbeid

Et så urettferdig pensjonssystem som Regjeringen, Ap og Sp nå er blitt enige om vil et parti som kjemper for gode universelle ordninger og arbeidsfolks rettigheter og interesser aldri

4.2.2.4 Stopp bystyreflertallets salg av Høybråten skole og Persbråten videregående skole

Vedtatt i Fylkestyret 160605

Oslo SV er kraftig i mot salget av bygningene for Høybråten skole og Persbråten videregående skole. Finanskomiteen avga sin innstilling 15. juni og gikk inn for salg av disse to skolene mot SVs stemmer. SV er prinsipielt mot at private skal tjene penger på offentlige skoler. Det er uakseptabelt at bystyrets borgerlige flertall vil selge offentlig eiendom som disse to skolene. Å fraskrive seg ansvaret som Oslo kommune har for vedlikehold og drift av disse bygningene og overdra eiendommene til et privat firma, viser Høyres uforsvarlige privatiseringspolitikk, og mangel på evne til å finne gode løsninger på den kommunale skoledriften.

Det er alvorlig at denne uansvarlige politikk gjennomføres ved at skattebetalernes penger går til den privat profitt. Det er ikke i fellesskapets interesse å selge to skoler til det private selskapet Elcon for en kortsiktig fortjeneste på 116 mill. for senere å leie dem tilbake for en årlig kostnad på 37,2 mill. kroner. Dette representerer en kostnad for Oslo kommune på cirka 1 milliard etter 25 års leie, langt mer enn drift og vedlikehold av bygningen ville ha kostet hvis kommunen eide den selv og sørget for godt vedlikehold.

SV krever fullt politisk ansvar og løsninger i offentlig regi for offentlig virksomhet kombinert med økte bevilgninger til vedlikehold og drift av offentlige skoler.

Bondevikregjeringens strategi på offentlig privat samarbeid (OPS) ligger bak denne privatiseringen. All erfaring fra England tilsier at dette verken gir god kvalitet eller lave kostnader. Dessuten viser erfaringen at offentlig privat samarbeid tar tid å få i gang og er kostnadskrevende. Dette forsinker og reduserer helt nødvendig oppussing.

arbeidsgivernes krav om billigere og mer fleksibel arbeidskraft. Loven vil føre norsk arbeidsliv i feil retning, mot råere og mer kynisk utnyttelse av arbeidstakerne.

- I følge forslaget fra regjeringen skal lovverket nå også ivareta arbeidsgivers behov. Dette betyr at Arbeidsmiljøloven ikke lengre skal være en vernelov for arbeidstakerne,

Vedlegg 9 Undervisningsbyggs anbefaling.

UNDERVISNINGSBYGG

Offentlig/privat samarbeid (OPS) - Høybråten skole og Persbråten videregående skole

ANBEFALING

På grunnlag av to verbalvedtak i Bystyret, har Undervisningsbygg arbeidet med å etablere offentlig/privat samarbeid (OPS) knyttet til nybygg, rehabilitering, drift og vedlikehold av to skoler: Høybråten skole og Persbråten videregående skole. For å sikre kommunens interesser, har det vært nødvendig å foreta en rekke ulike faglige, økonomiske, praktiske, pedagogiske og juridiske vurderinger. Det har vært omfattende konkurranse og forhandlingsrunder som har resultert i en avtale med **Elcon Finans AS** og **Skanska ASA** som leverandør og drifter av de to skolene. Saken har vært behandlet av styret i Undervisningsbygg flere ganger i løpet av prosjektperioden og ble endelig vedtatt i styremøte nr. 10/04, sak nr. 54/04. Vedtaket lyder som følger:

Ut fra en samlet vurdering anbefaler styret overfor Byrådet at Undervisningsbygg inngår avtale med Elcon Finans AS om offentlig/privat samarbeid i tråd med vedlagte kontrakter og kontraktsstruktur. Styret legger til grunn at Undervisningsbygg har oppfylt verbalvedtakene K 42/2001, K 16 b og K 16 c/2002 knyttet til salg, rehabilitering og tilbakeleie av to skoler. Styret forutsetter at fremleieavtalene med Utdanningsetaten undertegnes før saken sendes Byrådet. Administrasjonen gis fullmakt til mindre justeringer i avtaleverket.

Ved salg av de to skolene, Høybråten og Persbråten, vil Undervisningsbygg motta 116 millioner kroner. Styret i Undervisningsbygg har vedtatt i styremøte nr. 11/04, sak nr. 60/04 følgende:

Det anbefales at salgsinntekten på 116 millioner kroner delvis skal gå til dekning av en estimert usikkerhet knyttet til OPS-prosjektet med 20 millioner kroner og at resterende beløp på 96 millioner kroner, brukes til å øke innsatsen i forhold til akuttiltak på andre skoler for raskere å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

Bakgrunn

Med bakgrunn i Bystyrets verbalvedtak K 16 b og K 16 c/2002, har Undervisningsbygg utredet salg, rehabilitering og tilbakeleie av Høybråten skole og Persbråten videregående skole for en periode på 25 år.

Verbalvedtak K 16 b i Bystyret lyder som følger:

Styret i Undervisningsbygg Oslo KF bes å legge ut for salg to skoler med behov for rehabilitering med påheftet klausul om tilbakeleie. Det skal klausuleres rehabiliteringsplikt fra eier og løpende vedlikehold for hele leieperioden.

Verbalvedtak K 16 c lyder slik:

Styret i Undervisningsbygg Oslo KF bes prøve ut alternativ organisering og styring av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter i samarbeid med profesjonelle selskaper.

Styret har lagt til grunn at de to verbalvedtakene legger opp til et omfattende og langsiktig samarbeid med en privat leverandør, der eiendomsretten til byggene i avtaleperioden overføres til den private avtaleparten, som samtidig overtar ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av byggene i hele avtaleperioden. Et slikt partnerskap er det naturlig å betegne som et offentlig/privat samarbeid (OPS). Styret har videre lagt til grunn at det fra Bystyrets side også er lagt vekt på at salget skal frigjøre midler, som blant annet kan brukes til rehabilitering av andre deler av Undervisningsbyggs eiendommer.

Fordi OPS-kontrakter er et forholdsvis nytt fenomen i Norge, og det er omfattende vurderinger som må foretas, har styret i Undervisningsbygg lagt vekt på å ha en grundig prosess. (OPS-kontrakter er blant annet brukt av Statens Vegvesen i forbindelse med enkelte prosjekter).

En veiledende kunngjøring ble laget 16.12.2002 og forhandlinger med én leverandør startet i mai 2004 og ble avsluttet i oktober 2004.

Det ble først utlyst en konkurranse hvor en rekke tilbydere viste sin interesse. Etter prekvalifisering ble fem tilbydere valgt for nærmere vurdering i forhold til fastsatte tildelingskriterier.

Etter flere forhandlingsrunder satt Undervisningsbygg igjen med én aktør som det er inngått avtale med, med forbehold om Bystyrets endelige godkjenning. Forhandlinger, utvelgelse og inngåelse av avtaler har foregått innenfor rammene av anskaffelsesregelverket og i nært samarbeid med kommuneadvokaten. Elcon Finans AS er byggherre med Skanska ASA som leverandør og drifter av skolene.

OPS-modeller

Livsløpstankegang

Livsløpstankegangen er bærende i OPS-prosjekter. Leverandøren skal forvalte, drifte og vedlikeholde skolene i 25 år. Når leverandøren selv får et helhetlig ansvar for byggene i et 25 års perspektiv, vil det være en fordel for utbygger å velge kostnadseffektive løsninger i et livsløpsperspektiv. Det henvises for øvrig til NOU 2004:22/Velholdte bygninger gir mer til alle, kapittel 2.7.5: "Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen til et langsiktig, verdibasert vedlikehold".

Det er viktig også å ta med i vurderingene at Undervisningsbygg vil motta 116 millioner kroner for Høybråten skole og Persbråten videregående skole ved salget av de to skolene. Styret i Undervisningsbygg har vedtatt i styremøte nr. 11/04, sak nr. 60/04 å anbefale at salgsinntekten på 116 millioner kroner delvis skal gå til dekning av en estimert usikkerhet knyttet til OPS-prosjektet med 20 millioner kroner og at resterende beløp på 96 millioner kroner, brukes til å øke innsatsen i forhold til akuttiltak på andre skoler for raskere å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

Bygningsmassen på de to skolene skal tilbakeføres til Undervisningsbygg etter 25 år, det vil si ved avtaleperiodens slutt. Eiendomsretten til skoletomtene skal ikke overdras, men festes bort til leverandøren i leieperioden. Avtalene med leverandøren har mekanismer som skal sikre Undervisningsbygg kontroll over leveransen og bidra til at byggene holdes i god stand i hele leieperioden.

Offentlig/privat samarbeid (OPS), spesielt i den form som Undervisningsbygg har valgt for disse prosjektene, er nytt i Norge. Den avtalemessige leierisiko som er til stede i en slik ny samarbeidsform, må vurderes i forhold til den risiko det er å være byggherre selv. I de ordinære gjennomføringsmodeller der Undervisningsbygg har byggherreansvaret, må Undervisningsbygg blant annet overta ansvaret for mangler ved bygningsmassen etter en reklamasjonsfrist på tre-fem år.

En av gevinstene ved valgte OPS-modell er at det for Undervisningsbygg kan være forretningsmessig lønnsomt å overlate eierskapet for enkelte bygg til en privat aktør. Når aktøren gis mulighet til å påta seg oppgaver som kommunen selv utfører ved øvrige skoler, må kompetanse- og erfaringsoverføring mellom partene også fremheves som en mulig gevinst. Spesielt gjelder det i driftsfasen. Med andre ord gir dette læringsmuligheter for Undervisningsbygg, og muligheter for å "benchmark" seg mot eksterne leverandører.

TILDELINGSKRITERIER

Det har vært viktig for Undervisningsbygg å finne en profesjonell leverandør med en plan for finansiering fra et solid selskap som kan ta en økonomisk risiko. Følgende tildelingskriterier ble brukt:

- Leiepris
- Oppgaveforståelse
- Organisering og kompetanse
- Arealeffektivitet
- Funksjonsmessig egnethet
- Kvalitet
- Estetikk og arkitektur
- Miljømessige egenskaper
- Oppfyllelsestid

Ulike prosjekter - sammenligninger

Bygningsmassen Undervisningsbygg eier og har det daglige ansvaret for utgjør ca. 1,2 millioner kvadratmeter fordelt på 750 bygg med ulik alder, tilstand og størrelse. Byggene brukes forskjellig, har ulikt antall elever og ulik beliggenhet samt høyst forskjellig utforming, stil og arealinndeling. Hver skole har sitt særpreg. Det betyr at det er svært vanskelig å lage en ensartet mal for hvordan en skole skal bygges og utvikles, og dermed tilnærmet umulig å etablere et helt entydig sammenligningsgrunnlag for ulike skoleprosjekter da det er vanskelig å finne helt objektive sammenligningskriterier.

I starten av OPS-prosjektet utarbeidet Undervisningsbygg basisberegninger (base case), basert på at kommunen selv hadde stått for hele prosjektet, for å ha et

vurderingsgrunnlag for de tilbudene som ble sendt inn. Tallene for disse basisberegningene, justert for endringer, gjengis i tabell 1, side 7 som en pekepinn for hva kvadratmeterprisen ville vært ved utbygging i egen regi. Det må imidlertid understrekes at noe av hensikten med å gå ut i markedet, slik man har gjort i dette prosjektet, er å utløse kreativitet i å finne nye løsninger hos leverandørene. De prosjektene Undervisningsbygg står med i dag, er derfor annerledes enn de man forventet seg i utgangspunktet.

En annen måte å sammenligne på, er å ta utgangspunkt i kvadratmeterprisen på nylig gjennomførte prosjekter. Igjen må det understrekes at ingen prosjekter er like og at det derfor ikke er mulig å gi en fullt ut objektiv sammenligning. De gevinstene som måtte ligge i driftsperioden blir heller ikke ivaretatt i en slik sammenligning, ei heller at kommunen ved starten av prosjektene får frigjort kapital (som tilbakebetales i løpet av leieperioden), som kan brukes til blant annet akuttiltak i forhold til andre skoler.

Undervisningsbygg har i tabells form satt opp leiepris per kvadratmeter på flere skoler i tabell 1 og 2, side 7.

Den valgte OPS-modell

Avtalene

Det foreslås leieavtaler på 25 års varighet. Undervisningsbygg overtar skolebyggene vederlagsfritt etter 25 år. Festeperioden for tomtene har tilsvarende lengde.

Undervisningsbygg har forhandlet fram følgende avtaler med Elcon Finans AS:

- Kjøpekontrakt for eksisterende bygninger (Undervisningsbygg mottar totalt kr 116 millioner ved salg for begge skolene)
- Festeavtale tomt
- Avtale om tilbakeføring av eiendommen
- Leiekontrakt
- Kontrakt om rettigheter og plikter i prosjekterings- og byggefasen
- Avtale om drift og vedlikehold i byggeperioden
- Avtale om drift og vedlikehold i leieperioden
- Avtale om tilleggstjenester
- Avtale om skole i drift
- Avtale om inventar

Det er et betydelig antall avtaler som er framforhandlet. Avtalene regulerer ulike forhold for ulike faser. Dette gjør det mer oversiktlig enn om mange forhold skulle vært regulert i færre og mer omfattende avtaler.

En fordel med den valgte modellen er en høy grad av kreativitet tidlig i prosessen. Det blir opp til leverandøren å løse oppgaven på en praktisk, estetisk og teknisk best mulig måte.

Kommuneadvokaten

Alle avtaler er forelagt Kommuneadvokaten som ikke har innvendinger til den innkjøpsform som er valgt. Kommuneadvokaten har fulgt prosessen fra starten og hatt

en omfattende gjennomgang av innholdet i de ulike avtalene, og kontraktsstrukturen er i samsvar med kommuneadvokatens synspunkter (ref. vedlagte brev av 18.10.04).

Styringsrett og betalingsmekanismer

Kontraktene ivaretar blant annet den styringsretten Undervisningsbygg må ha innenfor et viktig område som for eksempel HMS (helse, miljø og sikkerhet). Her har Undervisningsbygg en stansingsrett.

Ved hjelp av incentiver og betalingsmekanismer skal kontraktene sikre effektiv drift og vedlikehold i hele leieperioden. Avtalene trekker opp retningslinjer for en gitt standard på vedlikeholdet. Det legges opp til en betalingsmekanisme som sikrer Undervisningsbygg en rett til å holde tilbake deler av husleien hvis eiendommene ikke kan brukes som forutsatt. Trekk i betalingen er knyttet til manglende tilgjengelighet og mangelfull ytelse.

Leibeløpet som består av en del for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og en del for tilleggs- og finanselement, kan reduseres med opp til 20 prosent hvis skolene er helt eller delvis utilgjengelige. (Den såkalte tilleggsdelen består av driftsrelaterte tjenester som utleier påtar seg de fem første årene av leietiden. Dette er forhandlet fram og er regulert i en egen avtale).

Leibeløpet består av følgende elementer:

Forvaltning, drift og vedlikehold	10-15 prosent
Tilleggsdel	5-10 prosent
Finanselement	80-85 prosent

At det kan holdes tilbake noe av den finansielle delen, er viktig fordi det medfører at Elcon Finans AS får økonomiske incentiver til raskt å følge opp sin underleverandør for å rette opp eventuelle mangler.

Livsløpstankegangen innebærer at leverandøren i tillegg til å bygge skolene, skal ha ansvaret for å forvalte, drifte og vedlikeholde skolene i 25 år. Når leverandøren selv får et helhetlig ansvar for byggene i et 25 års perspektiv, vil det bli en høy grad av kreativitet tidlig i prosjektfasen, og det vil være en gevinst for utbygger å finne fram til langsiktige løsninger med høy kvalitet.

Risiko og fordeler

For Undervisningsbygg har det vært viktig fra starten av OPS-prosessen å finne fram til en samarbeidsform med avtaleparten som på best mulig vis kan gjøre prosjektet vellykket.

Kort oppsummert er fordelene med valgte OPS-modell:

- Fordeling av risiko mellom kommunen og privat leverandør (blant annet påtar leverandøren seg byggeherreansvaret som Undervisningsbygg ellers ville hatt selv)
- Konkurransform med et langsiktig samarbeid/partnerskap med leverandør som sikrer en vedlikeholdsstandard i hele leieperioden

- Ekstern finansiering på gunstige betingelser for å få fortgang i byggingen
- Muligheter for "benchmarking" i forhold til ekstern leverandør og læring knyttet til egen virksomhet

Risikoen kan oppsummeres slik:

- Kontraktsrisiko knyttet til ny kontraktsform med lang varighet
- Konkursrisiko hos avtaleparten (liten risiko, men store konsekvenser)

De største utfordringene i prosjektet har vært å finne en OPS-modell som sikrer Undervisningsbygg og kommunen de tilsiktete effekter ved inngåelse av avtale med en ekstern eier. Dette har medført betydelig nybrottsarbeid og omfattende juridiske og økonomiske vurderinger for å sikre hensiktsmessige og moderne skolebygg for Oslolever til en akseptabel pris.

I tillegg har risikofordelingen mellom Undervisningsbygg og Elcon Finans vært gjenstand for inngående analyser for å komme fram til et avtaleverk med gevinster for begge parter. Det er også i avtalene regulert ulike fora for samarbeid mellom partene. En styringsgruppe vil tre i kraft ved uenighet.

Valg av finansselskapet Elcon Finans AS som OPS-selskap, skal sikre finansieringen av de to skolene. Risikoen vil være at selskapet kan gå konkurs. Risikoen vurderes som liten. Undervisningsbygg støtter seg i den forbindelse til de soliditetskrav som norske myndigheter stiller til finansinstitusjoner. Elcon har i tillegg sørget for anerkjente underleverandører som Skanska Entreprenør og Skanska Services. Skanskas morselskap skal avgi en morselskapsgaranti både til Undervisningsbygg og Elcon Finans AS som bidrar til å redusere leveringsrisikoen.

ØKONOMI OG KVADRATMETERPRIS

Den mest objektive sammenligningen blir å se på kvadratmeterpriser for nyere prosjekter i regi av Undervisningsbygg. Tabellene viser de leiebeløp per kvadratmeter som kan tilbys Utdanningsetaten med en avkastning på ca. fem prosent. De presenterte leiebeløpene inneholder både finanselementet og forvaltning, drift og vedlikehold (FDV).

I leiebeløpene på Persbråten og Høybråten på henholdsvis kr 1.990,- per kvadratmeter og kr 2.120,- per kvadratmeter, er det inkludert avkastning på tomten (tomteverdi) og innvendig vedlikehold per kvadratmeter. Salg av bygningsmassen utgjør henholdsvis kr 60 og kr 56 millioner. Dette blir ca. kr 485,- og kr 760,- per kvadratmeter. Trekkes dette ut av leiebeløpet, blir leiekostnaden henholdsvis kr 1.505,- og kr 1.360,- per kvadratmeter.

I kvadratmeterprisen for de to nye prosjektene som er tatt med i sammenligningen, Søndre Nordstrand videregående skole og Kastellet med henholdsvis kr 1.780,- og kr 1.922,- per kvadratmeter, er det **ikke** beregnet avkastning på tomten.

Den såkalte basisprisen (base case) i tabell 1, har forutsatt at Undervisningsbygg bygger skolene selv og er en teoretisk beregning av kvadratmeterpris. Basisprisen ble utarbeidet i 2003. Prisene er justert i forhold til endringer i forhandlingene og KPI (konsumprisindeksen) per september 2004. Det er lagt til grunn fem prosent rente på

finansiell leie og samme FDV-kostnad som i mottatte tilbud fra Elcon Finans AS. Det er inkludert samme avkastning i kroner per skole som i Undervisningsbyggs tilbud til Utdanningsetaten.

Tabell 1:

Leiebeløp til Utdanningsetaten per kvadratmeter eks. mva.

Kommentarer

Tilbud Persbråten videreg. skole	kr 1.990,-	Inkl. tomteverdi på kr 98,- per m2 og innvendig vedlikehold på ca. kr 50,- per m2
Tilbud Høybråten skole	kr 2.120,-	Inkl. tomteverdi på kr 158,- per m2 og innvendig vedlikehold på ca. kr 50,- per m2
Basispris Persbråten	Kr 2.040,-	Inkl. tomteverdi og innvendig vedlikehold
Basispris Høybråten	kr 2.270,-	Inkl. tomteverdi og innvendig vedlikehold

Tabell 2:

Leiebeløp til Utdanningsetaten for to nyere prosjekter per kvadratmeter eks. mva.

Kommentarer

Søndre Nordstrand videreg. skole	kr 1.780,-	Ekskl. tomteverdi
Kastellet skole	Kr 1.922,-	Ekskl. tomteverdi

Konklusjon

Sammenligninger mellom ulike prosjekter er vanskelig fordi hvert enkelt prosjekt er unikt på grunn av en rekke variabler som: tomtepriser, størrelsen på tomten, beliggenhet, byggeskikk, arkitektur, tekniske løsninger, materialvalg, antall elever, øvrig bruk av byggene osv.

Undervisningsbyggs vurderinger av leiebeløpene knyttet til OPS-prosjektene på de to skolene, er at de har en akseptabel kostnad. Som det fremgår av tabellene er prisene lavere enn basisprisene som ble beregnet for prosjektene, og avviker lite i forhold til andre nyere prosjekter, der blant annet byggherrerisikoen ligger på kommunen. Samtidig ligger det en livsløpstankegang til grunn i prosjektet med et avtaleverk med betalingsmekanismer og intensiver som sikrer Undervisningsbygg kontroll over leveransen med en kontraktsfestet vedlikeholdsstandard. Det skal sikre at byggene holdes i god stand i leieperioden.

Finansiering

Seks alternative modeller har vært utredet når det gjelder finansdelens andel av leiebeløpet. Disse har vært presentert for Byrådsavdelingen for barn og utdanning som etter råd fra kommunens finansavdeling, valgte en modell med fem års rullerende fast rente. Dette er i tråd med kommunens rentestrategi (jf. Bystyresak 511/2002). Med dagens rentenivå fremkommer kvadratmeterprisen på kr 1.990,- for Persbråten og kr 2.120,- for Høybråten.

Kommunal risiko

Slik som den valgte OPS-modellen er strukturert, inngår Undervisningsbygg avtaler direkte med Elcon Finans AS. Fordi Undervisningsbygg betaler husleien og står for kontantstrømmen, er kredittrisikoen i prosjektet definert som kommunal risiko i følge Elcon Finans.

Renten er knyttet opp til tre måneders NIBOR (renteindeks) pluss 0,7 prosent. Finansieringsselskapet skal med andre ord ha en margin på 0,7 prosent sett i forhold til tre måneders lånerente mellom norske finansinstitusjoner. 0,4 prosent skal dekke den risiko som Elcon påtar seg som OPS-selskap. Det vil si en risiko som innbefatter blant annet byggherreansvaret, gjennomføring og oppfølging. 0,3 prosent vil da utgjøre selve "låneinntekten". Disse betingelsene må betegnes som gunstige for kommunen.

AVSLUTTENDE VURDERING

Styret i Undervisningsbygg mener at modellen som er valgt, er gunstig både for kommunen og utbygger og vil sørge for raskere finansiering og rehabilitering av skolene enn uten tilsvarende avtaler. Dessuten overføres svært mye av den økonomiske og driftsmessige risikoen til utleier, og Undervisningsbygg får mindre risiko som leietaker enn som byggherre.

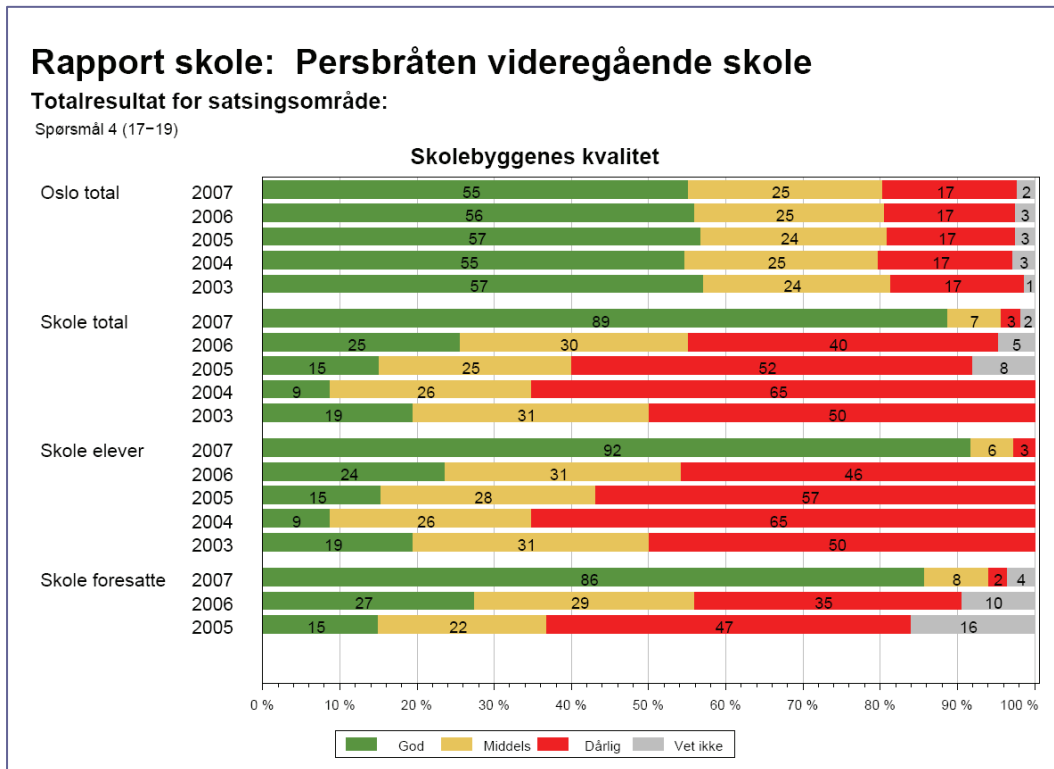
Begge skolene kan være ferdigstilt i løpet av ca. to år og åtte måneder (32-34 måneder) etter vedtak i Bystyret.

Vedlegg i henhold til liste inndelt fra nr. 1 til nr. 7.

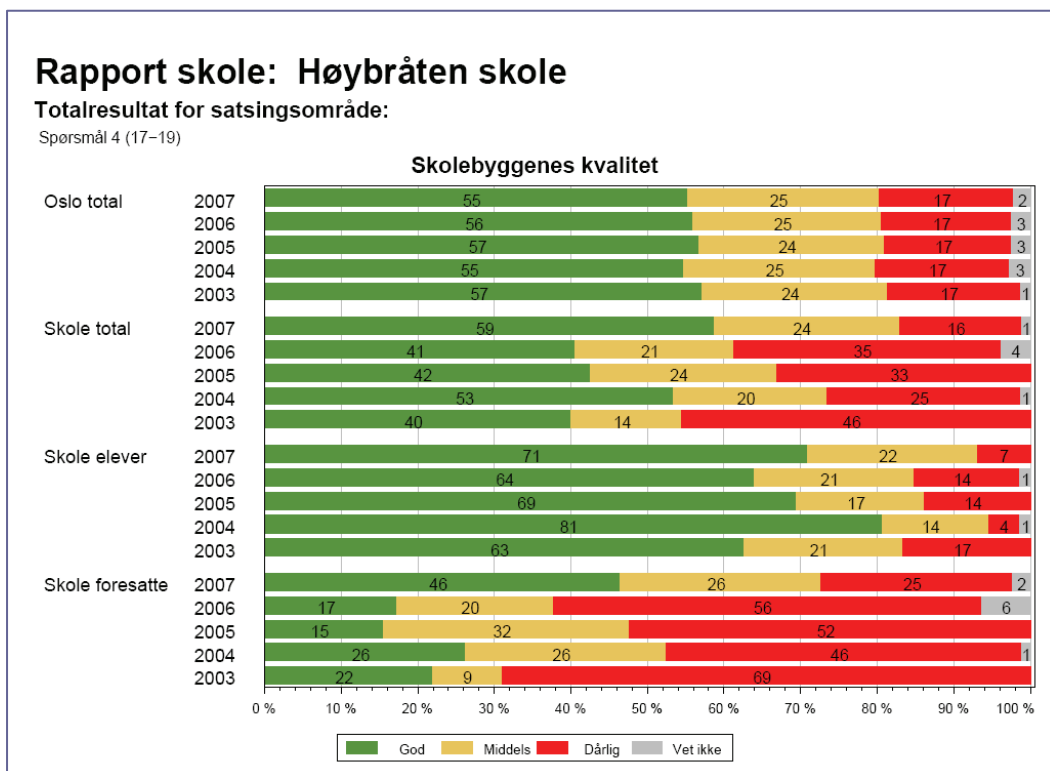
Vedlegg 10 Brukerundersøkelse skolebygg 2007

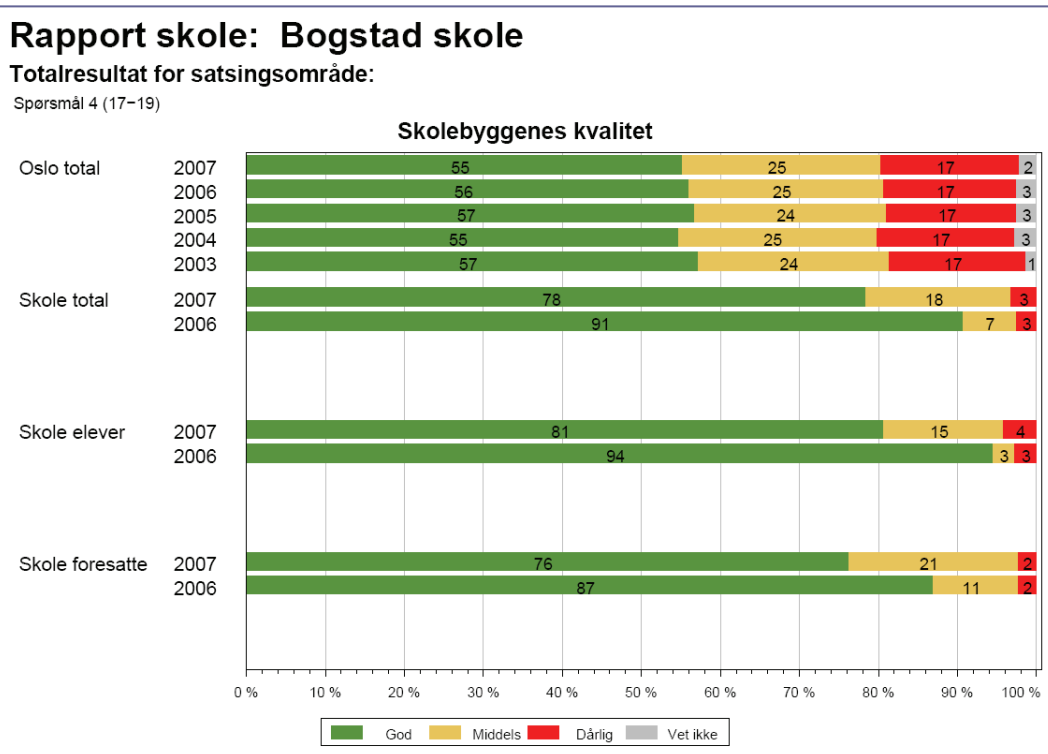
Resultater fra brukerundersøkelsen 2007 og tidligere. Elever og foresatte.
<https://lextra.oslo.kommune.no/ude/kvalitetsportalen?>

Persbråten videregående skole <http://www.ude.oslo.no/mmi/6689.pdf>



Høybråten skole. <http://www.ude.oslo.no/mmi/6590.pdf>





Vedlegg 11

Beregning av investerings- og finansieringskostnader

Base Case								OPS Alternativet							
Oppsummering: NV Tradisjonelt alternativ: 342 278 NV OPS Alternativ: 298 481 Differanse: 43 797								ca. 44 mill *billigere* med OPS NB: Likt hvis Base case hadde vært på 279 millioner. Økt rentenivå: 1,5 %							
Rente 5,27% Neddisk 4,50%								Rente 6,04% Neddisk 4,50%							
NV Realrentekost / oppr. Beløp: 6,96%								NV Realrentekost / oppr. Beløp: 13,92%							
Summer: 189 801 152 477 342 278								Summer: 155 400 143 081 298 481							
år	Restbeløp	Avdrag	Rentebeløp	Disk.faktor	NV Avdrag	NV Rentebeløp	NV Avd+rente	år	Restbeløp	Avdrag	Rentebeløp	Disk.faktor	NV Avdrag	NV Rentebeløp	NV Avd+rente
1	320 000	12 800	16 864	0,957	12 249	16 138	28 387	1	262 000	10 480	15 825	0,957	10 029	15 143	25 172
2	307 200	12 800	16 189	0,916	11 721	14 825	26 546	2	251 520	10 480	15 192	0,916	9 597	13 912	23 508
3	294 400	12 800	15 515	0,876	11 217	13 596	24 812	3	241 040	10 480	14 559	0,876	9 184	12 758	21 941
4	281 600	12 800	14 840	0,839	10 734	12 445	23 178	4	230 560	10 480	13 926	0,839	8 788	11 678	20 466
5	268 800	12 800	14 166	0,802	10 271	11 367	21 639	5	220 080	10 480	13 293	0,802	8 410	10 667	19 077
6	256 000	12 800	13 491	0,768	9 829	10 360	20 189	6	209 600	10 480	12 660	0,768	8 048	9 721	17 769
7	243 200	12 800	12 817	0,735	9 406	9 418	18 824	7	199 120	10 480	12 027	0,735	7 701	8 838	16 539
8	230 400	12 800	12 142	0,703	9 001	8 538	17 539	8	188 640	10 480	11 394	0,703	7 369	8 012	15 381
9	217 600	12 800	11 468	0,673	8 613	7 717	16 330	9	178 160	10 480	10 761	0,673	7 052	7 241	14 293
10	204 800	12 800	10 793	0,644	8 242	6 950	15 192	10	167 680	10 480	10 128	0,644	6 746	6 522	13 270
11	192 000	12 800	10 118	0,616	7 887	6 235	14 122	11	157 200	10 480	9 495	0,616	6 458	5 851	12 308
12	179 200	12 800	9 444	0,590	7 548	5 569	13 116	12	146 720	10 480	8 862	0,590	6 180	5 226	11 405
13	166 400	12 800	8 769	0,564	7 223	4 948	12 171	13	136 240	10 480	8 229	0,564	5 914	4 643	10 557
14	153 600	12 800	8 095	0,540	6 912	4 371	11 283	14	125 760	10 480	7 596	0,540	5 659	4 102	9 760
15	140 800	12 800	7 420	0,517	6 614	3 834	10 448	15	115 280	10 480	6 963	0,517	5 415	3 598	9 013
16	128 000	12 800	6 746	0,494	6 329	3 335	9 665	16	104 800	10 480	6 330	0,494	5 182	3 130	8 312
17	115 200	12 800	6 071	0,473	6 057	2 873	8 929	17	94 320	10 480	5 697	0,473	4 959	2 696	7 655
18	102 400	12 800	5 396	0,453	5 796	2 444	8 239	18	83 840	10 480	5 064	0,453	4 745	2 293	7 038
19	89 600	12 800	4 722	0,433	5 546	2 046	7 592	19	73 360	10 480	4 431	0,433	4 541	1 920	6 461
20	76 800	12 800	4 047	0,415	5 307	1 678	6 986	20	62 880	10 480	3 798	0,415	4 345	1 575	5 920
21	64 000	12 800	3 373	0,397	5 079	1 338	6 417	21	52 400	10 480	3 165	0,397	4 158	1 256	5 414
22	51 200	12 800	2 698	0,380	4 860	1 025	5 885	22	41 920	10 480	2 532	0,380	3 979	961	4 941
23	38 400	12 800	2 024	0,363	4 651	735	5 386	23	31 440	10 480	1 899	0,363	3 808	690	4 498
24	25 600	12 800	1 349	0,348	4 451	469	4 920	24	20 960	10 480	1 266	0,348	3 644	440	4 084
25	12 800	12 800	675	0,333	4 259	224	4 483	25	10 480	10 480	633	0,333	3 487	211	3 698

DFE 6.10.08

Undervisningsbygg Oslo KF ble etablert i 2002 for å sikre kommunen en langsiktig portefølje av gode og hensiktsmessige skole- og undervisningslokaler. Undervisningsbygg er Oslos største eiendomsforvalter med cirka 1,3 millioner kvadratmeter bygg fordelt på 175 skoler og 750 bygninger. Foretaket skal investere for 2 milliarder kroner i 2009 med hovedvekt på nybygg, tilbygg og rehabiliteringsprosjekter. Undervisningsbygg har 100 ansatte og ca. 40 personer innleid til ulike prosjekter. Bokført verdi av eiendommene er på ca. 15 milliarder kroner.

Undervisningsbyggs visjon er: Et skolebygg å være stolt av! De ansatte skal kjennetegnes av verdiene profesjonell, nytenkende, modig og redelig.

SINTEF er Skandinavias største forskningskonsern. Vår visjon er «Teknologi for et bedre samfunn». Vi skal bidra til økt verdiskapning, økt livskvalitet og en bærekraftig utvikling. SINTEF selger forskningsbasert kunnskap og tilhørende tjenester basert på dyp innsikt i teknologi, naturvitenskap, medisin og samfunnsvitenskap.

SINTEF Byggforsk er det tredje største byggforskningsinstituttet i Europa. Vi har rom både for store forskningssatsinger og for tett oppfølging av de mange små bedriftene. Vårt mål er bedre produktivitet og økt kvalitet i det bygde miljøet.

SINTEF Byggforsk er Norges ledende formidler av forskningsbasert kunnskap til byggenæringen. Våre publikasjoner inneholder tilrettelagte erfaringer og resultater fra praksis og forskning. Vi utgir Byggforskserien, Byggebransjens våtromsnorm, håndbøker, rapporter, faktabøker og beregnings- og planleggingsverktøy.