



# Offentlig-privat samarbeid (OPS)

**Alternativt verktøy for å løse viktige samfunnsoppgaver**

# Forord – OPS

## **Offentlig-privat samarbeid - OPS - bidrar ofte til at offentlige prosjekter gjennomføres raskere og koster mindre.**

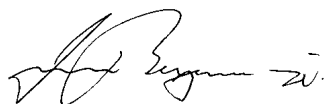
Næringslivets Hovedorganisasjon har i samarbeid med Torkildsen, Tennøe & co Advokatfirma AS og PricewaterhouseCoopers AS utarbeidet denne publikasjonen for å øke oppmerksomheten om mulighetene offentlig-privat samarbeid (OPS) gir samfunnet.

Likevel vil det variere fra prosjekt til prosjekt om offentlig-privat samarbeid er et egnet virkemiddel. I mange sammenhenger er det opplagt at offentlige myndigheter og private aktører kan utfylle hverandre. På flere områder har private aktører en spisskompetanse som det offentlige mangler, og som det er naturlig å spille på. Selve OPS-modellen kan derfor være klok.

Publikasjonen peker på hvilke momenter som oppdragsgiver må vurdere dersom OPS skal velges som samarbeidsform. Videre bygger publikasjonen på erfaringer som oppdragsgivere og leverandører har gjort via konkrete OPS-prosjekter. Disse erfaringer gir informasjon for oppdragsgivere som vurderer OPS.

NHO mener at OPS-modellen er et av flere verktøy for å bedre tjenestetilbudet i offentlig sektor fordi tettere samarbeid med privat sektor ofte gir gevinster for alle parter.

Vi håper at publikasjonen bidrar til at det offentlige vil foreta de riktige vurderingene.



Finn Bergesen jr.  
Administrerende direktør

# Innledning

## NYTENKING OG INNOVASJON FOR Å LØSE VIKTIGE SAMFUNNSOPPGAVER

Den offentlige infrastrukturen i Norge og ellers i Europa slites ned og forringes. Bevilgningene til vedlikehold i de offentlige budsjettene holder ikke på langt nær tritt med det raskt tiltagende behovet.

Til vanlig står den offentlige sektoren selv for utbygging og drift av infrastrukturen. Private blir i stor grad bare trukket inn som leverandører av begrensede ansvarsoppgaver over kortere tidsrom, for eksempel rådgiver-, entreprenør- og driftstjenester. De tradisjonelle gjennomføringsmodellene gir i liten eller ingen grad leverandørene et helhetsansvar for utbygging og drift. For å komme det stadig voksende vedlikeholdsetterlepet til livs bør nye gjennomføringsmodeller vurderes. Her kan ulike samspill- og partneringmodeller, blant disse former for offentlig-privat samarbeid (OPS), være aktuelle.

OPS er en gjennomføringsmodell som i større grad enn tradisjonelle fremgangsmåter har sin styrke i et livsløpsperspektiv. Et

livsløp for et bygg eller et anlegg består av selve byggingen og deretter drifts- og vedlikeholdsperioden. Den ivaretar anskaffelsens kostnader gjennom levetiden for investeringen, er en livsløpsleveranse og betyr et livsløpsansvar for den private leverandøren. Denne gjennomføringsmodellen utvider en tradisjonell avtale om f.eks. bygging av en skole eller vei. Den omfatter også ansvaret for finansiering, teknisk drift og vedlikehold gjennom mye av hele levetiden. I den offentlige sektoren i Europa ellers tas OPS-modeller i bruk i stadig større grad. En fornuftig bruk av modellen kan dessuten bidra til mer nyskaping, økt kvalitet, større fokus på livsløpskostnadene og dermed en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

I denne publikasjonen finner du kunnskap om muligheter og utfordringer med OPS:

- Hvilke erfaringer er gjort i Norge?
- Når er OPS er aktuelt?
- Hvilke tiltak kan gjøres for å stimulere til bruk av OPS?

# OPS - en alternativ gjennomføringsmodell

## Begrepet «OPS» (offentlig-privat samarbeid)

I Norge er OPS definert som «En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra offentlig sektor, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.»

Det finnes flere OPS-gjennomføringsmodeller. En av dem er at en leverandør får i oppgave å prosjektere, utvikle og drifte et anlegg eller en tjeneste i et livsløpsperspektiv. Kontrakten kalles da DBD (Design, Bygge, Drift). Den offentlige oppdragsgiveren står her for finansieringen av ytelsen.

Den utgaven av OPS som brukes i denne publikasjonen, er en såkalt DBFD-kontrakt (Design, Bygg, Finansiering og Drift). I denne OPS-modellen beskriver den offentlige oppdragsgiveren oppdraget som skal løses, ved å beskrive funksjons- og kvalitetskravene. Leverandørens oppgave blir da å prosjektere, bygge, finansiere, drifte og vedlikeholde investeringen i den tidspe-

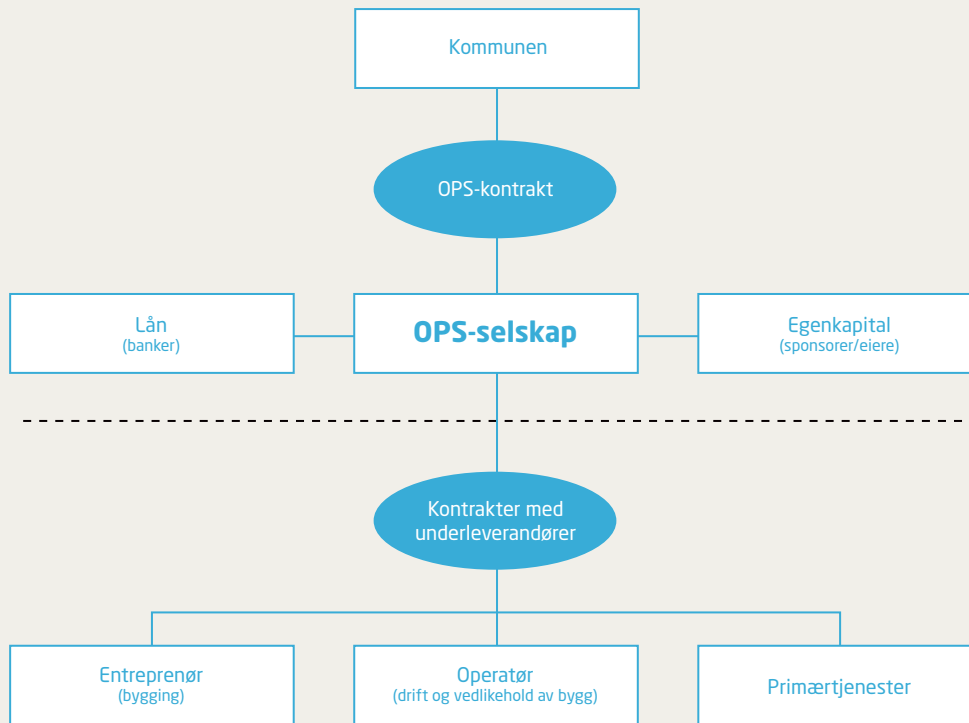
rioden som kontrakten omfatter. Vederlaget til leverandøren betales ved en avtalt offentlig leiepris og/eller brukerbetaling. Om ønskelig kan den offentlige oppdragsgiveren velge å overta som eier av investeringen etter endt leieperiode. I tillegg kan også drift av kjernetjenester som eventuelt skal foregå i bygget, inngå i en OPS-kontrakt, slik som for eksempel hotelltjenester for et sykehus hotell og kantine- og vaktmestertjenester for skoler. OPS kan dessuten for mange offentlige virksomheter være et alternativ til å utføre tjenestene selv (i egenregi).

### MYTE: «Privat finansiering er en forutsetning for OPS»

#### FAKTA:

Hovedformålet med å benytte en OPS-modell er å forbedre leveransen til en offentlig tjeneste eller til oppføring og drift av offentlig infrastruktur.

Det er vanligvis leverandøren som stiller med finansiering i en OPS-kontrakt. Dette gjelder imidlertid bare en av OPS-variantene. Det er også OPS-modeller hvor oppføring og drift av infrastruktur blir gjennomført av leverandøren og hvor finansieringen kommer fra den offentlige oppdragsgiveren.



Figuren viser kontraktstrukturen i en OPS-kontrakt. Den offentlige oppdragsgiveren har bare én kontraktspart. Den valgte leverandøren inngår på sin side flere kontrakter for å løse oppgaven som selskapet har påtatt seg.

Hovedforskjellen mellom en OPS-modell og en tradisjonell gjennomføringsmodell er betalingsmekanismen og livsløpsansvaret. Med en tradisjonell gjennomføringsmodell er offentlig sektors utbetalinger høye i byggeperioden, fordi investeringen da skal finansieres. Før bygget eller anlegget står ferdig, bærer offentlig sektor normalt risikoen for overskridelser på tid og kostnad. I driftsperioden ligger gjerne risiko og ansvar ved inngåelse av fremtidig drifts- og vedlikeholdskontrakter hos den offentlige bestilleren. Det samme gjelder ved ekstraordinært vedlikehold pga. eventuelle mangler etter utløpet av garantiperioden.

Når OPS benyttes, er det offentliges forpliktelse til å betale knyttet opp mot resultatet av prosjektet og om tjenestene oppfyller fastsatte funksjons- og behovskrav etter ferdigstillingen. Bruk av OPS gir leverandøren et stort insitament til å velge løsninger og kvaliteter som gjør livsløpskostnadene minst mulige fordi vederlaget er knyttet til årskostnader (avskrivninger og FDVU-kostnader) i avtaleperioden. Dette fører til at leverandøren ikke fristes til å velge lavkvalitetsløsninger som gir reduserte investeringer, dersom dette medfører høyere årskostnader enn om det velges en løsning som gir høyere investeringskostnad.

## VIRKEMIDDEL FOR EN EFFEKTIV OG MÅLRETTET GJENNOMFØRINGSMODELL

Når en oppdragsgiver skal benytte en OPS-kontrakt, følger han i all hovedsak samme fremgangsmåte som ved tradisjonelle kontrakter. Det er regelverket for offentlige anskaffelser som gir rammebetingelsene for kontraktinngåelsen.

Før en kontrakten inngås, må den offentlige oppdragsgiveren definere klare mål for anskaffelsen. Målene beskrives i form av krav til hvordan leveransen skal fungere (funksjonelle krav). Det kan eksempelvis være krav til et veganleggs tilgjengelighet for brukerne over en definert tidsperiode (eksempelvis 20-30 år). Leverandøren gis så frihet til å løse oppgaven så effektivt som mulig.

### MYTE: "OPS er en form for privatisering"

#### FAKTA:

Privatisering innebærer salg av offentlige midler til privat sektor. Det skjer ikke når OPS benyttes.

I en OPS-kontrakt endres offentlig sektors rolle fra byggherre til en organiserende, regulerende og styrende rolle. OPS betyr med andre ord at leverandøren bygger infrastruktur og/eller drifter tjenester. Infrastrukturen kan ved kontraktslutt tilbakeføres til offentlig sektor. Når et bygg, et veianlegg eller noe annet som det offentlige eier eller driver, selges/overdras til private interesser (privatisering) må det offentlige nøye seg med å styre driften/bruken gjennom alminnelig regulering. Ved OPS styrer det offentlige gjennom en kontrakt som direkte definerer hver av partenes rettigheter og forpliktelser.

## BETALING VED LEVERING

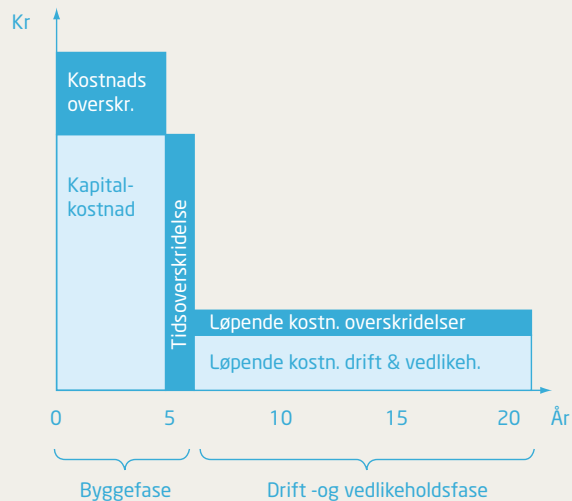
I en tradisjonell gjennomføringsmodell etterspør den offentlige oppdragsgiveren selve objektet – en vei eller bygning. I en OPS-modell etterspørres derimot den funksjonen som leverandøren skal oppfylle for innbyggerne over veiens eller bygningens livsløp.

I en tradisjonell gjennomføringsmodell er betalingen for eksempel av et bygg knyttet til enhetspriser, mengder og innsatsfaktorer (detaljspesifisering av input). I en OPS-modell er betalingen avhengig av at bygningen eller anlegget gjennom hele kontraktsperioden imøtekommer de funksjoner og kvaliteter som er avtalt (funksjonsspesifisering av output). Betalingen for bygget /anlegget skjer ved brukerbetaling eller avtalt offentlig leiepris. Det finnes imidlertid også muligheter for tredjepartsinntekter for eksempel ved at leverandøren eller det offentlige leier ut deler av bygningsmassen eller utnytter den kommersielt på andre måter.

Det årlige vederlaget (leien) er ofte et avtalefestet basisbeløp som utbetales fra bygget står klart til bruk og gjennom hele drifts-/avtaleperioden. Basisbeløpet justeres eventuelt etter det som leveres i samsvar med betalingsmekanismer i kontrakten.

Forskjellen på betaling i en tradisjonell gjennomføringsmodell og i en OPS-modell kan fremstilles som vist på neste side. Ved en tradisjonell modell er den offentlige oppdragsgiverens utbetalinger høye i byggeperioden, mens investeringskostnadene skal finansieres. Når bygget står ferdig, bærer det offentlige normalt risikoen for overskridelser på tid og kostnad. I driftsperioden ligger gjerne risiko og ansvar ved inngåelse av fremtidig drifts- og vedlikeholdskontrakter hos den offentlige bestilleren. Det samme gjelder ved ekstraordinært vedlikehold pga. eventuelle mangler etter utløp av garantiperioden.

## Tradisjonell anskaffelse



Her betaler det offentlige for investering, drift og vedlikehold i separate kontrakter, og tar risiko for kostnadsoverskridelser og for sen levering både i byggefasen og de etterfølgende driftsårene.

## OPS anskaffelse



Ved bruk av OPS betaler det offentlige når tjenesten leveres, mens leverandøren finansierer. På lang sikt er avkastningen av investeringen avhengig av kvaliteten på tjenesten.

Når OPS-modellen benyttes, betaler ikke det offentlige for investeringen i byggefasen. Først når bygget står ferdig og driftsfasen har startet, betaler den offentlige oppdragsgiveren det årlige vederlaget som er avtalt. Størstedelen av vederlaget skal gjerne dekke investeringselementet og en mindre del dekker kostnadene for drift og vedlikehold. Med en OPS-modell risikerer heller ikke det offentlige å måtte betale for en eventuell kostnadsoverskridelse under oppføringen. Derimot får leverandøren trekk i vederlaget hvis bygget ikke er ferdig til avtalt tid, driftsstandard er dårligere enn avtalt, eller hvis deler av bygget må holdes stengt pga. ikke planlagt vedlikehold. Alle kostnadsoverskridelser ved drift og vedlikehold tar leverandøren normalt risikoen for.

**MYTE: "Økonomisk fortjeneste for leverandøren er uforenlig med forsvarlige tjenester for innbyggeren"**

### FAKTA:

Økonomiske insentiver for leverandøren fungerer som en drivkraft for levering av bedre tjenester, og er ikke uforenlig med en forsvarlig tjeneste for innbyggerne. Ved å gi leverandøren anledning til å tjene på kostnadsreduksjoner motiveres han til å løse oppgaven på en måte som også medfører innsparing for den offentlige bestilleren, samtidig som innbyggeren får den tjenesten som det offentlige har stillet i utsikt.

# Muligheter ved å benytte OPS

## • STØRRE FOKUS PÅ TJENESTENE TIL INNBYGGERNE

OPS kan være et virkemiddel til å skaffe bedre tjenester til innbyggerne. Det kommer av at modellen i større grad enn tradisjonelle gjennomføringsmodeller åpner for å skape bedre økonomiske insentiver for å oppnå målene sett i et livsløpsperspektiv. En leverandør får bare betalt fullt vederlag dersom kvalitet og tilgjengelighet til tjenesten er som avtalt. Innbyggerne tjener på dette ved at tjenestene som leveres, blir bedre. Det kommer for eksempel av at midler som eventuelt frigjøres fra investerings-/ driftsbudsjett pga. lavere årskostnader til infrastruktur, i stedet kan settes inn i tjenesteproduksjonen.

### MYTE: "Politikerne mister styringen"

#### FAKTA:

OPS-kontraktene varer som regel i 20-30 år, og vil ikke bli endret i perioden uten at dette er nærmere avtalt i kontrakten. Så lenge kontraktsforholdet dreier seg om levering av en tjeneste eller et bygg/anlegg til innbyggerne, eksempelvis et skolebygg eller en vei, er det ikke et politisk tema om tjenesten skal opprettholdes eller ikke, etter et politisk skifte. Politikere kan ved bruk av OPS sikre styringen av innbyggernes tjenester i et langt tidsperspektiv.

Politikernes handlefrihet kan derimot bli begrenset i de tilfeller der alle offentlige investeringstiltak gjennomføres som OPS-prosjekter, og hele det offentlige investerings- og driftsbudsjett blir bundet opp i årlige avtalefestede vederlag. En sånn teoretisk ytterlighet kan føre til at politikere mister handlefrihet og ikke lenger kan prioritere mellom ulike tiltak.

## • MER NYSKAPENDE LØSNINGER

OPS-kontrakter gir insentiver til å finne nyskapende løsninger. Det kommer av at leverandørene får anledning til å se hele prosjektet under ett, fra design via bygging til drift. Dermed er det allerede i designfasen muligheter for å se etter effektive og nyskapende løsninger under både bygge- og driftsperioden. I og med at hele løsningen settes ut på anbudskonkurranse under ett, får de leverandørene som kan bygge best kvalitet (mindre vedlikeholdskrevende) og få de mest effektive drift- og vedlikeholdsløsningene, størst mulighet til å vinne konkurransen.

### DRIFTSFASEN - E39 Lyngdal - Flekkefjord:

OPS-selskapet Allfarveg valgte å legge et lysere tilslag i asfalten. Hensikten var å redusere energiutgiftene i driftsfasen (strøm utgjør anslagsvis 30 % av kostnadene i driftsfasen), og finne mer miljøvennlige løsninger. En lys asfalt reflekterer lyset slik at funksjonskravet på belysning og refleksjon ble ivaretatt, og løsningen var energisparende. Det lyse tilslaget var dyrere enn ordinære tilslag, men løsningen viste seg likevel lønnsom fordi man kunne se investeringen i et helhetlig perspektiv – i livssyklusperspektivet.

## Eksempel på hvordan risiko kan fordeles:

### Risikofordeling

Risiko bør allokeres til parten som best forstår og kan påvirke dem

Offentlige

Delt

Private

- Tomteervervelse
- Etterspørsel
- Endrede krav/rammebetingelser
- Latente feil

- Inflasjon
- Regulatoriske rammebetingelser
- Skatt
- Force Majeure

- Design & konstruksjon
- Ferdigstillelse
- Drift og vedlikeholdskostnader
- Operativ ytelse
- Latente feil (nye)
- Tredjepartsinntekter

#### BYGGEFASEN - E39 Klett - Bårdshaug:

Under prosjektering av tunnelene og vegstrekningen så OPS-selskapet Orkdalsvegen AS at det kunne være hensiktsmessig å forbedre vegprosjektet. I løpet av byggeperioden ble det fremmet 14 søknader om endring i reguleringsplanen – endringer som gjorde vegens beliggenhet i terrenget best mulig, forlenget tunneler og førte til mer rasjonell og kostnadsbesparende bygging. Reguleringsendringene ble vurdert som vinn-vinn, og gevinstene i byggeperioden ble fordelt mellom oppdragsgiveren og OPS-selskap.

#### • MER HENSIKTMESSIG RISIKOFORDELING SOM IGJEN KAN GI GEVINSTER

Bruk av OPS åpner for en mer fornuftig fordeling av risiko mellom den offentlige oppdragsgiveren og den private leverandøren. Det offentlige kan oppnå gevinster ved overføring av risiko til private fordi risikoen alltid bør plasseres hos den part som mest effektivt kan håndtere den og dermed prise de ulike risikoelementer. En part som ikke har styring på et risikoelementet priser risiko høyere enn den parten som kan styre den.

Ved en tradisjonell gjennomføringsmodell bærer offentlig sektor normalt risikoen for kostnadsoverskridelser som følge av for eksempel mengdeøkning og prosjekteringsfeil. I OPS er dette oftest leverandørens ansvar, og inngår dermed i prisen som betales til selskapet. Leverandøren tar normalt store deler av risikoen knyttet til utbyggingskostnader, ferdigstillestidspunkt, drifts- og vedlikeholdskostnader (elementer de selv kan påvirke i større grad enn det offentlige). Det offentlige beholder deler av risikoen for inflasjon, offentlige endringer (skatt, avgift, lover og forskrifter, standarder, egne planendringer m.m.). Dette er elementer som en leverandør ikke kan påvirke.

Større ansvar for gjennomføringen og større finansiell handlefrihet leder til et sterkt fokus på risikostyring og reduksjon av sannsynlighet for uheldige utfall.

### MYTE: "Risikoen forblir på det offentliges hender, mens leverandøren tar fortjenesten"

#### FAKTA:

For å oppnå best mulig fordeling må risikoen bæres av den parten som er mest egnet til å påvirke den. I et OPS-prosjekt påtar leverandøren seg ofte prosjekteringsrisiko, byggerisiko, leveranserisiko og driftsrisiko. Den offentlige oppdragsgiveren holder så den risikoen som han er best rustet til å håndtere, så som politisk risiko (vedtak om investering og finansiering av årlige vederlag), planleggingsrisiko (grunnerverv, arkeologi), og i noen tilfeller finansiell risiko (om renten er fast eller flytende har innvirkning på om det årlige vederlaget er fast eller flytende). Det er eksempler på at OPS har feilet fordi for mye risiko har vært overført til leverandøren, som er ute av stand til å håndtere risiko utenfor sin kontroll. Overdreven overføring av risiko til leverandøren kan medføre mislykkede og overprisede OPS-prosjekter.

### • STØRRE FOKUS PÅ LIVSSYKLUSKOSTNADER OG MILJØMESSIGE KONSEKVENSER

Etter regelverket for offentlige anskaffelser skal det offentlige ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljøkonsekvenser når prosjekter planlegges. Ved tradisjonell gjennomføringsmodell kommer disse hensynene først og fremst inn ved behovsvurderingen og ved for eksempel valg av bygningsmessige kvaliteter ved utforming av bygget. Når det gjelder alenestående avtaler med private om drift av et bygg eller et anlegg, forutsetter anskaffelsesregelverket at slike konkurranseutsettes. Derfor er det vanskelig å ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljøkonsekvenser i drifts- og vedlikeholdsfasen fordi dette ikke er knyttet til ansvaret for oppføringen av bygget eller anlegget. Siden OPS kan inngås med avtaleperioder helt opp til 20-30 års varighet, er det enklere å sikre at disse hensynene ivaretas.

Leverandøren i en OPS-kontrakt har en sterk egeninteresse i å prosjektere og tegne bygget slik at de fremtidige FDVU-kostnadene (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling) blir lavest mulig. Det kommer av at han bærer kostnadene med å planlegge og oppføre bygningsmassen i tillegg til å ha driftsansvaret med tilhørende kostnader. Selve konkurransen baserer seg dessuten på en livssyklus-kostnad. På denne måten gjennomsyrrer livsløpsperspektivet hele gjennomføringsmodellen. Det offentlige kan eksempelvis stille konkrete krav til energiforbruk som leverandøren må ta hensyn til ved valg av tekniske løsninger og drift av bygget.

### Eksempel

Varmepumpe ved St Svithun pasienthotell

Ved prosjektering av energiløsninger på St. Svithun pasienthotell i Stavanger ble det besluttet å benytte en energi- og miljøvennlig varmpumpe. Til tross for høy engangskostnad var denne løsningen besparende på lang sikt. Det er usikkert om en slik løsning hadde blitt valgt dersom perspektivet hadde vært vesentlig kortere enn 20 år.

Det har det siste vært stor oppmerksomhet rettet mot vedlikeholdsetterslepet på offentlige bygg og anlegg. På grunn av presset på de offentlige budsjettene blir vedlikehold ofte prioritert ned, og det skapes et vedlikeholdsetterslep. Dette fører til et ikke realisert finansieringsbehov på det offentliges side. Rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde"<sup>1</sup> avdekker et vedlikeholdsetterslep i skolesektoren i kommunene på 65 mrd kr.

### • RASKERE TILGANG PÅ TJENESTER TIL INNBYGGERNE

I motsetning til i tradisjonelle byggeprosjekter mottar leverandøren i en OPS-kontrakt først betaling fra det tidspunktet prosjektet er ferdigstilt. Betalingsmekanismen utløses når leietakerne tar bygget i bruk eller når bilistene kan benytte den nye veiparsellen. Leverandøren har således en åpenbar egeninteresse i å fullføre prosjektet tidligst mulig.

Kortere byggetid har samfunnsøkonomiske gevinster. Det spares renter på kapital bundet i prosjektet. Tidsrommet da brukerne påføres ulemper som følge av byggingen, blir kortere. Dessuten fremskyndes tidspunktet for når brukerne kan høste gevinsten av prosjektet. Dette kan for eksempel redusere antall alvorlige ulykker og/eller korte ned reisetiden for miljøskadelig tungtransport.

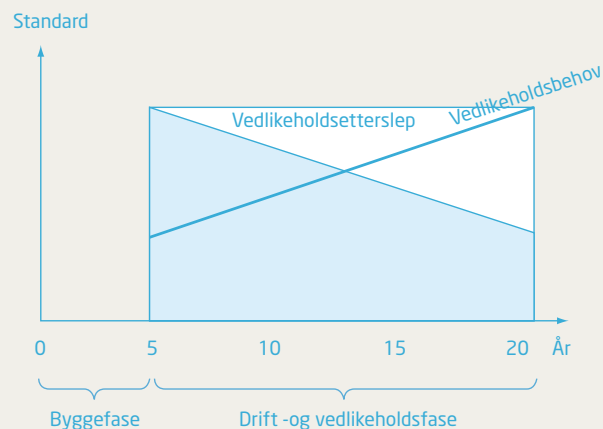
En faktor som medvirker til at bygget eller anlegget blir ferdig tidligere enn ved bruk av en mer tradisjonell modell, er at finansieringen er tilpasset leverandørens fremdriftsplan og gjennomføringsfrihet.<sup>2</sup> Når leverandøren har et totalansvar for planlegging, prosjektering, innkjøp og gjennomføring, bidrar det til en effektivisering av de enkelte ledd i produksjonsrek-

<sup>1</sup> Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, september 2008. Rapport utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag for Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – KS.

<sup>2</sup> Med gjennomføringsfrihet menes at Leverandøren har ansvar for organisering, planlegging og styring av ressursene i prosjektet. Videre pekes det på at Leverandøren har fullt ansvar for og kontroll på prosjekteringen.

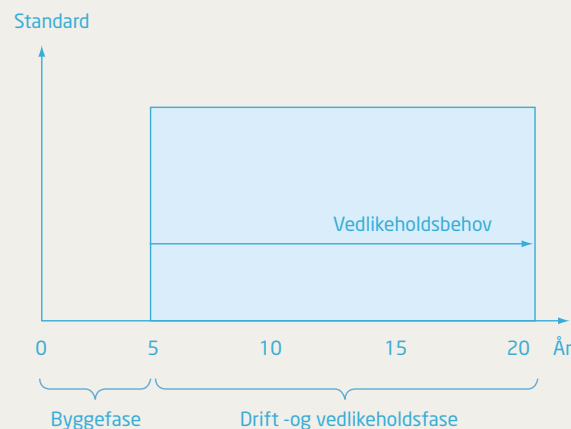
Figuren viser hvordan man ved bruk av OPS unngår vedlikeholdsetterslepet, fordi det er kontraktfestet at investeringen skal holde en forhåndsdefinert standard gjennom hele avtaleperioden.

### Tradisjonell anskaffelse



I en tradisjonell gjennomføringsmodell er standarden på eksemplervis bygget (representert ved y-aksen) høyest når bygget er ferdig reist. I etterkant synker ofte standarden pga manglende prioritet av vedlikehold i de offentlige budsjetter.

### OPS anskaffelse



Ved bruk av OPS er standarden på eksemplervis bygget (y-aksen) like høy gjennom hele driftsfasen (x-aksen) fordi den private parten ikke får betalt hvis vedlikeholdet ikke er slik kontrakten forutsetter.

ken. OPS er heller ikke på samme måte som en tradisjonell gjennomføringsmodell avhengig av det offentlige bevilgningsprosesser.

Erfaringene fra OPS-bruken i vegsektoren viser at byggetiden blir vesentlig redusert sammenlignet med tilsvarende vegprosjekter utført etter tradisjonell gjennomføringsmodell.<sup>3</sup>

### • VOLUMRABATTER VED Å SAMLE FLERE PROSJEKTER

Bruk av OPS kan åpne for at det offentlige i større grad kan samle sine behov på tvers av geografiske, organisatoriske og bevilgningsmessige forskjeller. Kommuner og statlige instanser kan for eksempel gå sammen med forsknings- og næringslivsmiljøer om utbygging av skoler, høyskoler som tilknyttes disse miljøene. Det offentlige går ut i markedet og åpner for at leverandører kan tilby utbygging/rehabilitering, finansiering og drift av skole- og næringscampuser med offentlige og private leietakere.

OPS kan åpne for campusetableringer hvor det tilrettelegges for synergi mellom forskning, utvikling, utdanning og næringsliv. Ved slike campuser kan skolene ta mer aktiv del i eksempelvis samarbeidet mellom forskningsmiljøer og næringsliv.

Ellers kan OPS være en aktuell modell for kommunalt samarbeid innenfor helsesektoren. Et eksempel er sykehjem for "tunge" pasienter. Det har ofte ikke de små kommunene selv råd til å etablere med fullt fagmiljø. En OPS-løsning kan fremme interkommunalt samarbeid ved å gi muligheter for å levere et antall plasser til hver kommune. En samling av små enkeltprosjekter (portefølje) kan føre til rasjonaliseringsgevinster på leverandørsiden både i byggeperioden og ikke minst i driftsperioden. Disse gevinstene bør komme det offentlige til gode. Tilsvarende muligheter er det i veiprosjekter hvor det offentlige kan oppnå rasjonaliseringsgevinster hos leverandøren ved å tildele oppdrag over lengre veistrekninger.

<sup>3</sup> Dovre International AS / Transportøkonomisk institutt: "Evaluering av OPS i vegsektoren", Oslo juli 2007 (s. 5 flg)

# De viktigste utfordringene ved å benytte OPS

## • KRAV OM ANNEN BESTILLERKOMPETANSE

OPS er en relativt uprøvd modell i Norge og erfaringsmaterialet er begrenset. Det er forholdsvis få "rene" OPS-prosjekter i den offentlige sektoren. OPS krever at både det offentlige og leverandøren har nødvendig kunnskap om hvordan modellen skal praktiseres. Dersom OPS legges til rette på feil måte, skaper det lett økt risiko for ikke å nå de mål/krav som er stilt fra det offentlige side. Det må være kunnskap om fremgangsmåten for valg av leverandør, utforming av kontrakten og ikke minst hvordan partene skal forholde seg til hverandre ved gjennomføring av kontrakten. Det er for eksempel viktig at begge parter forstår hverandres rolle i prosjektgjennomføringen. Erfaringer fra OPS i Norge har vist at i de tilfeller hvor modellen ikke har vært tilstrekkelig forankret på bestiller- og leverandørsiden, har samarbeidet og prosjektgjennomføringen vært mindre vellykket. Med manglende forankring siktes det til både manglende evne og vilje til å lykkes med OPS.

## • STØRRE FOKUS PÅ VALG AV RIKTIG LEVERANDØR

Valg av leverandør i en OPS-modell er enda viktigere enn ved tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Ved OPS velger den offentlige oppdragsgiveren samarbeidspartner for 20 til 30 år

fremover. Før OPS-kontrakten tildeles, må det derfor vies mye oppmerksomhet mot å finne frem til riktig leverandør. Foruten å stille krav til økonomisk soliditet og gjennomføringsevne må det offentlige forsikre seg om at tilbudt nøkkelpersonell har den kompetanse og oppgaveforståelse som trengs. Dette er forhold som må sjekkes ut i konkurransefasen.

### MYTE: "I OPS plukker de private ut den mest lønnsomme delen av tjenestene"

#### FAKTA:

Den offentlige aktøren setter krav til og spesifiserer tjenestene som skal ytes av den private leverandøren i en OPS-modell. Det skjer i forkant av anskaffelsesprosessen. I en god anskaffelse er kontraktforhold priset på et nivå som gir en god avtale for innbyggerne og en forretningsmessig levedyktig avtale for potensielle leverandører. Avtalen er bindende ved kontraktsinngåelsen. Selv om kontrakten spesifiserer leveranse av ulønnsomme deler av de offentlige tjenestene, må disse utføres. Det blir kontraktsbrudd dersom leverandøren ikke leverer disse ytelsene, og det vil i sin tur føre til sanksjoner.

Ved OPS-kontrakter bør partene i størst mulig grad konsentrere seg om å bruke "resultatbaserte kontrakter", som lønner leverandører basert på deres prestasjoner. Dette tilsier at avkastningen direkte knyttes til prestasjon, og resulterer i en samlet besparelse for innbyggerne.

### • MULIGHET FOR HØYERE TRANSAKSJONSKOSTNADER

Normalt påløper høyere kostnader i selve anskaffelsesprosessen ved OPS enn ved en tradisjonell gjennomføringsmodell. Det kommer av at det offentlige legger vekt på å sikre seg riktig valg av leverandør, og ikke minst for å finne frem til den best mulige risikofordelingen. Kostnader i forbindelse med innleie av fagrådgivere på økonomisk, teknisk og juridisk side har ofte ført til at offentlige beslutningstakere har vært tilbakeholdne med å gjennomføre OPS. Erfaringer så langt har imidlertid vist at transaksjonskostnadene nå er betydelig redusert sammenliknet med de første OPS-anskaffelsene. Standardisering av konkurransegrunnlag og kontrakter er viktige virkemidler for å redusere disse ekstra kostnadene. Dersom OPS tilrettelegges på riktig måte, vil offentlig sektor dessuten kunne gjøre betydelige besparelser når det gjelder å utarbeide kravspesifikasjon. Det å stille opp funksjonsbaserte krav krever betydelig mindre ressurser enn å utvikle en detaljspesifikasjon. Det finnes i dag eksempler på OPS-konkurranser hvor internkostnadene i det offentlige er vesentlig lavere enn tilsvarende i tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Et annet viktig moment er at en langvarig OPS-kontrakt betyr at transaksjonskostnadene over tid blir relativt lave. Etter at OPS-kontrakten er inngått, påløper det ikke transaksjonskostnader på disse tjenestene før ny kontrakt skal inngås.

### • LANGVARIGE KONTRAKTER SKAPER ØKT BEHOV FOR Å REGULERE UKJENTE FORHOLD

Risikoen forbundet med fremtidige og ukjente forhold gjør at mange rygger tilbake for å gjøre langsiktige OPS-kontrakter. I det offentlige er det skepsis til å inngå langsiktige avtaler uten at det er mekanismer i avtalen som åpner for å håndtere slike ukjente forhold på en hensiktsmessig måte. Mye av denne risikoen kan håndteres ved god planlegging før prosjektet settes ut i markedet. Den offentlige oppdragsgiveren må sørge for å skaffe seg egnet og god informasjon om eksisterende behov, forventet behov og mulighetene for endring av behovene. Prosjektet bør på planleggingsstadiet analysere virkningene av

eventuelle endringer i behovet, og sørge for at OPS-kontrakten har mekanismer som ivaretar endringsbehovet underveis i kontraktsperioden.

### MYTE: "OPS har en tendens til å utkonkurrere små - og mellomstore bedrifter fra markedet"

#### FAKTA:

OPS-modeller passer prosjekter av alle størrelser. Det er viktig å påse at kontraktene er tilpasset størrelsen av prosjektet før det igangsettes.

Noen vilkår for å delta i enkelte OPS-prosjekter kan muligens bli for store til å være oppnåelig for små og mellomstore bedrifter. Det kan gjelde krav til økonomisk soliditet og relevant erfaring fra større avtaler. Imidlertid er det nettopp det å dele risiko og søke garanti for ytelse i det lange løp, som er formålet til et OPS-selskap. Om et mindre selskap ikke er i posisjon til å møte garantikravene alene, har de mulighet til å inngå som en part i et samarbeid (konsortium) med større leverandører. Det som mindre lokale leverandører mangler av tyngde og erfaring fra store kontrakter, tar de igjen på for eksempel lokalkunnskap. Norske erfaringer viser at hvis modellen er godt nok tilrettelagt, finner små og mellomstore leverandører hverandre i forkant av konkurransen. De inngår samarbeidsavtaler for å imøtekomme kravene til økonomisk soliditet og gjennomføringsevne. Erfaringer fra vegprosjektene har vist at de store entreprenørene benytter seg av de nærliggende bedriftene med lokal erfaring, arbeidskraft og utstyr i prosjektenes bygge- og driftsfaser.

### • FINANSIERING KAN BLI DYRERE

Normalt vil det offentlige oppnå gunstigere finansieringsvilkår enn en privat aktør. Erfaringer fra de senere år viser at renten på privat finansiering er mellom 0,5 til 1 % høyere enn offentlig finansiering. Denne ulempen reduseres noe ved at private kan utnytte skatte- og avgiftsmessige posisjoner på annen måte enn offentlig sektor. Erfaringer viser at finansieringsforskjellen ikke er stor så lenge risikoen er håndtert på best mulig måte. I OPS-

prosjektet E39 Lyngdal – Flekkefjord ligger lånekostnaden til leverandøren under 1 % over NIBOR<sup>4</sup> i byggeperioden, og reduseres til under 0,5 % over NIBOR etter at anlegget er ferdigstilt. Erfaringen fra eiendomsprosjekter tyder også på at en best mulig privat finansieringsmodell har resultert i gunstigere husleie enn statens interne krav til avkastning på husleien.

Bruk av OPS er normalt svært attraktivt som finansieringsobjekter. Langvarige avtaler med offentlig sektor innebærer lav risiko for finansinstitusjonen. Dette er forhold som det offentlige må sørge for å gjøre seg mest mulig nytte av ved gjennomføring av OPS-prosjekter. Til vanlig får en best mulig tilpassett finansieringsmodell mye større innvirkning på vederlaget som det offentlige skal betale, enn størrelsen på den totale prosjekt-kostnaden.

**MYTE: "Offentlige lån er billigere enn private lån, derfor er OPS dyrere enn tradisjonelle gjennomføringsmodeller"**

**FAKTA:**

Offentlig sektor bør velge den typen finansiering som vil føre til best verdi for innbyggerne i det lange løp – gjennom hele kontrakt-tiden. Det betyr ikke at det alltid vil være privat finansiering. Imidlertid bør dette alltid være et alternativ ettersom finansieringskostnadene bare er en side ved den økonomiske sammenligningen mellom offentlig og privat finansiering. Andre aspekter er for eksempel yteevnen, evnen til å overholde frister, og godkjenning av leveranserisiko fra leverandørens side. Private investeringer i et prosjekt skaper andre incentiver.

**• FORSKJELL PÅ STAT OG KOMMUNE NÅR DET GJELDER MULIGHETER TIL BRUK AV OPS**

Dersom statlige OPS-prosjekter medfører forpliktelser som først dekkes etter utløpet av budsjettåret, skal de på generell basis godkjennes av Stortinget. Det enkelte departement har til vanlig fått delegert myndighet til å gjennomføre prosjekter innen-

for egne budsjetterammer, mens større prosjekter skal behandles særskilt i Stortinget. Ved løpende forpliktelser til drift, leie m.v. er det imidlertid bestemt at det enkelte fagdepartementet skal besitte denne kompetansen. For de enkelte fagdepartementene er det sektorbaserte lover som setter rammene for gjennomføring av eventuelle OPS-prosjekter. For helsesektoren setter for eksempel helseforetaksloven blant annet klare begrensninger i helseforetakenes adgang til å oppta lån og stille garantier. Dette er forhold som vil være begrensende for mulighetene til å inngå OPS-kontrakter.

I kommunene finansieres investeringsprosjekter både gjennom låneopptak og med egne midler. Kommuneloven legger ikke begrensninger på bruk av OPS som gjennomføringsmodell i de tilfeller der leverandøren finansierer prosjektet. Slike prosjekter representerer en investering i et bygg eller anlegg til eget bruk i kommunelovens forstand. Når det gjelder langsiktige leiekontrakter, er det imidlertid krav om departemental godkjenning i visse situasjoner. Det finnes følgelig sikkerhetsmekanismer som fanger opp prosjekter som binder fremtidige budsjetter.

**• HØYERE KRAV TIL GARANTIER OG HÅNDTERING AV EVENTUELL KONKURS**

Som følge av langvarig avtaleforhold og omfattende kontraktsforpliktelser må det stilles høyere krav til sikkerhet for gjennomføring av OPS-kontrakten enn hva tilfellet er ved en tradisjonell gjennomføringsmodell. Krav til økt sikkerhet er vanligvis prisdrivende. Det er viktig at det offentlige vurderer hvilke former for sikkerhet som er nødvendig ved utarbeidelse av slike krav. I tillegg må det vurderes om det er forhold ved leverandøren som eventuelt tilsier at man eventuelt kan lempe på sikkerhetskravene. Risikoen for konkurs hos leverandøren og stans i tjenestene til det offentlige må også ivaretas på betryggende måte. En mulig mekanisme kan være å avtale rett til inn-treden i leverandørens avtaler slik at eierrådighet og drift sikres på offentlig sektors side.

<sup>4</sup> NIBOR står for Norwegian Interbank Offered Rate. NIBOR kan noe unøyaktig defineres som den rente storbankene tar seg imellom og renten er derfor ikke vesentlig høyere enn den risikofrie renten

# Erfaringer fra OPS i Norge

## PASIENTHOTELL

### FAKTA OM PROSJEKTET:

**Oppdragsgiver/leietaker:**

Helse Stavanger HF

**Prosjektomfang:**

Planlegging, bygging, finansiering og drift av hotellet

**Kontraktslengde:**

20 år, opsjon av kjøp til markedsverdi etter leiekontraktens utløp

**Kontraktinngåelse:**

Aug 2004

**Ferdigstillelse:**

Sept 2006

**Total samlet prosjektkostnad:**

Ca MNOK 70.

### OPPDRAGSGIVERS ERFARINGER:

Oppdragsgiver har for det aller meste positive erfaringer. All risiko med belegning ligger hos utbyggeren. Helseforetaket har en meget fleksibel kontrakt og leier plasser bare etter behov.

- OPS passer bra som form for helseorganisasjoner etter som kjernekompetansen ligger langt fra utbyggerrollen
- Viktig at både utbygger og oppdragsgiver har et godt business-case for prosjektet

### LEVERANDØRENES ERFARINGER:

Utelukkende positive erfaringer med modellen, og samarbeidet med de forskjellige instansene fungerte meget bra.

- Viktig å få inn ulike typer kompetanse fra bestiller i prosjektets forskjellige faser
- OPS la til rette for å tenke helhetlig og til å tenke nye veier; blant annet ble det installert varmepumpe som et miljøvennlig og livssyklusvennlig alternativ

# KONTOR- OG LAGERBYGG

## Politiets data- og materieltjenestes nye kontor- og lagerlokaler på Jaren

### FAKTA OM PROSJEKTET:

#### Oppdragsgiver/leietaker:

Politiets data- og materieltjeneste (PDMT)

#### Prosjektomfang:

Private skal eie, finansiere, utvikle, bygge og drifte kontor- og lagerlokaler for PDMTs virksomhet på Jaren.

#### Kontraktslengde:

30 år med opsjon på ytterligere leie.

#### Kontraktsinngåelse:

2008

#### Ferdigstillelse/oppstart leieperiode:

Desember 2010

#### Total samlet prosjektkostnad:

Ca MNOK 150

### OPPDRAUGSGIVERS ERFARINGER:

- Det er utelukkende positive erfaringer. Oppdragsgiveren vil mest sannsynlig gjennomføre flere OPS-prosjekter. Følgende forhold fremheves som sentrale:
  1. Lave interne kostnader i gjennomføringen av anskaffelsen (ca NOK 1 million mot normalt NOK 10 millioner i en tradisjonell modell). Det ble utarbeidet et rom- og funksjonsprogram som dannet grunnlaget for leverandørenes tilbud. På basis at denne kravspesifikasjonen utarbeidet leverandørene et forenklet skisseprosjekt og innga maksimale leiepriser for prosjektet. Etter tildeling av kontrakt skal partene sammen utarbeide et forprosjekt som danner grunnlaget for endelig fastsettelse av leieobjektet og leiesummen.
  2. Tilbudt husleie ser ut til å bli lavere enn statens interne krav til husleienivå.

3. Valg av anskaffelsesform (forhandlet konkurranse) veldig viktig for å fremme den beste finansieringsmodellen. Den modellen som ble forhandlet fram, medførte lavere husleiekostnader enn statens egne interne krav til finansiering.

4. Viktig med funksjonsbasert kravspesifikasjon.

5. Viktig med høy kompetanse om OPS. Rådgivere på økonomi, jus og tekniske fag er en forutsetning for å lykkes.

### LEVERANDØRENE ERFARINGER:

- Det er bare positive erfaringer med OPS og dette prosjektet. Det er attraktivt med offentlige leietakere/kunder. Geografisk beliggenhet, leieavtalens varighet og type bygg er av betydning for vurdering av risiko ved evt. eierskap etter leietidens utløp.
- PDMTs gjennomføringsmodell var svært god. Vi mener det var fornuftig av PDMT å gi beskjed om at de bare ønsket å prekvalifisere tre tilbydere som ble invitert til den forhandlede konkurransen. Dette medfører at de som blir prekvalifisert, ser en relativt stor sjans til å bli valgt, og vil dermed anstrenge seg litt ekstra.
- OPS bør være fordelaktig for PDMT. Fordi utvikler også er eier, er det stor sannsynlighet for god kvalitet på utførelse og materialer, samtidig som det blir lave vedlikeholdskostnader og trygge løsninger. Dette kommer leietakeren til gode. Utbyggere er profesjonelle aktører som bør vite at godt/riktig vedlikehold gir god totaløkonomi/levetidskostnader. Dette betyr også høy kvalitet på bygget over hele leieperioden. Leietakeren kan dermed konsentrere seg om sin kjernevirksomhet.

# SYKEHJEM

## Sykehjem og bo- og aktivitetssenter på Jessheim

### FAKTA OM PROSJEKTET:

#### Oppdragsgiver/leietaker:

Ullensaker kommune

#### Prosjektomfang:

Private skal eie, finansiere, utvikle, bygge og drifte sykehjem og aktivitetssenter

#### Kontraktslengde:

20 år + 10 år, med rett til å leie eller kjøpe på definerte vilkår.

#### Kontraktsinnngåelse:

2001

#### Ferdigstillelse/oppstart leieperiode:

Desember 2002

#### Total samlet prosjektkostnad:

Ca MNOK 200

### OPPDRAGSGIVERS ERFARINGER:

- Det er i stor grad bare positive erfaringer. Følgende forhold fremheves som sentrale:
  1. Prosjektet var godt politisk forankret før det ble kunngjort i markedet.
  2. Viktig for kommunen å overlate ansvaret for utvikling, bygging og drift til privat aktør basert på klare funksjonskrav til bygget og langsiktig FDV-avtale. Skal modellen fungere, må det være klar ansvarsfordeling.
  3. Valg av anskaffelsesform (forhandlet konkurranse) veldig viktig for å fremme de beste løsningsalternativene og den beste finansieringsmodellen. Det er vanskelig å binde finansieringen/leien over en lang leieperiode.

4. Byggene er i dag driftet i 6 år, og erfaringene så langt viser at nivået på tjenestene er svært bra. Kommunen kan trekke generelle erfaringer fra den private driften som de kan ha nytte av i egen organisasjon.

5. Viktig med høy kompetanse om OPS. Kommunen må kjenne sine egne begrensninger mht egen kompetanse. Viktig å tilrettelegge OPS-prosjektet på riktig måte. Kompetanse på økonomi, jus og tekniske fag er en forutsetning for å lykkes.

### LEVERANDØRENS ERFARINGER:

- Det er positive erfaringer med OPS og dette prosjektet.
- Prosjektet var godt politisk forankret før det ble kunngjort i markedet.
- Kommunen hadde forstått sin rolle som leietaker og fokuserte på oppnåelse av funksjonskrav. Kommunen hadde dessuten en formålstjenelig prosjektorganisasjon med lite byråkrati. Dette medførte at prosjektet ved utleier fikk raske beslutninger i prosjektering og byggefasen.
- Det var et godt samarbeid mellom leietaker, utleier og drifter i prosjektutviklingen hvor alle ivaretok sine interesser. Det ble inngått en separat avtale mellom leietaker og drifter. Dette har vist seg som en meget god løsning. Drifter har ved dette intet avhengighetsforhold til utleier.
- Erfaringene fra leverandørens drifting av byggene bør komme til nytte i kommunens egen driftsorganisasjon.

# SKOLE - OG UNDERVISNINGSBYGG

## Persbråten videregående skole og Høybråten skole i Oslo kommune

### FAKTA OM PROSJEKTET:

**Oppdragsgiver:**

Oslo kommune v/Undervisningsbygg Oslo KF

**Prosjektomfang:**

Eie, finansiere, utvikle, bygge og drifte to skoler

**Kontraktslengde:**

25 år, etter endt leieperiode kan kommunen overta skolene vederlagsfritt eller forlenge leiekontrakten

**Kontraktinngåelse:**

Juni 2005

**Ferdigstillelse:**

Persbråten vgs tatt i bruk i juli 2007 og Høybråten skole i juli 2008

**Total samlet prosjektkostnad:**

Ca MNOK 800.

### OPPDRAGSGIVERS ERFARINGER:

Positive erfaringer med valgt leverandør i både utviklings-, bygge- og driftsfasen. Dersom omstendighetene gjør det hensiktsmessig, vil oppdragsgiveren gjennomføre flere OPS prosjekter. Følgende forhold fremheves som sentrale:

- Gjennomføring av OPS-konkurranser i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav om dokumentert likebehandling er krevende, og gjør det nødvendig å ha god nok kompetanse på mange nivåer på oppdragsgiverens side. Forhandlet konkurranse er eneste mulige anskaf-

felsesform i dette samarbeidsprosjektet. Det kommer blant annet av en etterfølgende fordeling av risiko, som bidrar til enda flere utfordringer i anskaffelsesprosessen.

- Det må legges til rette for at leverandørene selv kan komme med løsninger på oppdragsgiverens behov.
- Viktig med klare politiske beslutningsprosesser. Dersom prosjektet ikke er tilstrekkelig forankret, vil dette kunne medføre stans eller avvikling av prosjektet før kontrakt er inngått.
- Anskaffelseskostnadene var relativt høye. Disse bør kunne reduseres ved gjennomføring av nye anskaffelser ettersom det er gjort flere erfaringer.

### LEVERANDØRENE ERFARINGER:

- Det er positive erfaringer med OPS og dette prosjektet.
- Oppdragsgiveren valgte å detaljere kravspesifikasjonen. Det medførte betydelig tids- og ressursforbruk. Denne prosessen kunne ha vært forenklet.
- OPS bør være fordelaktig for kommunen ettersom kommunen da får rendyrket sine primæroppgaver, og kan overlate ansvaret for skolebygget til en eier som har eiendomsutvikling som kjerneaktivitet. Dette gir skolen god forutberegnelighet og sikkerhet for at lokalene til enhver tid er tilgjengelige og i forsvarlig stand.
- Modellvalget medførte at leverandøren kunne effektivisere prosjektutviklingen og forenkle prosjektgjennomføringen.
- Bør forsøke å standardisere anskaffelsesform og avtaleverk for OPS.

# VEGSEKTOREN

## E39 Klett - Bårdshaug

### FAKTA OM PROSJEKTET:

**Oppdragsgiver:**

Vegdirektoratet

**Oppdrag:**

Levere en vegstrekning til avtalt standard

**Prosjektomfang:**

Prosjektere, finansiere, bygge og drifte 22 km vei

**Kontraktslengde:**

25 år (i tillegg til byggefasen), etter endt leieperiode overlates vegen vederlagsfritt til staten

**Kontraktsinngåelse:**

7. april 2003

**Ferdigstillelse:**

30. juni 2005

**Total samlet prosjektkostnad:**

Ca MNOK 1 450

### OPPDRAUGSGIVERS ERFARINGER:

Positive erfaringer både i anskaffelsesprosessen, byggefasen og driftsfasen hittil. Nye OPS-prosjekter i vegsektoren er politisk betinget. Sentrale suksesskriterier:

- Politisk vedtak om at man skulle teste tre vegprosjekter med OPS, førte til at markedet var villig til å bygge opp kompetanse på området. Likeså var politisk risiko om hvorvidt prosjektene hadde finansiering og skulle gjennomføres som OPS, fjernet. Dette sikret god konkurranse både nasjonalt og internasjonalt.

- Det ble gjort grundig arbeid i utviklingsfasen i prosjektene for å sikre god målutforming, funksjonsbeskrivelse, kontrakt og betalingsmekanisme. Viktig å bemanne prosjektet med riktig OPS-kompetanse fra starten.
- Viktig at prosjektet har riktig risikofordeling, og at partene forstår mekanismene i en OPS-kontrakt. Dette sikrer en kommersiell akseptabel kontrakt for begge parter.

### LEVERANDØRENES ERFARINGER:

Positive erfaringer i alle faser. Avgjørende at oppdragsgiveren hadde god kompetanse på OPS. Følgende forhold fremheves:

- Positivt at det kom tre prosjekter. Dette forsvarer investeringer i tilbudsfasen. Viktig å få eliminert politisk risiko, og at oppdragsgiver legger til grunn en best mulig fordeling av risiko.
- Kan få mer innovasjon hvis det blir mer oppmerksomhet – og tilrettelagt for det – i forhandlingsfasen. Dette kan komme når oppdragsgiver og marked får mer erfaring i bruk av modellen.
- Viktig å gi leverandørene frihet og insentiver til å løse oppgaven gjennom funksjonsbaserte krav og ikke for mye detaljpesifiseringer.
- Leverandør oppnådde stordriftsfordeler gjennom egen planlegging i alle faser: design, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold. Dette var særlig viktig i byggeperioden som kunne gjennomføres på halvert tid og ga den klart beste ressursutnyttelse av maskinparken.

# Når er OPS aktuelt og når bør man avstå fra OPS?

## OPS – egnethetsvurdering

Erfaringer fra inn- og utland viser at OPS ikke er egnet som gjennomføringsmodell for alle offentlige oppgaver. Om det påtenkte prosjektet er egnet for OPS eller ei, må avklares så tidlig som mulig i beslutningsprosessen ved å foreta en egnethetsvurdering. Vurderingen må reflektere de behov som skal dekkes i det konkrete prosjektet, og så må konklusjonene måles mot kravet om merverdi for pengene. Dersom man ønsker å gjennomføre et OPS-prosjekt, bør vurderingen vise at disse to hensynene kan forenes.

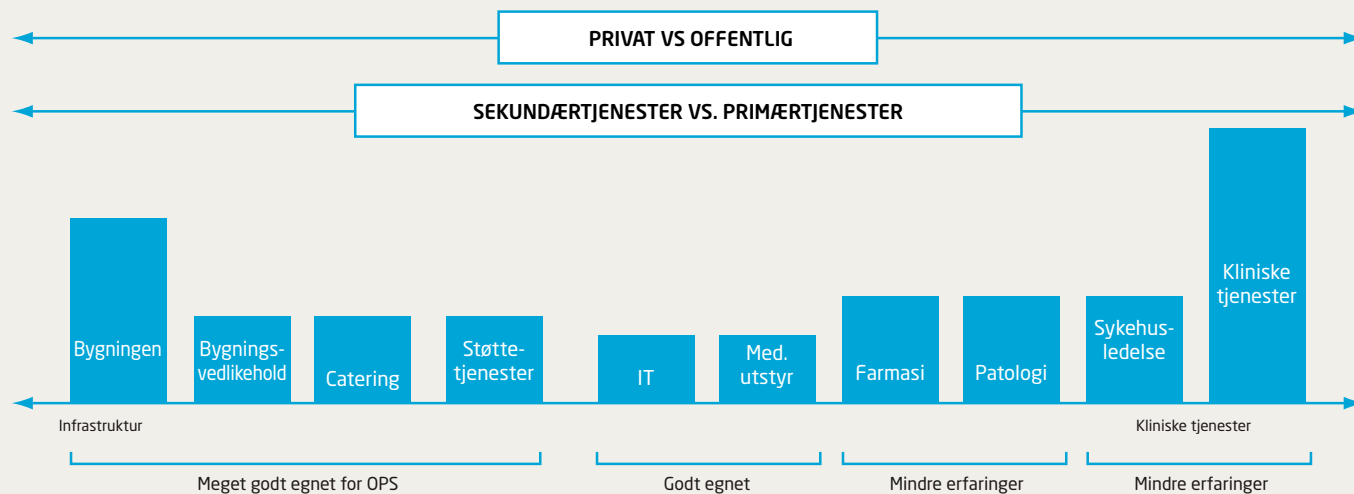
Erfaringer har vist at OPS først og fremst er aktuelt for å dekke det offentliges behov for infrastruktur, slik som utbygging og drift av skoler, sykehjem, veier etc. Dette er såkalte sekundær-oppgaver sett fra den offentlige sektorens side. Innenfor offentlige primæroppgaver er det i dag mindre erfaring med bruk av OPS. Dette gjelder oppgaver som blant annet opplæring, helse- og omsorgstjenester, etc. Flere av det offentliges primæroppgaver er, egnet for OPS, dersom det legges til rette for det på riktig måte.

På basis av de erfaringer som er gjort i Norge, er elementene i egnethetsvurderingen for det enkelte prosjektet blant annet disse:

1. Er det politisk grunnlag for å gjennomføre OPS, og vil den politiske beslutningen kunne foreligge før konkurransen kunngjøres? Dersom ja:
2. Kan risikoelementene overskues og fordeles på en hensiktsmessig måte?
3. Er det mulig å fremstille behovene som foreligger, i form av funksjonskrav, og er det mulig å kunne måle om funksjonskravene oppfylles?
4. I hvilken grad kan eksempelvis bygging, drift og vedlikehold betraktes som en helhet?
5. Vil det kunne sikres konkurranse og interesse fra private leverandører – vil det kunne etableres et velfungerende marked?
6. Kan det offentliges behov for styring ivaretas i OPS?

## Hvilke oppgaver kan være egnet for OPS i Norge?

### Omfang av OPS - eksempel fra sykehussektoren



Figuren illustrerer at det er gode erfaringer i Norge med OPS når det gjelder leveranse av infrastruktur og sekundæroppgaver. Foreløpig er det lite erfaringer med OPS-prosjekter som innebærer leveranse av såkalte primæroppgaver, som for eksempel kliniske tjenester på et sykehus eller selve undervisningen i skolesektoren. Det er imidlertid ingenting som tilsier at primæroppgavene ikke kan konkurranseutsettes med sikte på å gjøre en mer langvarig avtale. OPS er en fleksibel gjennomføringsmodell som enkelt kan tilpasses det offentlige behov.

Dersom det ikke er mulig å leve opp til flere av disse kriteriene, er det vanskelig å ta ut potensialet av bruk av en OPS-modell. Poengene i spørsmålene over er viktige drivere for å sikre verdi for pengene, som bør være hovedmotivasjonen for å bruke en slik gjennomføringsmodell. Det er mange forhold som kan gjøre at OPS ikke er egnet. Det kan være tjenestens art, geografisk betingende forhold, markedsmessige forhold etc. Selv om OPS med privat finansiering ikke viser seg å være egnet, kan det være mellomformer for offentlig-privat samarbeid som er mer aktuelle. Dersom finansieringselementet for eksempel viser seg som en hemsko, kan OPS være aktuelt i en form uten privat finansiering.

En gunstig konklusjon i egnethetsvurderingen er heller ingen garanti for gjennomføringen av gode OPS-prosjekter innenfor den samme sektoren. En "bestått" egnethetsvurdering er en nødvendighet, men ikke en tilstrekkelig forutsetning. Det er strukturen til den påtenkte OPS-modellen for det enkelte prosjekt som vil være avgjørende for om det er mulig å gjennomføre vellykkede OPS-prosjekter.

# Offentlig sektor kan stimulere til flere OPS-prosjekter ved enkle grep

## • TILRETTELEGGE FOR PILOTPROSJEKTER INNENFOR FLERE SEKTORER

En viktig årsak til at OPS ikke er mer utbredt i Norge, er den manglende bruk av og kunnskap om modellen. Statens tre pilotprosjekter innenfor vegsektoren har bidratt til en ikke ubetydelig avmystifisering av OPS. Både oppdragsgivere og leverandører har fått nødvendige erfaringer til å vurdere videre bruk av modellen. Offentlig sektor bør stimulere til flere slike pilotprosjekter også innenfor andre sektorer.

Eksempelvis er avfallshåndtering et område som bør være egnet for OPS. Et nytt lovverk om deponiforbud av våtorganisk avfall, skaper utfordringer knyttet til håndteringen av avfallet. En samfunnsøkonomisk og miljømessig riktig løsning kan finnes gjennom samarbeid mellom offentlig og privat sektor i form av OPS-kontakter. I energisektoren bør det også være gode muligheter for å tilrettelegge for OPS. Kvalitet- og vedlikeholdsproblemer i el-forsyningsnettverket er områder som også bør være egnet for OPS.

## • TILPASSE SEKTORBASERT LOVVERK

Deler av det sektorbaserte lovverket er utformet på basis av tradisjonell eier- og driftsstruktur, dvs. offentlig eierskap og forvaltning. Lovverket inneholder forbud mot å inngå låne- og garantiforpliktelser. Slike forbud kan være med på å utelukke bruk av OPS. Dessuten er det på generell basis knyttet utfordringer til hvordan långiveren skal sikres mot konkursboets eventuelle inntreden i OPS-avtalen. Dagens dekningslov er ikke tilpasset denne situasjonen.

Et viktig virkemiddel for å stimulere til mer OPS er å tilpasse eksisterende lovverk til formålet. En mulighet kan være å vedta en egen OPS-lov. En slik lov kan bidra til å fjerne enda noe mer av mystikken omkring konseptet, og for øvrig sette grenser for fremtidige budsjettbindinger både for stat og kommune. Det kan også utformes bindinger med hensyn til eierskap.



- **GI ET SENTRALT OFFENTLIG ORGAN ANSVARET FOR OPS**

Ingen sentrale statlige myndigheter har i dag et særskilt ansvar for bruk av OPS. I land hvor OPS er mer utbredt, er sentrale statlige myndigheter tillagt et særskilt ansvar for å ivareta interessene til så vel offentlig sektor som leverandørene når det gjelder bruk av denne gjennomføringsmodellen. Et sentralt statlig organ kan både ivareta behovet for å gi nødvendig informasjon om nye gjennomføringsmodeller – blant disse OPS, tilrettelegge for regelverk- og kontraktsutforming, og være rådgivende organ ved gjennomføring av OPS-prosjekter. Det offentlige får da mye større grad av trygghet både ved valg av OPS som gjennomføringsmodell, anskaffelse av en OPS-kontrakt og gjennomføring av kontrakten. Det vil være naturlig å gi DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT) denne rollen.

- **UTARBEIDE VEILEDNINGER OG KONTRAKTSMALER**

Bestillerkompetanse og kunnskap er den sikreste og beste veien til økt bruk av OPS. En veiledning for OPS-bruk vil øke kunnskapen, og kunne bidra til å avklare misforståelser. Veiledningen bør beskrive nærmere hva OPS er, og ulike måter å gjennomføre OPS på. Dessuten bør veiledningen inneholde en beskrivelse av hvilke gjennomføringsmodeller som er best egnet innenfor de enkelte sektorene. Kontraktsmaler må med, og ikke minst fremgangsmåten ved gjennomføring av et OPS-prosjekt.

