

BA
2015 

OPS

Veileder



Veileder – OPS

Dato: 26.01.2016

Utarbeidet og kvalitetssikret av:

Skanska, Rambøll, Metier og Atkins

The logo for Skanska, featuring the word "SKANSKA" in a bold, blue, sans-serif font.The logo for Rambøll, featuring the word "RAMBOLL" in a white, sans-serif font inside a blue rounded rectangle with a white lightning bolt icon.The logo for Metier, featuring the word "METIER" in a blue, sans-serif font with a registered trademark symbol.The logo for Atkins, featuring the word "ATKINS" in a bold, black, sans-serif font.

OM BA2015s VEILEDERE:

BA2015s veiledere har til hensikt å gi norsk BA bransje større innsikt og kompetanse innen sentrale områder av prosjektfaget. Veilederne er utarbeidet av partnere i BA2015 som er eksperter på området, og har utstrakt erfaring med rådgiving og implementering av det temaet som omhandles. Ved behov for ytterligere avklaringer eller assistanse, anbefales det å kontakte den som er oppført som ansvarlig/kontaktperson.

BA2015s serie av veiledere omhandler følgende tema:

- BREEAM
- HMS
- Lean
- OPS
- Samtidig prosjektering
- Systematisk ferdigstillelse
- Tidligfase

INNHOOLD

1	Bakgrunn.....	7
1.1	Hvorfor benytte OPS?.....	8
1.2	Solbergregjeringens rammeverk for OPS.....	12
2	Hva er det unike ved OPS?.....	13
2.1	OPS-modellens merverdi og begrensninger.....	16
3	Hvordan vurdere om OPS er egnet gjennomføringsmodell?.....	22
3.1	«Value for Money»-analyse1.....	22
3.2	Hvilke samfunnsoppgaver OPS kan bidra til å løse.....	24
3.3	Politisk avklaring.....	25
3.4	Tidspunkt for vurdering av OPS som kontraktstrategi.....	26
3.5	Bestillers tilgjengelige ressurser og kompetanse.....	26
3.6	Egenskaper ved prosjektet.....	27
3.7	Markedet og dets tilbydere.....	28
3.8	Økonomiske vurderinger.....	29
3.9	Forvaltningsstrategi.....	30
3.10	Offentlig kompetansesenter.....	31
4	Roller i et OPS-prosjekt.....	32
4.1	Offentlig bestiller.....	32
4.2	OPS-selskapet.....	34
5	Privat eierskap og finansiering som incentiv i OPS.....	37
5.1	Reduksjon av finansieringskostnadene.....	38
6	Beste praksis når OPS er valgt som gjennomføringsmodell.....	44
6.1	Forberedelser før konkurransen.....	45
6.2	Anskaffelsesprosessen.....	50
6.3	Gjennomføring av byggeprosjekt.....	53
6.4	Drift og vedlikehold.....	54
7	Balanserte kontrakter- hvem bør ta hvilke risikoer og hvorfor?.....	55
7.1	Erfaringer i Norge så langt.....	56
7.2	Plassering av risiko.....	57
8	Anbefalinger.....	59
9	Referanser.....	62

SAMMENDRAG

Denne rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av BA 2015, og er ment å kunne benyttes som en veileder for å gi økt kunnskap om Offentlig Privat Samarbeid (OPS) i bygg- og anleggsbransjen. Rapportens innhold er et resultat av arbeidsgruppens egne erfaringer, intervjuer med fagpersoner, litteraturstudier og deltakelse på OPS-konferanser.

OPS er en internasjonal gjennomføringsmodell som i Norge er benyttet på prosjekter innenfor samferdsel og formålsbygg. Offentlig sektor har store investeringsbehov knyttet til blant annet jernbane, vei og offentlige bygg, knyttet til både utvikling og vedlikeholdsoppgaver. Bruk av kontraktmodellen Offentlig Privat Samarbeid (OPS) kan være et virkemiddel for å oppnå mer «verdi for pengene» for de investeringene som skal gjøres, og benyttet riktig kan den bidra til økt produktivitet, nyskaping og lavere samlede kostnader.

I et OPS prosjekt overlates ansvar og risiko for prosjektering, bygging, finansiering, drift og vedlikehold til en privat aktør basert på en bestilling av en tjeneste fra det offentlige. Betaling skjer gjennom avtalte vederlag over en lengre kontraktsperiode, som regel minst 25 år, forutsatt at bestilte ytelser er tilgjengelig for brukerne.

Totalansvaret over en lang kontraktsperiode og betaling knyttet til ferdigstillelse og tilgjengelighet gir OPS-modellen andre incitamenter enn tradisjonelle kontrakter. Ved at den som gjennomfører også finansierer prosjektet og dermed risikerer egne penger gjennom hele kontraktsperioden, vil risikoen for at prosjektet leveres på tid, med rett kvalitet og på budsjett reelt overføres fra det offentlige til den private part. Dette kan gi offentlig bestiller merverdi i form av økt produktivitet og redusert risiko for kostnadsoverskridelser og forsinkelser, samt at avtalt teknisk standard vil opprettholdes gjennom hele kontraktsperioden. Leverandørene konkurrerer om å levere det beste tilbudet for hele kontraktsperioden, og vil dermed måtte finne mest mulig optimale løsninger i et livssyklusperspektiv for å nå frem i konkurransen. Det offentlige vil derfor kunne øke samfunnsnyttene av sine investeringer dersom OPS ble vurdert og benyttet på linje med andre gjennomføringsmodeller.

Modellen har også noen begrensinger. Det kan være krevende å beskrive komplekse tjenester med funksjonskrav, og det er vanskelig å vite hva behovet vil være så langt frem i tid. Den lange kontraktsperioden kan også medføre usikkerhet for bestiller på motpart og hvem som vil bli fremtidig eier ved et eventuelt salg av prosjektet. Bestillere trenger kompetanse som de i dag kanskje ikke har, det kan

være krevende å gjøre større endringer i prosjektet, og det offentlige har mindre frihet til omprioritering av budsjettmidler. OPS kan også medføre økte finansieringskostnader og leverandør vil ta betalt for den økte risikoen de har påtatt seg. For bestiller kan være krevende å vurdere om merverdiene ved OPS overstiger disse kostnadene.

Ulike utfordringer krever ulike løsninger, og beste praksis for OPS starter ved å anvende gjennomføringsmodellen på de riktige prosjektene. For å unngå unødvendig ressursbruk bør beslutning om gjennomføringsmodell tas tidlig, før prosjekteringen har kommet for langt, basert på en «Value for Money»-analyse. Forhold som er av betydning for om modellen er egnet er blant annet prosjektets geografi, politiske forankring, tilgjengelige ressurser og kompetanse, offentlig bestillers økonomi og forvaltningsstrategi, samt hvorvidt det finnes et tilstrekkelig antall tilbydere i markedet. Risiko i prosjektet må også kunne defineres og plasseres, og leveransen må kunne spesifiseres som en funksjonsbeskrivelse. Prosjektet må også være stort nok til at det har en kontantstrøm som er interessant for investorer, også etter offentlige nedbetalinger.

Privat finansiering er et omstridt element i OPS-modellen, men er nødvendig for å få en reell overføring av risiko fra det offentlige til en privat aktør og skaper incentiver som er vanskelig å gjenskape i tradisjonelle kontrakter. OPS-selskapet finansierer hele eller deler av utbyggingen gjennom egenkapital og lån. Betalingen skjer ved fremtidige vederlag, når prosjekt er ferdigstilt og tilgjengelig. Eier får altså verken betalt eller tilbakebetalt sin egenkapital med tilhørende fortjeneste dersom ytelsen ikke leveres i henhold til kontrakt, og denne betalingsmekanismen gir bestiller en ekstra trygghet for leveransen. Ved uteblivende inntekt må eier fortsatt imøtekomme sine låneforpliktelser, og den private aktør vil dermed ha sterke økonomiske incentiver for å levere i henhold til avtale. Offentlig kapitaltilskudd er en velprøvd måte for å redusere finansieringskostnadene, og bør benyttes også i fremtiden. Det er imidlertid viktig at den offentlige nedbetalingen ikke er så stor at tilbyderne ikke finner det attraktivt å levere tilbud, eller at incentivene i modellen forsvinner.

Når OPS er valgt som gjennomføringsmodell vil beste praksis oppnås ved at bestiller tidlig sikrer seg tilgang på ressurser og OPS-kompetanse, avklarer forventninger internt og med andre interessenter, og setter av tilstrekkelig tid til anskaffelsesprosessen. Bestillers rolle er å utarbeide program og definere prosjektets funksjonskrav. Hvilke finansieringsmodeller som ønskes bør være avklart før konkurransen utlyses.

Bestiller bør stille kvalifikasjonskrav til leverandøren, som finansiell evne, soliditet, byggherreorganisasjon og kompetanse. Konkurranses med forhandling anbefales fremfor konkurransepreget dialog. Dette for å unngå unødvendig ressursbruk, og for å sikre bestillers mulighet til å kunne forhandle både på pris og kvalitet. Evalueringskriterier bør være målbare, og lojalitet mot kriteriene er viktig ved evaluering og tildeling.

Under gjennomføringen av byggeprosjektet har OPS-selskapet byggherrerollen og har totalansvar for å oppnå de spesifiserte funksjonskrav. Bestiller har en viktig rolle som samarbeidspartner for å finne gode løsninger og bidra til avklaringer rundt endringer og grensesnitt mot sluttbruker. Behov for eventuelle endringer bør løses ved å følge forhåndsdefinerte endringsrutiner. I driftsperioden er byggherrens oppgave å følge opp at tjenesten leveres i henhold til kontrakt.

Kontraktsbestemmelsene i et OPS-prosjekt må være balanserte og sørge for at risiko er plassert. Den part som er nærmest til å påvirke og håndtere en risiko bør bære den. Risiko for hendelser som har liten sannsynlighet, men stor kostnad dersom de inntreffer bør bli liggende hos oppdragsgiver, da det ofte vil være unødvendig kostbart for bestiller å overføre risikoen til den private part.

OPS er en av mange alternative gjennomføringsmodeller, og bør vurderes for offentlige prosjekter fordi en offentlig investering kan bli mer samfunnsøkonomisk lønnsom dersom den benyttes. Vurderingen bør skje rutinemessig etter offentlige prosedyrer i tidlig fase. Et nasjonalt kompetansesenter for offentlige bestillere bør etableres etter modell fra utlandet for å bistå bestiller i dette arbeidet, samt i gjennomføring av OPS-anskaffelser.



1. BAKGRUNN

Offentlig sektor har store investeringsbehov knyttet til blant annet jernbane, vei og offentlige bygg. Særlig innenfor samferdsel er det et stort etterslep i vedlikehold og investeringer, og det er nødvendig å vurdere hvilke gjennomføringsmodeller som gir mest nytte. Bruk av kontraktmodellen Offentlig Privat Samarbeid (OPS) kan gi mer «verdi for pengene» for de investeringene som skal gjøres, og benyttet riktig kan den bidra til økt produktivitet, nyskaping og lavere samlede kostnader. I tillegg vil bruk av OPS kunne bidra til å redusere risikoen for det offentlige, både når det gjelder tekniske og økonomiske forhold. Det er imidlertid ikke alle prosjekter som egner seg som OPS, og denne gjennomføringsmodellen bør derfor vurderes som ett av flere alternativ når nye prosjekter skal realiseres.

Partene i BA 2015 har ønsket å bidra til å heve kunnskapsnivået om OPS fordi vi mener at det finnes fremtidige offentlige investeringer i Norge der samfunnet vil få mer igjen ved å velge OPS framfor tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Økt kompetanse om modellen vil gjøre det enklere å vurdere hvilke prosjekter dette dreier seg om. På denne måten vil både flere og riktige prosjekter kunne bli gjennomført som OPS og samfunnet vil kunne få større verdi av investeringene.

BA 2015 har derfor nedsatt en arbeidsgruppe bestående av Prosjektsjef Jorunn Grøntveit og Business Development Manager Katrine Johansen i Skanska, Advokat Espen Moe i Metier, Direktør Morten Tveten i Rambøll og Administrerende Direktør Pierre Henrik Bastviken og Prosjektleder Terje Næss i Atkins Norge, som har bidratt med utarbeidelsen av denne rapporten. Hovedforfatterne av rapporten er Jorunn Grøntveit og Katrine Johansen. Kapittelet om balanserte kontraktsbestemmelser er utarbeidet av Espen Moe. Arbeidsgruppen ble etablert 24. oktober 2014, og utkast til rapport ble sendt til en referansegruppe for tilbakemelding i august 2015. Tilbakemeldingene ble innarbeidet i veilederen og dokumentet ble ferdigstilt i oktober 2015.

Målsettingen for arbeidsgruppen har vært å beskrive beste praksis for OPS-prosjekter i Norge, basert på innhenting av informasjon fra gjennomførte prosjekter. Rapporten skiller ikke mellom veiprosjekter og formåls-bygg, men bruker eksempler for å få frem forskjeller. Innholdet i rapporten og gruppens anbefalinger, som fremgår avslutningsvis i rapporten under kapittel 8, er et resultat av intervjuer med personer i Norge og Sverige med OPS-erfaring, samt litteraturstudier, deltakelser på OPS-konferanser, arbeidsgruppens egne erfaringer fra OPS-prosjekter og ikke minst tilbakemeldinger fra bransjen på rapportens førsteutkast. Innhenting av tilbakemeldingene ble gjennomført etter «Chatham House Rules», det vil si uten at enkeltpersoner eller bedrifter refereres til. Det er imidlertid viktig for arbeidsgruppen å takke alle bidragsyterne fra både offentlige og privat sektor for deres innspill og kommentarer. Uten deres kompetanse og vilje til å sette av tid til intervju, til å lese rapporten og gi feedback, ville ikke denne OPS-veilederen gitt den verdi som vi mener den kan tilføre i dag.

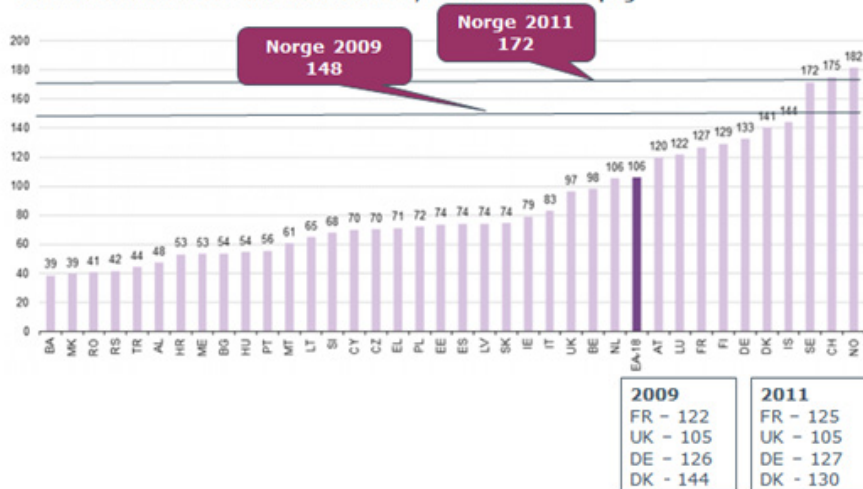
1.1 HVORFOR BENYTTE OPS?

Produktivitetskommisjonens første rapport avgitt til Finansdepartementet i februar 2015 påpeker at produktivitetsutviklingen i bygg- og anleggsbransjen har vært svak de to siste tiårene. Tall fra Eurostat viser at kostnadsnivået i den norske byggenæringen har økt mye sammenlignet med andre land i Europa, se figur 1.1. Det er også en kjensgjerning at offentlige bygg og infrastruktur har et stort vedlikeholdsetterlep. RIFs rapport «State of the Nation 2015» anslår etterslepet til 2600 milliarder kroner.



Eurostat 2013

Price level indices for construction 2013, EU-28=100 new.png



http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Price_level_indices_for_construction_2013,_EU-28%3D100_new.png

Page 3

- BEDRE PROSJEKT

Fig. 1.1 Prisnivåindekser for bygg og anlegg

Utfordringene i norsk bygg- og anleggsnæring gir grunnlag for å vurdere flere gjennomføringsmodeller. Tradisjonelt gjennomfører det offentlige prosjekter gjennom anskaffelser av mange ulike kontrakter, der laveste pris ofte vektlegges ensidig ved tildeling av kontrakt. Hvilket ansvar som vanligvis gis til leverandør er avhengig av om det er et bygg- eller anleggsprosjekt, om det eksempelvis er en skole eller et sykehus, og til dels også hvilken del av landet prosjektet gjennomføres i. Eksempelvis er totalentrepriser mer vanlig innenfor bygg sammenlignet med anleggsdelen av bransjen.

OPS er interessant fordi den har innebygde incentiver for produktivitet som er sterkere enn det som er tilfellet for tradisjonelle modeller. Tidlig involvering av leverandører samtidig som de holdes ansvarlig over en periode på eksempelvis 25 år, åpner for nye løsninger både innenfor produkt og gjennomføring. Levetidsansvaret og det kontraktsfestede kravet til opprettholdelse

av teknisk standard i hele kontraktperioden, gjør at det ikke opparbeides et vedlikeholdsetterslep i disse prosjektene så lenge kontrakten løper.

Internasjonale studier og erfaringer fra de 3 pilotprosjektene på vei her i Norge, har også vist at byggeprosjekter gjennomført som OPS har blitt levert uten kostnadsoverskridelser for det offentlige. Prosjektene har også blitt ferdigstilt før eller til planlagt tid. Til sammenligning var det i følge Riksrevisjonens revisjon av Samferdselsdepartementet i 2013 kostnadsoverskridelser i 75 % av samferdselsprosjektene. 35 % av prosjektene var forsinket i følge deres rapport. Det offentlige vil derfor kunne øke samfunnsnyttene av sine investeringer dersom OPS ble vurdert på lik linje med andre gjennomføringsmodeller.

Ulike utfordringer krever ulike løsninger, og OPS er en av mange alternative gjennomføringsmodeller. I Norge har OPS imidlertid blitt benyttet i begrenset utstrekning, til tross for at modellen blir brukt med vellykkede resultater internasjonalt. En av hovedårsakene til dette er at finansieringselementet i OPS-modellen er omstridt. Bakgrunnen er at i Norge mangler ikke det offentlige kapital og har derfor mulighet til å finansiere prosjektet direkte selv, og kan eventuelt også låne penger til en lavere kostnad enn private aktører. OPS har derfor blitt sett på som en dyrere gjennomføringsmodell enn tradisjonelle modeller. Hvorvidt privat finansiering faktisk er dyrere enn offentlig kan imidlertid diskuteres, og i evalueringsrapporten av de 3 veipilotprosjektene beskrives denne oppfatningen som en utbredt misforståelse. Begrunnelsen er at i et samfunnsøkonomisk regnestykke vil det legges til grunn at «kapital brukt i offentlig produksjon har en kostnad lik markedsprisen på kapital til et prosjekt med tilsvarende risiko i det private» (s. 34).

Den prinsipielle motstanden mot OPS ligger også i at modellen blir sett på som en mulighet til å omgå de offentlige budsjetttrammene. Fordi investeringen i et OPS-prosjekt ikke belastes det offentlige budsjettet når investeringene gjøres, men i stedet blir fordelt ut over flere år, har OPS vært en mulig løsning for å igangsette flere prosjekter enn det budsjetttrammene tilsier. Resultatet kan bli at prosjekter som egentlig ikke burde vært prioritert blir gjennomført.

En annen konsekvens av å bygge opp fremtidige betalingsforpliktelser er at det blir mindre fleksibilitet i fremtidige budsjetter. Storbritannia har i løpet av de siste 20-30 årene igangsatt over 750 OPS-prosjekter, noe som har medført at det offentlige har hatt mindre handlingsrom til å gjøre omprioriteringer. Kritikken mot OPS-prosjektene i Storbritannia har også vært knyttet til urimelige store gevinster ved salg av prosjektene, noe som tyder på at kontraktbetingelsene ikke har vært balanserte.

Innvendingene mot modellen har vært en driver for den kontinuerlige optimeringen av OPS-modellen og avtalebetingelsene, som har funnet sted over de siste tiår. OPS krever politisk budsjett disiplin, og den internasjonale debatten om hvordan OPS-modellens fordeler kan oppnås uten privat finansiering har medført ulike løsninger der det offentliges finansielle styrke nyttiggjøres. Det er imidlertid vanskelig å oppnå de incitamentene som følger av risikooverføringen til det private som gjøres i OPS-prosjekter, dersom finansieringselementet utelates i sin helhet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.



1.2 SOLBERGREGJERINGENS RAMMEVERK FOR OPS

I Stortingsmelding 25 (2014-2015) «På rett vei» som omhandler reformer i veisektoren uttrykker Solbergregjeringen at de ønsker å rendyrke OPS som en gjennomføringsstrategi, og de presenterte et rammeverk for fremtidige OPS-prosjekter. Regjeringens mål med strategien er å beholde alle kvalitetene man får ved å la et OPS-selskap se utbygging, drift og vedlikehold i sammenheng. Samtidig ønsker de en OPS-modell som skal gi god balanse mellom utbyggingskostnad, finansieringskostnader, utbyggingstempo og livsløpskvalitet.

For å få ned finansieringskostnadene vil de kommende OPS-prosjekter ha tilbakebetalingsprofiler hvor en stor del av investeringskostnadene utbetales tidlig i kontraktperioden, etter at prosjektet er ferdigstilt og satt i drift. Størrelsen på den delen som utbetales over driftsperioden skal vurderes for hvert enkelt prosjekt, ut fra forholdet mellom økte finansieringskostnader og behovet for incitament for å opprettholde rett kvalitet gjennom avtaleperioden.

Bevilgningen over statsbudsjettet knyttet til investeringen skal i sin helhet skje i selve utbyggingsperioden, og beløpet skal settes inn på en konto i Norges Bank. Dermed vil ikke investeringen i OPS-prosjekter belaste og binde fremtidige budsjetter. Slik sikrer en også at prosjekter vurderes opp mot hverandre på like vilkår og innenfor budsjettrammen, uavhengig av om de gjennomføres som OPS eller med andre kontraktstrategier.

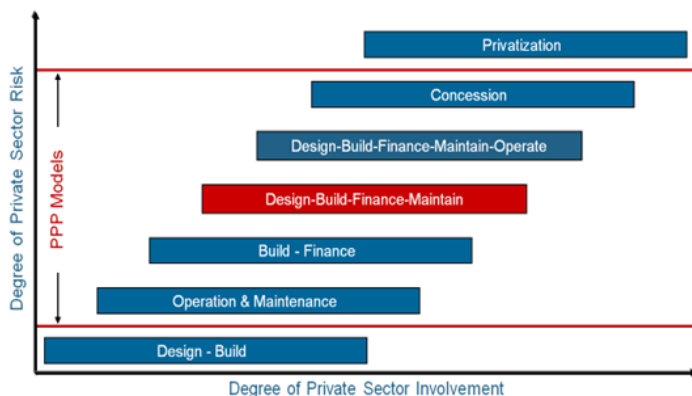
Tre veier er besluttet gjennomført som OPS. I arbeidet med neste Nasjonal transportplan skal flere potensielle veiprojekter vurderes, deriblant fire navngitte prosjekter samt vegstrekninger og fjordkryssinger på E39. Flere prosjekter vil dermed bli gjennomført etter OPS-modellen, hvilket aktualiserer behovet for å øke kunnskapsnivået i bransjen ytterligere. Vi håper denne rapporten kan være et bidrag inn i dette arbeidet.

2. HVA ER DET UNIKE VED OPS?

Begrepet Offentlig Privat Samarbeid benyttes noe upresist om flere ulike samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører. I denne rapporten benyttes OPS som en oversettelse av det internasjonale begrepet PPP (Public Private Partnership), og innebærer at en privat aktør får ansvar for utvikling, prosjektering, bygging, finansiering, drift og vedlikehold over en lengre kontraktsperiode. Denne definisjonen samsvarer også med hvordan Difi beskriver OPS på anskaffelser.no.

Figur 1.2 fra The Canadian Council for Public Private Partnership viser ulike kontraktsformer som innebærer økende grad av risikooverføring til det private. Også i Canada har begrepet PPP omfattet ulik grad av risikooverføring, men det er verd å merke seg at kontraktsformen som innebærer utvikling, prosjektering, bygging, finansiering, drift og vedlikehold, er den modellen de fremhever som den de har best erfaring med (rød boks)⁴. Dette er også definisjonen nederlandske myndigheter bruker på PPP⁵.

⁴ Seminar on Public Private Partnerships (P3), 5. mars 2015, The Embassy of Canada in partnership with Deloitte and DNB
⁵<https://www.government.nl/topics/public-private-partnership-ppp-in-central-government>



Source: The Canadian Council for Public Private Partnerships

Fig. 1.2: Variasjon i ulike kontraktsformer som omtales som PPP med ulik grad av risikooverføring.

Det er også viktig å være klar over skillet mellom OPS og privatisering. Privatisering oppstår ikke før hele ansvaret for den primære tjenesteleveransen, eksempelvis undervisning på en skole eller helsetjenestene på et sykehus overlates til en privat part. Denne rapporten omhandler ikke privatisering.

De ulike leveransene som inngår i et OPS-tilbud er tjenester som leveres av det private i dag også, men da som regel gjennom flere separate sekvensielle kontrakter. Det unike ved OPS er at den private parten (OPS-selskapet) har byggherrerollen, finansierer og tar helhetsansvaret for alle disse leveransene over en periode på eksempelvis 25 år. OPS-leverandørene konkurrerer om å utvikle det prosjektet som har den beste løsningen totalt sett i et livssyklusperspektiv. Dette ansvaret muliggjør at hele verdikjeden fra arkitekt, rådgiver, entreprenør til drifter kan arbeide sammen i prosjektets tidlige fase, med et felles mål om å finne den beste helhetsløsningen til den laveste totalkostnaden for hele kontraktsperioden.

OPS PROSJEKTORGANISASJON

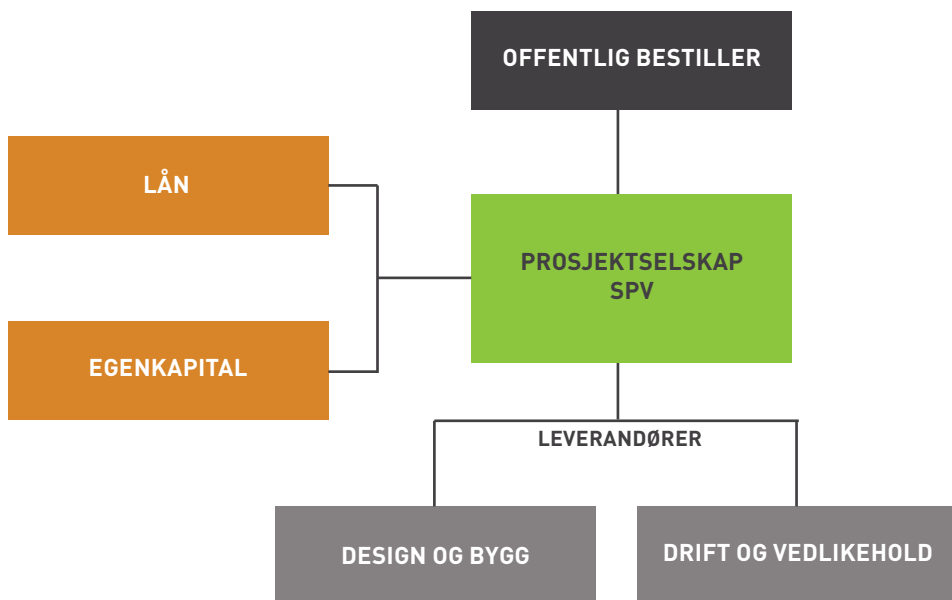


Fig. 1.3: Typisk organisering av et OPS-prosjekt

Det offentlige beskriver behovet som skal dekkes og funksjonen som skal leveres, og bestiller en ytelse eller tjeneste som skal leveres gjennom hele kontraksperioden. I et OPS-prosjekt får leverandøren betalt for å levere denne tjenesten, mens man i tradisjonelle kontrakter får betalt for bygging av et bygg, en vei eller lignende. For veiprosjekter er det vanlig å bruke betegnelsen vederlag for denne betalingen, mens leie benyttes for formålsbygg.

Bestilleren betaler et avtalt vederlag eller leie per måned eller kvartal fra den dagen prosjektet er ferdig bygd og kan tas i bruk, og til kontraksperioden utløper. Kontrakten er tilgjengelighetsbasert eller basert på definerte kvalitative ytelser, det vil si OPS-selskapet får betalt så lenge den avtalte tjenesten leveres til avtalt kvalitet. Oppdragsgiver kan gjøre fradrag i betalingen dersom tjenesten ikke leveres i henhold til kontrakt. Denne betalingsmekanismen er et område hvor OPS skiller seg markant fra tradisjonelle modeller.

Når kontraksperioden utløper etter eksempelvis 25 år overleveres normalt prosjektet til bestiller med en avtalt standard, og bestiller overtar ansvaret for videre forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Det betyr at under en OPS-kontrakt vil bygget eller veien være godt testet og utprøvd, og eventuelt modifisert før overlevering. For formålsbygg finnes det tilfeller der det offentlige ikke ønsker å overta bygget, og heller vil overlate restrisiko for eiendommen til den private part. Det kan være skattemessige årsaker til dette, eller det offentlige kan være usikker på behovet i etterkant av kontraksperioden og dermed ikke ønske å overta bygget. Dersom behovet for formålsbygget, for eksempel en skole, ikke lenger er til stede etter endt kontraksperiode, kan det være ønskelig for bestiller å kunne velge å overlate bygningsmasse og tomt til den private part i stedet for å overta bygget. Vurdering av restverdi vil da være en del av parameterne som de private aktørene konkurrerer på. Dersom den private part kan benytte eiendommen til andre formål, kan dette være lønnsomt for bestiller, som da kan benytte sine midler på andre prioriterte områder.



Fig. 1.4: Stik fungerer OPS Kilde: Skanska Norge AS

2.1 OPS-MODELLENS MERVERDI OG BEGRENSNINGER

Generelt kan en si at merverdi skapes gjennom kombinasjon av kostnadsbesparelser og kvalitetsheving. OPS-modellen har noen unike egenskaper som gir incentiver for å effektivisere både gjennomføringen av prosjektet og kvaliteten på tjenesten som leveres. Disse incentivene og sammenhengen med merverdien som skapes er oppsummert i tabell 2.1.

INCENTIV	MERVERDI
Integrert leveranse/ leverandør tar helhetsansvar	Utvikling, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold ses i sammenheng. Leverandører konkurrerer på optimering av funksjon og totalkostnad over prosjektets levetid.
Tilgjengelighetsbasert kontrakt	Betaling basert på tjenesten som leveres gir leverandør frihet til finne innovative, kostnadseffektive løsninger. Forsinkelser og vedlikeholdsetterslep vil sjelden oppstå, da dette vil medføre at betaling uteblir eller blir redusert.
Optimalisering av risikofordeling	Risiko som det offentlige normalt har ansvar for overføres til en privat part som har mulighet til å håndtere disse mer kostnadseffektivt.

Tabell 2.1 OPS-modellens incentiver og sammenheng til merverdi som skapes

Disse merverdiene er eksemplifisert og nærmere beskrevet under kapittel 2.1.1. I og med at den private finansieringen er det elementet i OPS-modellen som ofte blir diskutert, har vi i kapittel 5 gått nærmere inn på hvorfor privat finansiering er et incentiv, og på hvilken måte dette skaper merverdi for bestiller.

For å oppnå OPS-modellens merverdier må den offentlige bestiller betale en risikopremie for det utvidede ansvaret OPS-leverandøren påtar seg, og finansieringskostnadene kan også bli større. Det koster også mer for tilbyderne å delta i OPS-konkurranser enn i tradisjonelle tilbudskonkurranser. Imidlertid er det usikkert hvorvidt kostnadene for det offentlige er høyere ved å gjennomføre en OPS-anskaffelse sammenlignet med de totale kostnadene av å gjennomføre flere separate anskaffelser.

En forutsetning som dermed bør ligge til grunn for å velge OPS, er at merverdiene for samfunnet er større enn en eventuell økning av kostnadene. OPS-modellen har også noen begrensninger som gjør at den ikke passer for alle typer prosjekter, og som gjør at modellens merverdier ikke er realiserbare. En nærmere beskrivelse av begrensningene følger i kapittel 2.1.2.

2.1.1 Merverdi ved bruk av OPS

Risiko for leveranse til avtalt tid og budsjett, og med avtalt kvalitet overføres i stor grad fra det offentlige til det private i OPS-prosjekter. En uavhengig gjennomgang av 19 ferdigstilte OPS-prosjekter i Canada viste at nesten alle ble ferdigstilt før eller til avtalt tid⁶. Kun to prosjekter ble overlevert opp til to måneder senere enn planlagt. Ingen av prosjektene medførte kostnadsoverskridelser for det offentlige. Resultatene fra Canada stemmer overens med TØIs evaluering av de norske veiprojektene, og erfaring fra norske skoleprosjekter. Forutsigbar prosjektkostnad og ferdigstillestidspunkt er altså to viktige merverdier som bestiller kan oppnå dersom OPS benyttes.

Bestiller kan også oppnå en lavere total kostnad for prosjektet. En revisjon av 114 britiske OPS-prosjekter viste at total kostnadene for disse prosjektene var

20 % lavere sammenlignet med prosjekter gjennomført på tradisjonelt vis⁷. En av årsakene til denne besparelsen er at i gjennomføring av OPS-konkurranser vil alle leverandørene i verdikjeden, det vil si arkitekter, rådgivere, entreprenør, drift- og vedlikeholdsleverandør og investor, samarbeide fra tidlig fase mot et felles mål om et mest mulig optimal løsning sett i et levetidsperspektiv. De gis mulighet til å velge løsninger og produksjonsmetoder som er optimalisert innenfor de rammene som kontrakten definerer. Normalt vil det være hensiktsmessig å gi leverandøren en betydelig frihet til å kunne optimalisere byggefasen. I et veiprojekt kan eksempelvis muligheten for tilpasning av linjeføring på en vei gi betydelige kostnadsreduksjoner. Alternativt kan man øke investeringen og levetid på for eksempel et asfaltdekke, og dermed redusere vedlikeholdsintervaller og forbedre veiens tilgjengelighet.

Lavere total kostnader over prosjektets levetid kan også oppnås ettersom samlet årlig kostnad, hvor både finansiering, bygging og drift og vedlikehold inngår, konkurranseutsettes i OPS-prosjektene. Ved at prosjektet konkurranseutsettes, mottar bestiller løsningsforslag fra mer enn én leverandør, og dette kan også medføre at man oppnår bedre løsninger enn man ville gjort ved en tradisjonell modell.

En konkurranseutsatt utviklingsperiode forkorter ofte også selve utviklingsperioden, da den foregår i en planlagt tidsbegrenset periode i anskaffelsesprosessen. OPS-prosjekter kan også ofte utføres med kortere byggetid enn ved tradisjonelle metoder, ettersom både planleggingstid og byggetid kan optimaliseres. OPS-leverandøren vil ha et sterkt incitament for å gjøre byggetiden så kort som mulig for å redusere finanskostnad og sikre inntekter så raskt som mulig. Det betyr at eksempelvis en ny veistrekning kan tas i bruk tidligere, med de samfunnsøkonomiske gevinstene det vil gi.

⁴Dispelling the Myths. A pan-Canadian Assessment of Public-Private Partnerships for Infrastructure Investments, The Conference Board of Canada, January 2010

⁷McKinsey Global Institute analysis; UK National Audit report on "Private Finance Projects", 2009

Modellen kan også fremme nyskaping ved at den gir leverandørene mulighet til å velge løsninger og metoder i konkurranse, som ofte ellers ville ha vært definert av oppdragsgiver. Levetidsansvaret hos OPS-leverandøren motiverer til å velge bærekraftige løsninger i et Life Cycle Cost perspektiv (LCC-perspektiv). Det vil være viktig for leverandøren å finne det riktige forholdet mellom kvalitet og investeringskostnad. Snarveier i gjennomføringen vil få konsekvenser for hvilke kostnader som påløper i driftsperioden. På denne måten balanseres drivkreftene som drar mot en rask gjennomføring, og de som sørger for en god kvalitet i prosjektet.

Kontraktformen gir fokus på opprettholdelse av teknisk standard gjennom hele kontraktperiodens varighet. Bestillers rett til å gjøre avkortninger i utbetalinger underveis i kontraktperioden, og dersom prosjektet ikke overleveres i henhold til avtalt standard ved kontraktens slutt, gjør at det normalt sett ikke vil oppstå vedlikeholdsetterlep i OPS-prosjekter. Det offentlige har på denne måten fått en garanti for at standarden opprettholdes kontinuerlig gjennom 25 år, og ved overtakelse får de i et prosjekt som er veldig godt testet.



Fig. 2.1: Offentlig privat samarbeid gir riktige insentiver i et livssyklusperspektiv
Kilde: Deloitte (Sissel Husøy)

Det offentlige betaler kun dersom tjenesten blir levert til avtalt kvalitet. For bestiller kan det også være en fordel at beløpet som skal betales er fast og fordeles over kontraktsperioden, tilpasset oppdragsgivers sluttfinansiering. Dette gir bestilleren en forutsigbarhet i fremtidig budsjettering.

Oppsummering av merverdier som kan oppnås ved bruk av OPS som gjennomføringsmodell:

- Optimering av kvalitet og totalkostnad ved at utvikling, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold ses i sammenheng i prosjektets tidligfase
- Lavere totalkostnad
- Forutsigbar totalkostnad/fast pris
- Raskere prosjektgjennomføring
- Forutsigbart ferdigstillestidspunkt
- Garanti for kontinuerlig opprettholdelse av standard gjennom 25 år og vedlikeholdsetterslep vil ikke oppstå
- Nyskaping
- Reell risikooverføring ved at leverandør risikerer egen kapital
- Forutsigbar betaling gir forutsigbarhet i fremtidig budsjettering

2.1.2 OPS-modellens begrensninger

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten finnes det mer overordnede innvendinger mot OPS. Eksempelvis vil bestiller ved bruk av OPS ha mindre frihet til omdisponering i fremtidig budsjettering, og det blir vanskeligere å omprioritere midler fra FDV til andre områder. Dersom gjennomføringsmodellen benyttes krever det at bestiller er bevisst disse forholdene og håndterer dem på en god måte.

Forhold ved det enkelte prosjekt kan også tale for at andre modeller bør velges. En utfordring kan være at det er vanskelig å beskrive komplekse tjenester med funksjonskrav. Dersom det ikke er mulig å spesifisere prosjektet med funksjonskrav, bør heller ikke prosjektet gjennomføres som OPS.

OPS-modellen krever spesiell kompetanse blant alle involverte for å sikre en god gjennomføring og en reell risikooverføring til den private part. For eksempel kreves det en annen kunnskap for å beskrive funksjonskrav i stedet for tekniske spesifikasjoner slik det gjøres i tradisjonelle kontrakter. Denne spesialkompetansen finnes ikke alltid i bestillerorganisasjonen, og er heller ikke alltid lett tilgjengelig utenfor organisasjonen.

Det kreves også et ganske omfattende forarbeid med konkurransegrunnlag og avtaleverk før konkurranseutlysning og god brukermedvirkning må være gjennomført tidlig. Kontrakten inngås for en lang avtaleperiode, og det kan være krevende å forutse alle fremtidige behov og problemstillinger når man utarbeider avtaleverket. Bestiller binder seg også til en avtale for en lang periode, hvilket kan være negativt hvis behovet endrer seg betydelig i løpet av perioden. Man må likevel huske at et vesentlig endret behov noen år etter ferdigstillelse av et prosjekt også vil være utfordrende dersom man har investert betydelige midler gjennom en tradisjonell kontraktsmodell. Det kan imidlertid være mer komplisert å gjøre endringer i leieperioden, da dette krever forhandlinger med OPS-leverandør og oppdatering av avtaler.

Den lange kontraktsperioden kan også medføre usikkerhet for bestiller knyttet til OPS-leverandørens økonomi og evne til å følge opp kontrakt. Hvem som vil bli fremtidig eier ved et eventuelt salg av prosjektet kan også være en usikkerhet som gjør OPS-modellen mindre attraktiv for bestiller, selv om det i kontrakten er mulig for bestiller å stille krav til eventuelle fremtidig kjøpere og når et eventuelt videresalg kan skje.

Økte kostnader på grunn av privat finansiering er ofte den største innvendingen mot OPS. For å avgjøre om merverdien som følger av en overføring av risiko til det private er større enn økningen av kostnadene, må det gjennomføres en analyse kalt «Value for Money»-analyse. Det kan være krevende å gjøre denne analysen, da det er mange usikre parametere som må tas med og verdisettes i regnestykket.

3. HVORDAN VURDERE OM OPS ER EGNET GJENNOMFØRINGSMODELL?

Beste praksis for OPS starter ved å anvende modellen på de riktige prosjektene. Med andre ord er OPS en gjennomføringsmodell som ikke egner seg for alle typer prosjekter, men det er et alternativ som også bør vurderes. Beslutningen om hvorvidt OPS er egnet som gjennomføringsmodell må gjøres på bakgrunn av en analyse av det konkrete prosjekt, med den hensikt å avklare om gjennomføringsmetoden gir «Value for Money» i hvert enkelt tilfelle. Vi vil i denne rapporten ikke gå inn i detalj på hvordan «Value for Money» analysen gjennomføres, men vil beskrive hva den er og gi et eksempel fra Canada.

3.1 «VALUE FOR MONEY»-ANALYSE

En «Value for Money»-analyse er en detaljert sammenligning av de totale kostnadene ved å gjennomføre et prosjekt som OPS kontra en tradisjonell gjennomføringsmetode. Analysen gjennomføres av bestiller. Det er verdt å merke seg at dette er en analyse for valg av gjennomføringsmodell, og ikke en metode for å vurdere om prosjektet skal gjennomføres eller ikke. En kost-nytte-analyse som viser at prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt og ønskes gjennomført bør ligge til grunn også for OPS-prosjekter. «Value for Money» -analysen skal gi svar på om totalkostnadene vil bli lavere dersom OPS velges i stedet for en annen modell, og at samfunnet dermed oppnår en større nytte av investeringen.

⁸Figur 2.2 viser et eksempel på en slik sammenligning av kostnader fra det kanadiske prosjektet The Durham Consolidated Courthouse. På venstre side av figuren ser man kostnaden som det offentlige ville hatt for design, bygging, drift og vedlikehold over 30 år dersom prosjektet ble gjennomført på tradisjonelt vis, det vil si ved anskaffelser gjennom mange ulike kontrakter. Kostnaden for tradisjonell gjennomføring ville vært 247 millioner dollar. En viktig del av analysen er å identifisere og kvantifisere risikoene den offentlige

⁸Dispelling the Myths. A pan-Canadian Assessment of Public-Private Partnerships for Infrastructure Investments, The Conference Board of Canada, January 2010

bestilleren beholder ved å gjennomføre tradisjonelt. Disse kostnadene ble estimert til å være 157 millioner dollar. Kostnadene knyttet til anskaffelsene (transaksjonskostnadene) ble estimert til 8 millioner, og i tillegg ble det lagt til 13 millioner for inntekter det offentlige kun ville få dersom prosjektet ble gjennomført som OPS. Den totale kostnaden som den offentlige bestiller skulle sammenligne OPS-gjennomføring med ble dermed totalt 426 millioner dollar.

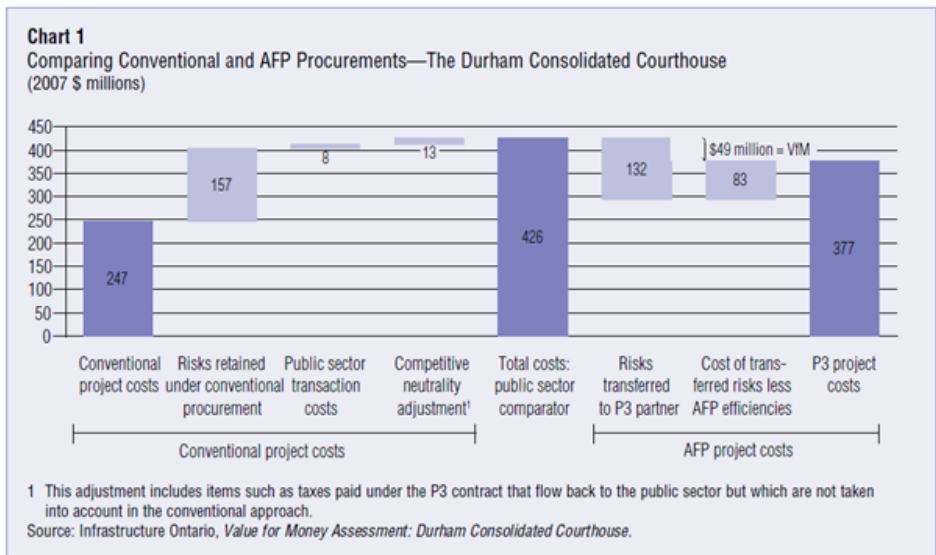


Fig. 2.2: Sammenligning av kostnader ved tradisjonell anskaffelse og OPS

Den høyre siden av diagrammet viser total kostnader for prosjektet gjennomført som OPS. Noe risiko ville bli værende hos bestiller, men mesteparten, det vil si 132 millioner av 157, ble overført til OPS-leverandør. Denne overføringen av risiko medførte økte kostnader som risikopremie, finansieringskostnader og anskaffelseskostnader, men også en mer effektiv gjennomføring av prosjektet.

Kostnadene for risikooverføringen, minus effektiviseringsgevinsten, var 83 millioner. Prosjektet gjennomført som OPS kostet dermed samfunnet 49 millioner mindre (132-83) enn det ville gjort ved tradisjonell gjennomføring.

Kritikken som har vært fremmet mot slike analyser har vært at resultatet til en viss grad kan styres dit man ønsker. Imidlertid er «Value for Money»-analyser ansett for å være standard praksis i land der OPS brukes, og er en godt verktøy for det offentlige til å vurdere risikoene i prosjektet.

Å gjennomføre en slik analyse er ressurskrevende, og det vil derfor være hensiktsmessig å gjøre en mer overordnet evaluering av prosjektets OPS-potensiale før en «Value for Money»-analyse initieres. Avsnittene som følger i dette kapitlet beskriver behov som OPS kan imøtekomme, forutsetninger som bør være til stede, samt kjennetegn ved prosjekter som gjør at OPS kan være en egnet gjennomføringsmodell. Ved å sjekke det enkelte prosjekt opp mot disse punktene vil bestiller kunne få en indikator på om prosjektet har et effektiviseringspotensial dersom OPS velges, eller om en annen modell er å foretrekke.

3.2 HVLKE SAMFUNNSOPPGAVER OPS KAN BIDRA TIL Å LØSE

OPS kan være velegnet som virkemiddel for å løse samfunnsoppgaver i et langsiktig samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Det offentlige kan gjennom OPS overføre risiko til en privat part for forhold som den private part er bedre rustet til å ivareta, eller kan ivareta for en lavere kostnad. Dersom den offentlige bestiller ikke besitter en kompetent utbyggings- og eiendomsforvaltningsenhet, kan man være tjent med å sette bort oppgaver knyttet til utbygging og forvaltning av eiendom til en privat aktør.

Bruk av OPS-modellen kan dessuten ivareta et behov for rask utbyggingstakt av offentlige prosjekter, ved å tilføre gjennomføringskapasitet og finansiering. Enkelte oppdragsgivere kan ha for lite ressurser i egen organisasjon til å håndtere ønsket utbyggingstakt, og byggherretjenester kan i OPS-prosjekter overlates til det private og dermed gi økt kapasitet.

Å gjennomføre noen av de planlagte prosjektene som OPS-prosjekter kan gi den offentlige bestilleren en mulighet for benchmarking mot prosjekter gjennomført i tradisjonell gjennomføringsmodell, både når det gjelder investeringskostnad og FDV-kostnad, og kan dermed bidra til å holde

kostnadsnivået og kvaliteten på offentlige prosjekter og tjenester på et riktig nivå. Regjeringen ønsker at OPS kan brukes som en alternativ kontraktstrategi og gjennomføringsstrategi i staten, og har i sin OPS-strategi sagt at det skal legges til rette for erfaringsoverføring fra OPS til tradisjonell gjennomføring.

OPS kan være en metode for å realisere prosjekter tidligere enn det som ville vært mulig dersom hele investeringen skulle tas av det offentlige med det samme. Det betyr at OPS kan bidra til at flere prosjekter gjennomføres. OPS kan dessuten være et virkemiddel for raskt å få gjennomført utbygging av sosial infrastruktur (skoler, barnehager etc.) der dette ligger som nødvendige forutsetninger (rekkefølgekrav) for å oppnå ønsket utviklingstakt i byområder i vekst, der det offentlige selv ikke har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere utbyggingen. Dermed kan OPS også være med på å skape og opprettholde arbeidsplasser. Noen hevder at OPS-prosjektene gjør de lokale aktørene mindre konkurransedyktig, men dette stemmer ikke nødvendigvis i og med at oppdragene fra OPS-selskapet som regel settes ut til lokale leverandører og underentreprenører.

OPS-avtalene har imidlertid en lang varighet, og krever forutsigbarhet. Dersom man ser behov for hyppige og store endringer av det planlagte prosjektet, er det ikke sikkert at denne modellen er den riktige. Det er uansett viktig med et godt definert endringsregime for å ivareta endringer på en god måte, primært i driftsfasen, i motsetning til tradisjonelle kontrakter hvor behovet er størst i byggeperioden.

3.3 POLITISK AVKLARING

En konkurranse bør ikke utlyses før den er politisk forankret, planprosesser er ivaretatt, eller dersom det eksisterer stor usikkerhet om hvorvidt prosjektet kan realiseres. Dette henger sammen med at OPS-konkurranser for det første er kostbare og ressurskrevende for både bestiller og leverandører. For det andre vil en eventuell avlysning av et prosjekt også kunne redusere interessen i leverandørmarkedet for fremtidige prosjekter, og bestiller vil kunne få en mindre konkurransedyktig pris på sitt neste OPS-prosjekt. Beslutning om OPS som gjennomføringsmodell for et prosjekt må også være forankret i administrasjonen i departementer, direktorater og kommuner.

3.4 TIDSPUNKT FOR VURDERING AV OPS SOM KONTRAKTSTRATEGI

Valg av gjennomførings- og kontraktstrategi for investeringsprosjekter bør skje i tidlig fase før prosjektering er iverksatt, slik at OPS og andre kontraktsformer som innebærer stor grad av tidlig leverandørinvolvering kan utnyttes til det fulle.

Dersom bestiller har kommet for langt i prosjekteringen når beslutningen tas vil det være kostnadsdrivende, da design og prosjektering bør være en del av OPS-leveransen for at synergiene skal bli størst mulig. I tilfeller der prosjekteringen er kommet langt, vil det trolig være hensiktsmessig allikevel å stille leverandøren fritt i valg av sine løsninger.

Vurdering av gjennomføringsmodeller bør altså gjøres rutinemessig i tidlig fase av alle offentlige prosjekter. For å sikre en tidlig vurdering og valg av kontraktstrategi er det nødvendig med veiledninger og prosedyrer. I Oslo kommune er dette ivaretatt gjennom kommunens veileder for konseptvalgutredninger og instruks for beslutningsprosessen for investeringsprosjekter⁹. Dette vil også bli et tydeligere krav i statens prosjektmodell, i og med at valg av overordnet kontraktstrategi i fremtiden skal kvalitetssikres i konseptfasen¹⁰.

3.5 BESTILLERS TILGJENGELIGE RESSURSER OG KOMPETANSE

Hvilke ressurser og kompetanse den offentlige bestiller besitter vil være med å avgjøre hvorvidt et prosjekt bør gjennomføres som et OPS-prosjekt. Bestilleren må ha en profesjonell organisasjon som kan håndtere OPS-prosjekter. Juridisk, finansiell og teknisk kompetanse er nødvendig i de ulike faser av prosjektet, og kompetente personer bør ivareta hele prosessen fra konseptutvikling, kontraktsforhandlinger, oppfølging av byggeprosjektet og oppfølging i driftsfasen. Dersom denne kompetansen ikke er tilgjengelig i eller utenfor organisasjonen, så bør ikke prosjektet gjennomføres som et OPS-prosjekt.

⁹Byråds sak 1038/14

¹⁰Konkurransesgrunnlag for ny rammeavtale vedrørende kvalitetssikring av konseptvalg (KS1), samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)

Det er viktig å være klar over at bestiller ikke lenger skal beskrive et produkt som skal bygges, men en funksjon som skal ivaretas og en tjeneste som skal leveres. Programmering, utarbeidelse av leveransebeskrivelse og involvering av brukere i tidligfase må fortsatt ivaretas av bestiller, mens all videre utvikling og prosjektering, overlates til OPS-selskapet. I tilfeller der bestillerorganisasjonen mangler ressurser til å bemanne en egen byggherreorganisasjon kan OPS være en løsning, gitt at OPS-kompetansen er til stede.

3.6 EGENSKAPER VED PROSJEKTET

Egenskaper knyttet til det enkelte prosjekt kan være avgjørende for hvorvidt prosjektet er egnet for OPS. Når man vurderer det konkrete prosjektet er det viktig at man tar stilling til om det er mulig å beskrive behovene som skal dekkes som funksjonskrav og om det er mulig å måle om kravene oppfylles. Det kan være vanskelig å beskrive funksjonskrav dersom prosjektet har mange grensesnitt. Et eksempel kan være en jernbanestrekning som har grensesnitt mot andre baner, tog, signalanlegg, veinett etc. For et slikt prosjekt vil det kunne bli nødvendig å beskrive ønsket leveranse ned til minste detalj, noe som fratar leverandør muligheten både til å utvikle og ta ansvar for løsningene. Dersom muligheten til å optimalisere prosjektet over livsløpet ikke er til stede, vil ikke det fulle potensialet i modellen kunne tas ut.

OPS-modellen egner seg ikke for prosjekter som har mye uavklart risiko, og mange grensesnitt kan gjøre det vanskeligere å definere og plassere risiko i prosjektet. For å forenkle grensesnittene kan det være en fordel at det offentlige selv beholder risikoen for leveransen av de tjenester og ytelser som er tett knyttet opp mot kjernevirksomheten, slik som møbelleveranser, medisinteknisk utstyr etc. På infrastrukturensiden kan dette omfatte spesielle overvåkingsutstyr og sikkerhetsinstallasjoner, som gjerne inngår i en enhetlig overvåkning for en region eller stort område.

Det må også legges vekt på at OPS-prosjektet er definert forretningsmessig. OPS er ikke egnet til å løse oppgaver hvor det ikke eksisterer et forretningsmessig grunnlag for private aktører til å gå inn i prosjektet i form av kontantstrøm og avkastning. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3.7 og kapittel 5.

3.7 **MARKEDET OG DETS TILBYDERE**

En god konkurranse med mange tilbydere er en suksessfaktor for at det offentlige skal kunne oppnå et prosjekt som møter forventningene til en riktig pris. Derfor må det offentlige før konkurransen utlyses vurdere om det er interesse for OPS-prosjektet i leverandørmarkedet. I tillegg har det offentlige en viktig rolle som tilrettelegger for at det blir tilstrekkelig med konkurranse, gjerne med både nasjonale og internasjonale leverandører.

Interessen for prosjektet vil være avhengig av blant annet prosjektstørrelse, geografi, utformingen av konkurransegrunnlaget og kontrakten, samt av kapasitet hos leverandørene og tilgangen til OPS-prosjekter generelt. For investorer er det den lange og forutsigbare kontantstrømmen som gjør prosjektene interessante som investeringsobjekter.

Størrelse på prosjektet har betydning fordi deltakelse i en OPS-konkurranse koster mye for en leverandør, og det er mye av det samme arbeidet som må gjøres uavhengig av størrelse på prosjektet. Det betyr at dersom prosjektet er veldig lite, så vil kostnadene ved å gi tilbud bli uforholdsmessig stort sammenlignet med totalkostnaden. Prosjektet må altså være stort nok til å kunne bære tilbudskostnadene. Den årlige omsetningen for drift og vedlikehold på et lite prosjekt vil også bli lav, og derfor kan administrasjon av en slik avtale i 25 år også bli uforholdsmessig høy.

Ulike tilbydere vil vurdere balansen mellom kostnadene ved å delta i en OPS-konkurranse og mulighetene for å tjene penger forskjellig, og størrelse på prosjekter vil derfor ikke være en eksakt vitenskap. Det som imidlertid er viktig for en offentlig bestiller å vite er at desto mindre prosjektene blir, desto mindre interessante kan de bli for institusjonelle investorer. Grunnen til dette er at disse ofte har høyere avkastningskrav og mer rigide og kostnadskrevende prosesser i forkant av en investering. I praksis vil det bety at for mindre prosjekter vil en kunne oppleve færre konkurrenter, og at de som finner prosjektet interessant er mindre aktører. Konsekvensen for bestiller kan være at prosjektet ikke vil gjennomgå en like grundig due diligence prosess, se kapittel 5, og at motpartsrisikoen for det offentlige kan bli større.

En indikasjon på minimumsstørrelse for formålsbyggprosjekter vil være ca. 200 millioner, mens veiprosjekter ikke bør bli mindre enn 1 milliard.

Geografiske plassering av prosjektet kan ha betydning. Hvis et prosjekt ligger i eller nær en av de store byene, så er det større sannsynlighet for at flere OPS-leverandører ønsker å konkurrere om prosjektet. I distriktene har kanskje ikke de store aktørene etablert virksomhet, og underleverandørmarkedet vil kanskje heller ikke være tilstrekkelig velfungerende til at prosjektet blir interessant. Leverandørenes eksisterende kompetanse på OPS, eller muligheten til å tilføre den til det området prosjektet skal gjennomføres, kan med andre ord ha betydning for konkurransen. For infrastruktur har dette mindre betydning, da de potensielle leverandørene er vant med å bygge i mindre urbane strøk og i tillegg i større grad har egen produksjonskapasitet som flyttes til byggestedet.

Forutsigbarhet i anskaffelsesprosessen og konkurransegrunnlaget vil også gjøre prosjektene mer attraktive, og bidra til at et tilstrekkelig antall leverandører ønsker å gi tilbud på prosjektet. Forventninger i markedet om en forutsigbar portefølje av prosjekter og ikke bare ett enkeltstående prosjekt, vil også øke interessen blant tilbyderne. For Statens Vegvesens prøveprosjekter som ble igangsatt i 2003, var en av suksessfaktorene at de tre prosjektene ble organisert som et program. Dessuten vil en portefølje sørge for at opparbeidet OPS-kompetanse kan gjenbrukes både blant leverandører og hos bestillere, noe som vil komme samfunnet til gode.

3.8 ØKONOMISKE VURDERINGER

Selv om tilgangen på kapital for det offentlige ikke har vært et stort problem i Norge, kan noen kommuner ha et ønske om å få realisert byggeprosjekter uten at investeringen belaster kommunens regnskapsmessige balanse. Gjennom å inngå OPS-avtaler kan kommunen oppnå dette, og dermed raskere ivareta innbyggernes behov for eksempelvis en ny skole enn det man ellers ville kunne ha gjort. Investeringen må likevel erstattes av en årlig fremtidig forpliktelse. Avtalen om den fremtidige betalingsforpliktelsen må derfor være forankret

politisk, og basert på en vurdering av bestillerens totale økonomiske situasjon. For enkelte prosjekter kan initiering av vurdering av OPS som gjennomføringsmodell bero på en misforståelse av at privat finansiering betyr at det private tar en del av regningen for prosjektet. Med mindre inntektsrisiko overføres til det private, noe som ikke er vanlig i norske prosjekter, så vil det være det offentlige som i helhet vil stå for betalingen av prosjektet. Derfor må det offentlige på samme måte som for tradisjonelle gjennomføringsmodeller vurdere om de har råd til prosjektet, og ikke iverksette prosjekter som ellers ikke ville blitt prioritert.

I enkelte prosjekter har det vært forsøkt å overføre inntektsrisiko til den private part, for å få ned de fremtidige betalingsforpliktelsene til det offentlige. Inntekter knyttet til drift av en svømmehall er et eksempel på en slik risiko. Da dette er risiko OPS-leverandøren ikke har kontroll over, og fordi en sikker fremtidig kontantstrøm primært er det som gjør OPS-prosjekter interessante som investeringsobjekter, vil det i mange tilfeller ikke være hensiktsmessig. Man risikerer at det offentlige må betale en uforholdsmessig høy risikopremie til OPS-selskapet ved å pålegge den private part inntektsrisiko, dersom ikke dette er markedsmessig svært gunstig for den private part.

På veisiden kunne man tilsvarende tenke seg at leverandøren tok trafikkrisikoen, noe som i mange land er vanlig. Skulle dette gjøres måtte det allikevel innarbeides en del forutsetninger knyttet til grunnlag for trafikk, størrelse på bompenger, alternative veier med mer. Totalt sett er trolig en modell basert på tilgjengelighet og kvalitet å foretrekke i Norge, da den gir en klar, oversiktlig og kostnadseffektiv risikodeling mellom det offentlig og leverandøren. Dette støttes også av regjeringens rammeverk for OPS, som setter som en forutsetning at det ikke skal legges inntektsrisiko på OPS-selskapet, da dette er en risiko som OPS-selskapet i svært liten grad kan påvirke.

3.9 FORVALTNINGSSTRATEGI

Den offentlige bestillers forvaltningsstrategi bør være med på å avgjøre hvilken modell som velges. Dersom bestiller har en strategi om en

profesjonell drift- og vedlikeholdsorganisasjon internt, så kan OPS-modellen benyttes for en andel av prosjektporteføljen for å sikre benchmarking av egen virksomhet. Risikooverføringen til den private part for opprettholdelsen av standard i kontraktperioden, vil også kunne frigjøre ressurser hos bestiller til å ivareta oppgaver for andre deler av porteføljen.

Vedlikehold av offentlig infrastruktur, bygg og anlegg gjennomføres i meget varierende grad hos ulike offentlige eiere . Dersom bestiller ønsker å sette bort drift og vedlikeholdstjenester til en profesjonell aktør, kan OPS være et velegnet alternativ. Det er også mulig å benytte (tiltransportere) spesielle rammeavtaler som det offentlige har inngått. For vei prosjekter kan dette for eksempel gjelde strømleveranser, hvor Statens Vegvesen kan ha svært gode avtaler for leveranse for hele veinettet.

Uavhengig av hvilken forvaltningsstrategi den offentlige bestiller har, er det viktig at man besitter kompetanse som profesjonell bestiller. Det betyr at man må ha ansatt personer internt, som kan følge opp FDVS-avtaler gjennom profesjonell kontraktledelse.

3.10 OFFENTLIG KOMPETANSESENTER

I land der OPS er innarbeidet som gjennomføringsmodell har det offentlig etablert nasjonalt kompetansesenter som kan hjelpe bestillere både under vurderingen av om OPS er egnet, og under gjennomføring av prosjektet.

Canada har et velutviklet OPS-marked og har god og dokumentert erfaring med OPS, og er derfor et interessant land å se til. PPP Canada er den kanadiske regjeringens kompetansesenter, og har som mandat å forbedre utbygging av offentlig infrastruktur og skape merverdi for skattebetalerne gjennom OPS . De skal både beslutte om OPS er egnet gjennomføringsmodell, og gi råd til offentlige bestillere om hvordan OPS-prosjekter best gjennomføres.

PPP Canada besitter kompetanse for å støtte offentlige bestillere med å gjennomføre godt strukturerte, transparente og rettferdige anskaffelsesprosesser. De har blant annet utviklet en veileder for tidlig screening av et prosjekts potensiale for OPS, og de bistår offentlige bestillere med blant annet:

- Utvikling av prosjektplaner
- Bruk av beste praksis innen OPS
- Rekruttering av spesialiserte rådgivere
- Utarbeidelse av risikoanalyser og «Value for Money»-analyser
- Utvikling av analyser for å vurdere alternative anskaffelsesmodeller
- Prosjektkommunikasjonsplanlegging

Et slikt kompetansesenter i Norge vil gjøre «Value for Money»-analyser lettere tilgjengelig for offentlige bestillere, og vil også kunne bidra til at beslutningen om gjennomføringsmodell gjøres mer rutinemessig i tidlig fase av prosjekter.

4. ROLLER I ET OPS-PROSJEKT

Åpenhet og tillit er vesentlig for et vellykket resultat når man skal samarbeide om å løse en samfunnsoppgave gjennom en svært lang kontraktperiode. For at en tilstrekkelig grad av tillit skal kunne etableres, er det nødvendig med gjensidig forståelse og respekt. Rollene som de ulike aktørene påtar seg i et OPS-prosjekt avviker fra rollene i et tradisjonelt byggeprosjekt, og det kan være krevende for de involverte parter å gå inn i uvante roller. For at et samarbeid skal gi den ønskede effekt, må aktørene i prosjektet ha god forståelse av sin egen og andres roller og agere ut fra dette. De viktigste oppgavene som tilligger de ulike roller fremkommer under.

4.1 OFFENTLIG BESTILLER

4.1.1 Prosjektledelse/bestillerorganisasjon

Prosjektgjennomføringen kan sies å være vellykket dersom oppdragsgiver får levert det ønskede produktet til avtalt tid, kvalitet og kostnad. I et OPS-prosjekt vil oppdragsgivers primære oppgave være å sikre en god anskaffelsesprosess



ved å være en profesjonell bestiller.

Bestiller må identifisere og definere det behovet som skal dekkes gjennom tydelig definerte mål og programkrav. Nødvendig politisk forankring må sikres tidlig i prosessen. Bestiller må også gjennomføre nødvendig planprosess for prosjektet og sikre tilgang til eiendom, gjennom erverv eller ekspropriasjon.

Når dette er på plass, utarbeides en funksjonsbeskrivelse for tjenesteleveransen, og kontraktsbestemmelser og konkurranseregler fastsettes, herunder ønsket finansieringsmodell. Bestiller bør gjennomføre en prekvalifiseringsprosess for å sikre et antall kvalifiserte leverandører eller leverandørgrupper. Deretter må bestiller innhente og evaluere tilbud, for deretter å forhandle om og inngå OPS-kontrakt med leverandør av det totalt sett mest gunstige tilbudet.

Bestiller må ved bruk av kvalifisert personell følge opp at avtalt funksjon og tjenestenivå leveres i hele avtaleperioden, men byggherreoppfølging av prosjektet skal utføres av OPS-selskapet, og ikke av bestillerorganisasjonen.

For byggeprosjekter må bestiller sørge for å ivareta nødvendig brukermedvirkning, primært i programfasen, men også nødvendig koordinering mot OPS-leverandøren under prosjektering og bygging. Dette er mindre aktuelt for samferdselsprosjekter. Det er imidlertid viktig å erkjenne at det fortsatt er den offentlige aktør som er ansvarlig bestiller av prosjektet. Nødvendig samfunnskontakt vedrørende prosjektet bør derfor håndteres av det offentlige, gjerne i samarbeid med OPS-leverandøren.

4.1.2 Sluttbruker

For formålsbygg har sluttbruker av bygget en rolle for å sikre at kjernevirksomhetens behov blir ivaretatt i prosjektet, og vil i større eller mindre grad være involvert i brukermedvirkning under planlegging og bygging. I OPS-prosjekter har man gjort en risikooverføring til OPS-selskapet når avtalen inngås, og selv om brukermedvirkning er en viktig del av forprosjektet som skjer etter kontraktstildeling, er det viktig å være klar over at endringer bør begrenses for å unngå økning av leiekostnader. Bestillers prosjektleder bør derfor være ansvarlig for å koordinere brukermedvirkning også i denne fasen.

I samferdselsprosjekter er det ikke naturlig og riktig å involvere brukere (trafikanter) på samme måte, men det er viktig å ha gode informasjonskanaler da trafikanter og naboer blir mer påvirket under byggeperioden enn etter åpning. Den kritiske fasen for et veiprojekt er gjerne alle faser hvor eksisterende trafikk må legges over på provisoriske løsninger.

4.2 OPS-SELSKAPET

OPS-selskapet skal utøve eierskap i alle faser av prosjektet. Dette innebærer at OPS-selskapets organisasjon leder prosjektet som byggherre gjennom utvikling og bygging, og ivaretar de oppgaver som følger av rollen som eier av OPS-selskapet i driftsfasen. For at selskapet skal kunne ta dette helhetsansvaret er det nødvendig at det får myndighet til å velge sine løsninger.

Den private part er ansvarlig for å ivareta alle forhold som er nødvendig for å kunne inngå en OPS-avtale, herunder inngå avtaler for både bygging og drift,

opprettelse av nødvendig selskapsstruktur, skaffe finansiering gjennom egenkapital og fremmedkapital, gjennomføre mva-registrering av selskapet, stille garantier og så videre. OPS-selskapet utvikler prosjektet på bakgrunn konkurransegrunnlaget. Som en del av dette arbeidet kalkuleres samlede leiekostnader i kontraktperioden, basert på investeringskostnad og levetidskostnader for bygget gjennom hele kontraktperioden. OPS-selskapet må sørge for at optimale løsninger for FDV blir implementert i prosjekterte løsninger. Dette medfører at OPS-selskapets prosjektledelse må håndtere og styre grensesnitt mellom alle de involverte fagområder. Dette blir spesielt krevende hvor det er forskjellige selskaper eller juridiske enheter som ivaretar bygging og drift og vedlikehold.

OPS-selskapets organisasjon skal ivareta alle kontraktsforpliktelser overfor bestiller, og skal være kundens kontaktpunkt. Sammen med bestiller må OPS-selskapet ivareta samfunnskontakt og nødvendig brukermedvirkning.

4.2.1 Entreprenør

OPS-prosjekter gjennomføres normalt gjennom en design-build-kontrakt med OPS selskapet, hvor en entreprenør både prosjekterer og bygger



prosjektet. Dette er spesielt vanlig der større entreprenører også har eierandeler i OPS-selskapet, og dermed har medansvar for levetidskostnader for prosjektet. Entreprenøren har ansvaret for å kalkulere entreprisekostnad, lede prosjektering og bygging og levere prosjektet til avtalt tid, kostnad og kvalitet. Videre bistår entreprenøren OPS-selskapet i vurderinger knyttet til levetidskostnader og levere avtalte løsninger i samsvar med LCC-vurderinger.

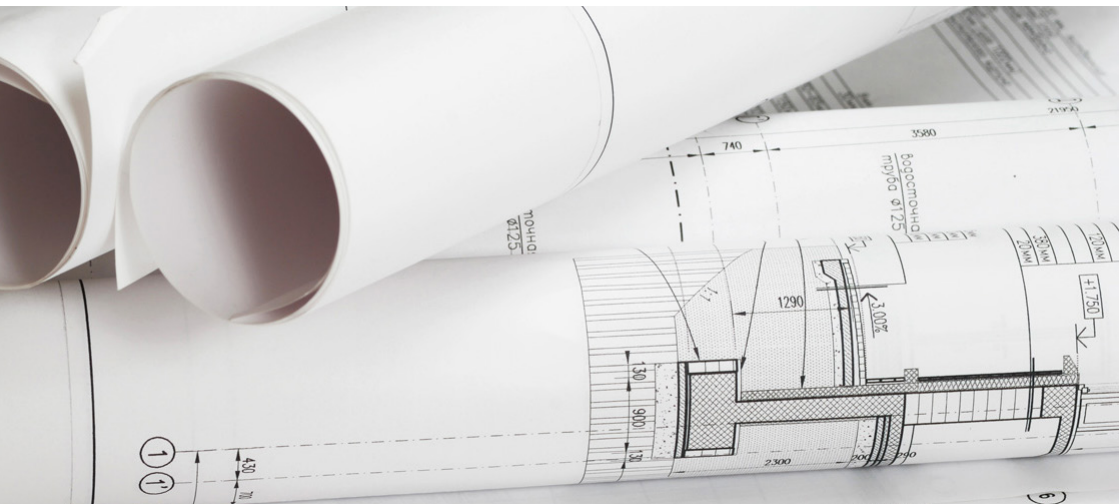
4.2.2 FDV- leverandør/Drift- og vedlikeholdsoperatør

Leverandør for drift og vedlikehold involveres som regel i prosjektet allerede i konkurransefasen. FDV-leverandøren bistår OPS-selskapet i prosjekteringsfasen med valg av løsninger og kalkulasjon av levetidskostnader.

FDV-leverandøren skal lede og levere avtalte drift- og vedlikeholdstjenester til OPS-selskapet i kontraktsperioden. For formålsbygg ivaretar ofte FDV-leverandøren daglig kontakt med sluttbruker i driftsfasen, mens kontraktsmessig oppfølging mellom OPS-selskapet og bestiller ivaretas av OPS-selskapets personell.

4.2.3 Investorer og långivere

Investorer og långivere stiller kapital til rådighet for prosjektene. Ulike prosjekter vil avhengig av størrelse og karakter ha en ulik finansieringsform, og en ulik sammensetning av egenkapital og fremmedkapital. Egenkapitalinvestorer sitter gjennom sine andeler helt eller delvis som eiere i prosjektene. Store prosjekter, som veiprosjekter som har en samlet



investering på flere milliarder, har ofte en høy andel av finansiering med banklån. Investorer vil gjennom due-diligence prosesser sikre sin investering ved å kontrollere at risiko avdekkes og håndteres på en akseptabel måte. De vil stille krav til nødvendig sikkerhet i form av morselskapsgaranti, bankgarantier, egenkapital, innskudd i reservefond etc. Dette gjøres ved en grundig gjennomgang av kredittverdigheten til alle involverte parter, inkludert egenkapitalinvestorer. Långiver vil også sikre at det finnes noen som kan overta kontrakten dersom en av kontraktspartene skulle gå konkurs. Som en del av due-diligence-prosessene verifiseres det at byggekontrakten er gjennomførbar og at underliggende kalkulasjoner er korrekte. Det offentlige vil også sikre seg ved å stille strenge krav til finansieringen, og ved å kontraktsfeste mekanismer som gir rettigheter ved mislighold eller konkurs.

5. PRIVAT EIERSKAP OG FINANSIERING SOM INCENTIV I OPS

Behov for finansiering er ikke det viktigste argumentet for å velge OPS. Modellen bør ses som en gjennomføringsmodell og velges ut fra en total vurdering av den samlede merverdien som modellen kan gi. Imidlertid er det viktig at bestiller har en forståelse av hvorfor privat eierskap er et incentiv og en viktig forutsetning for å oppnå merverdiene. Sammenhengen mellom incentivene og merverdiene som skapes for kunde er nærmere beskrevet i det påfølgende.

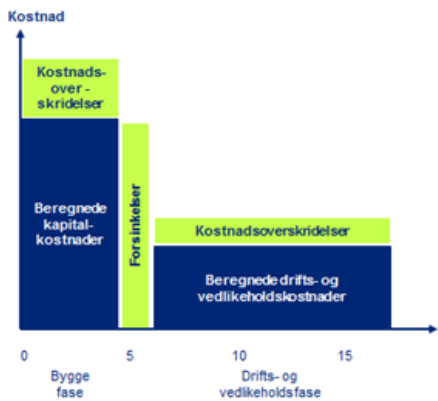
Som nevnt i kapittel 2.1 så sikrer den private kapitalen at overføringen av risiko fra det offentlige til det private blir reell ved at det private risikerer egen kapital gjennom hele kontraktsperioden. Ansvar for eksempelvis ferdigstillelse i henhold til avtalt tid vil i tradisjonelle kontrakter også ligge hos leverandør, og en leverandør som ikke klarer å holde tidsplanen vil tape penger. Hvis forsinkelsene i verste fall blir så store at bestiller velger å terminere kontrakten, så vil imidlertid bestiller selv måtte bære de økonomiske

konsekvensene som følger av et avbrutt prosjekt, gjennomføring av ny konkurranse og kontrahering av ny leverandør.

I et OPS-prosjekt er avtalen slik at det er egenkapitalen i OPS-selskapet som først skal brukes for å få prosjektet på rett spor, og derfor vil det være eierne av OPS-selskapet som må ta regningen dersom noe går galt i prosjektet. Dersom egenkapitaldelen av finansieringen ikke er tilstrekkelig, så vil det være bankene som vil måtte betale. Det er først i det svært usannsynlige tilfellet at bankene velger å la OPS-selskapet gå konkurs, og dermed miste alle muligheter for å få tilbakebetalt sine lån, at det også i OPS-prosjekter vil være den offentlige bestiller som til slutt vil måtte overta prosjektet. Finansieringen fungerer med andre ord som en forsikring for bestiller, og den er viktig fordi det i OPS-prosjekter er større risiko som overføres til den private part. For bestiller er derfor den private finansieringen en ekstra trygghet for at prosjektet gjennomføres som avtalt. Hvorvidt denne forsikringen er verdt de økte kostnadene må ses opp mot de samlede merverdiene som bestiller får ved å gjennomføre prosjektet som OPS.

Uansett hvilken gjennomføringsmodell som benyttes, så vil den som gjennomfører prosjektet ønske å levere et godt resultat. Eierskapet i OPS-modellen gir imidlertid noen sterke incentiver som er vanskelig å gjenskape i et tradisjonelt kontraktsforhold. I tradisjonelle prosjekter betaler den offentlige bestiller fortløpende for bygget eller veien, etter hvert som deler av arbeidet blir ferdigstilt. I OPS-prosjekter finansierer OPS-selskapet gjennomføringen av prosjektet med egenkapital og lån, og den offentlige bestilleren betaler først når hele prosjektet er ferdigstilt, gjennom en fast leie eller vederlag for at bygget eller veien kan brukes og holder avtalt standard. OPS-selskapets inntekter kommer dermed først når bygget eller anlegget er godkjent av bestiller og kan tas i bruk. Kostnadsfordeling ved tradisjonell gjennomføring sammenlignet med en OPS-modell illustreres i figur 5.1.

Tradisjonell gjennomføring



OPS-gjennomføring

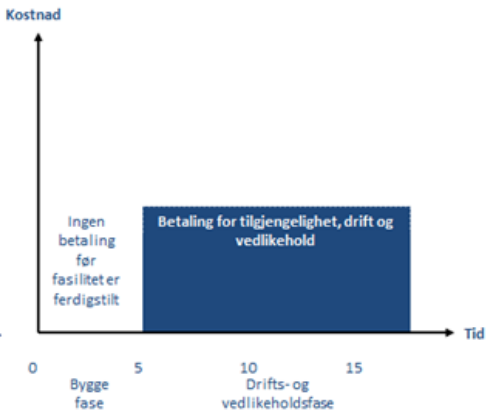
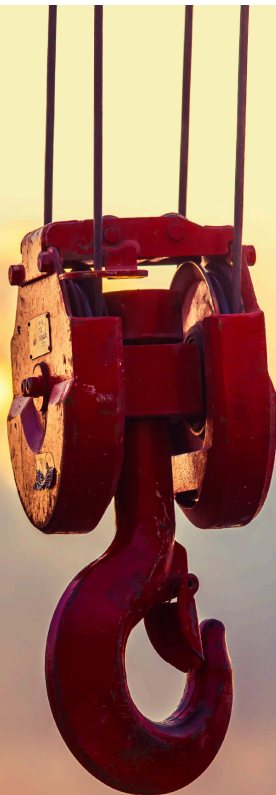


Fig. 5.1 Kostnadsfordeling v/ OPS sammenliknet med tradisjonell gjennomføring ¹⁴

¹⁴Figur er fått fra Deloitte v/ Sissel Husøy

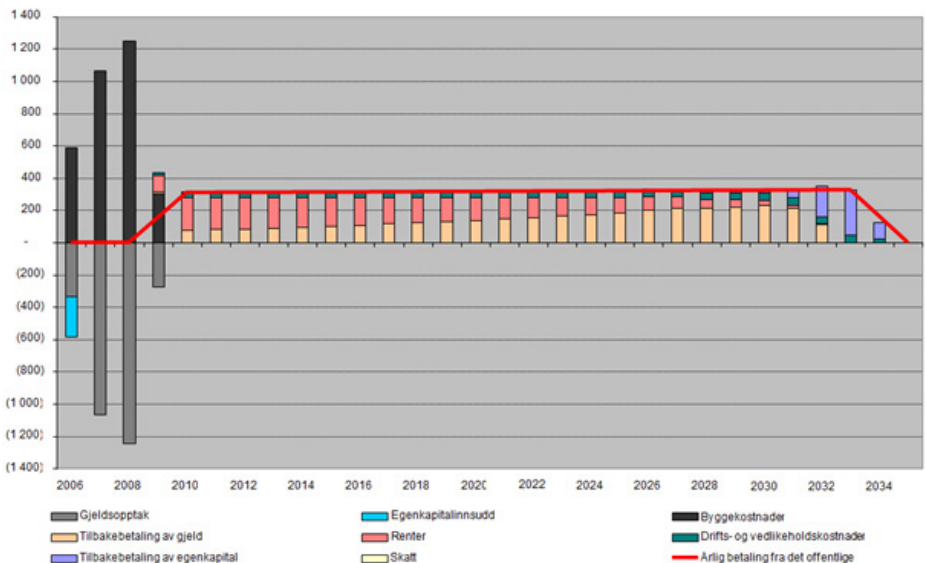


«Ved å gjøre betalingen for bygningsmassen avhengig av leveransene gjennom levetiden (tilgjengelighet, drift- og vedlikeholdsstandard) sikres riktig kvalitet i byggefasen, samt vedvarende høy kvalitet gjennom hele levetiden» (Sissel Husøy, Deloitte).

En forsinkelse av prosjektet medfører altså at inntektene kommer senere. Ved en forsinkelse påføres OPS selskapet dermed økte finanskostnader. Disse kostnadene er mye større enn de dagmulktene som tradisjonelle kontrakter opererer med, samt hva som er et rimelig nivå for dagmulkter. Det vil si at de økonomiske konsekvensene for en OPS-leverandør ved å være forsinket er mye større enn i en tradisjonell entreprise. Tilsvarende finnes det ofte positive incentiver ved å ferdigstille før avtalt leveringstid, slik at man kan redusere finanskostnadene. Dette er en viktig drivkraft for OPS-leverandøren til å sikre ferdigstillelse av prosjektet i henhold til den plan som er avtalt med bestiller.

Krav til avkastning på investert kapital medfører fokus på rasjonell drift og kort byggetid. Dette fordi prosjektets totale verdi ut fra en nåverdberegning er avhengig av når kostnadene påløper og når inntektene kommer. Kort byggetid medfører at inntektene kommer tidligere i forhold til investeringstidspunktet, og desto bedre blir avkastningen på investeringen. Eierne får med andre ord en bonus dersom fremdriften i prosjektet er god, og det offentlige oppnår kortere byggetid og at bygget eller anlegget kan tas i bruk tidligere. En slik bonus vil i tradisjonelle kontrakter være en ekstra kostnad for bestiller, og vil heller ikke kunne være like stor og dermed ikke et like sterkt incentiv til tidlig ferdigstillelse. Tidligere ferdigstillelse er for skolebygg ikke en like stor merverdi da åpning av skole som regel er knyttet til skolestart, men kort byggetid vil likevel kunne medføre reduserte finanskostnader i prosjektet og dermed ha en verdi. For andre typer bygg og for en vei vil tidligere ferdigstillelse gi økt nytte for samfunnet.

Det private eierskapet i et OPS-selskap som har ansvar for hele verdikjeden fra prosjektering til endt kontraktsperiode, medfører et sterkt fokus på å finne optimale løsninger i et levetidsperspektiv. Som man ser av kontantstrømmen i Figur 5.2 skal inntektene i kontraktsperioden dekke finanskostnader, drift og vedlikeholdskostnader inkludert administrasjon av OPS-selskapet, forsikringer etc. FDV kostnader for hele kontraktsperioden er kalkulert av OPS-selskapet før tilbudsinnlevering og danner grunnlag for avtalt fast pris. Høyere drift- og vedlikeholdskostnader enn det som er kalkulert vil føre til at prosjektets avkastning blir lavere enn forventet. Derfor vil OPS-selskapet ha et sterkt fokus på å ivareta kvaliteten på leveransen i hele perioden. Eierne vil sørge for at vurderinger av løsninger gjøres i et livssyklusperspektiv, rett og slett fordi det lønner seg for dem. Med andre ord sammenfaller eiernes interesser med bestillerens, noe som ikke alltid er tilfellet i kontraktsformer der pris er det viktigste tildelingskriteriet.



Figur 5.2 Eksempel på kontantstrøm

Kvaliteten på leveransen sikres også gjennom at eierne ønsker å sikre avkastning på sin egenkapital og øke mulighetene for å vinne prosjektet ved å skaffe en billigst mulig lånefinansiering. Dersom kvaliteten ikke er god nok på prosjektavtaler, produktet, fremdriftsplanen etc, så vil det i verste fall medføre at ingen ønsker å finansiere prosjektet eller at finansieringen blir for dyr. Gjennom due diligence-prosesser vil en langsiktig investor enten av egenkapital eller fremmedkapital gå nøye igjennom alle avtaler, prosjektunderlag, kalkyler etc. for å sikre sin investering. Uavklart risiko vil bli priset og eier vil få en lavere avkastning. Bestiller får dermed et prosjekt der risikoene er nøye analysert og håndtert, og dermed øker sjansen for en prosjektgjennomføring som er vellykket med tanke på kvalitet, ferdigstillestidspunkt og budsjetttramme.

Den langsiktige kontraktsforpliktelsen gir et sterkt incitament for profesjonell styring av OPS-selskapet og de avtaler som inngås. Bestiller kan gjøre trekk i de siste utbetalingene i kontraktsperioden dersom det er mangler ved produktet, eller leveransen avviker fra den overleveringsstandarden som ble avtalt ved kontraktsinngåelsen. Dette vil gi direkte utslag på tilbakebetalingen av egenkapital og avkastningen på denne. Derfor er det viktig at det er nok egenkapital igjen i selskapet ved kontraktslutt, slik at det finnes noe bestilleren kan trekke av dersom prosjektet ikke holder den avtalte standarden. Etter 25 år overtar dermed det offentlige en skole eller en vei som har blitt testet over en lang periode, og kapitalen i selskapet har fungert som en 25-årig garanti for bestiller.



5.1 REDUKSJON AV FINANSIERINGSKOSTNADENE

Det er flere grep som kan gjøres for dra nytte av det offentliges finansielle styrke og få finansieringskostnadene så lave som mulig, samtidig som man beholder incentivene som den private finansieringen medfører. Optimalisering av miksen av privat og offentlig kapital er nøkkelen, og internasjonalt har dette resultert i både finansielle og organisatoriske løsninger. Kapitaltilskudd fra bestiller og lån fra statlige banker er eksempler på slike virkemidler som kan benyttes til å redusere finansieringskostnadene.

Kapitaltilskudd har i løpet av de 3-4 siste årene utviklet seg til å bli en global standard i OPS-prosjekter. Det innebærer at det offentlige betaler ned en del av lånefinansieringen når prosjektet er ferdig bygd. Alternativt eller i kombinasjon med dette kan lån nedbetales etter hvert som definerte deler av prosjektet ferdigstilles. Lavere finansieringskostnader kan også oppnås ved at det offentlige inntar rollen som bank og låner ut penger til prosjektet. Land som USA, Canada og Storbritannia har opprettet slike statlige institusjoner som låner ut penger til infrastrukturprosjekter.

Om det offentlige ønsker å gå inn med lån eller egenkapital i prosjektet, krever det at det offentlige må etablere et klart skille mellom den enheten som er bestiller av prosjektet, og den som står for medfinansieringen. En av årsakene til at OPS-prosjekter lykkes er de klare rollefordelingene, og det offentlige må derfor ta en separat profesjonell investor- eller utlånerrolle. TIFIA i USA eller NBCF i Canada er blant de offentlige institusjonene i verden som har størst kompetanse på området, og de vil kunne være modeller for Norge å se til.

Hvor stor kan den offentlige medfinansieringen være?

Bestiller må være oppmerksom på at et stort kapitaltilskudd tidlig i prosjektet kan bidra til å svekke incentivene ettersom andelen av fremtidig betaling blir så lav at konsekvensene ved ikke å levere blir små. Regjeringen peker direkte på dette i den nylig fremlagte Stortingsmelding 25 (2014-2015) «På rett vei», hvor de poengterer at størrelsen på den løpende betalingen må holdes på et nivå som gir et klart og entydig incitament for leverandøren til å holde leveransen på avtalt nivå. Hvor stor den offentlige medfinansieringen kan være uten

at incentivene forsvinner må vurderes fra prosjekt til prosjekt.

En offentlig nedbetaling etter ferdigstillelse medfører at den fremtidige kontantstrømmen blir mindre. Kapitaltilskudd kan dermed gjøre objektet mindre attraktivt for investorer, dersom kontantstrømmen reduseres til en størrelse hvor forventet avkastning ikke lenger står i forhold til den risiko som OPS-selskapet påtar seg. En stor nedbetaling på et prosjekt på 200 millioner vil medføre at den fremtidige kontantstrømmen blir veldig liten, med de følger det kan få for antall og type tilbydere som finner prosjektet interessant (se kapittel 3.7).

Uavhengig av størrelse på en offentlig nedbetaling, vil risikoen for at tilbyder har kalkulert drift og vedlikehold riktig og at driftsperioden går som planlagt være den samme. Dersom prosjektfinansiering er benyttet vil et offentlig kapitaltilskudd fra et långiverperspektiv bety at en mindre kontantstrøm skal kunne håndtere den samme risikoen for at noe eventuelt går galt. Det betyr at långivere vil vurdere prosjektet som mer risikofyllt, og de vil dermed ta mer betalt eller kreve at mer egenkapital stilles til rådighet. Den private finansieringen kan dermed bli dyrere. For det offentlige blir utfordringen å finne den kostnadsoptimale blandingen av offentlig og privat kapital.

Videre må man ikke glemme at dersom det offentlige tar en rolle som finansiell aktør i prosjektet, så påtar det offentlige seg også en del av risikoen i prosjektet. Det betyr i praksis at det offentlige har tatt tilbake deler av den risikoen som i utgangspunktet ble overført til det private.

6. BESTE PRAKSIS NÅR OPS ER VALGT SOM GJENNOMFØRINGSMODELL

Som beskrevet i det foregående krever en vellykket gjennomføring av OPS-prosjekter at modellen benyttes på prosjekter med de riktige forutsetningene. I de neste kapitlene vil beste praksis i de ulike fasene etter at OPS er valgt som gjennomføringsmodell gjennomgå, det vil si fra forberedelse av konkurransen, gjennomføring av anskaffelsen, byggefasen samt drift- og vedlikeholdsperioden.

6.1 FORBEREDELSE FØR KONKURRANSEN

Godt forberedte konkurranser vil kunne gjennomføres mer effektivt, og vil bidra til at bestiller får skarpere konkurranse på de ulike delene av prosjektet og optimeringen av disse.

Nøkkelementer som bør være avklart før anskaffelsen iverksettes er listet under og vil bli beskrevet nærmere i de påfølgende delkapitlene:

- Kompetanse i bestiller-teamet
- Forventninger til prosjekt og gjennomføringsmodell
- Tid avsatt til gjennomføring av konkurransen
- Program og/eller funksjonskrav
- Skatt, avgift og andre rammevilkår
- Finansiering

I tillegg bør kontraktsgrunnlaget være utformet og ha en veldefinert og hensiktsmessig risikofordeling. Dette er en svært viktig del av konkurransen og vil bli nærmere beskrevet i kapittel 7.

6.1.1 Nødvendig bestillerkompetanse

Det første en bestiller må gjøre når OPS er valgt som modell er å etablere et team. Ideelt sett er dette et lite team, noe som setter høye krav til teammedlemmenes kompetanse.

Det er nødvendig at prosjektledelsen har forståelse og aksept for OPS-modellen og dens incentiver, og kan vurdere ulike finansieringsmodeller. Bestillerorganisasjonen bør besitte juridisk kompetanse knyttet til eiendom eller infrastruktur (avtaleverk, sikre tilgang til grunn osv.), forretningsmessig forståelse (risikofordeling, avtaleforståelse, entrepriseforståelse), nødvendig teknisk kompetanse, samt kompetanse til å forstå brukeren og oversette dens behov til funksjonskrav. Bestillerorganisasjonen skal ivareta sine kontraktsmessige rettigheter som bestiller, men ikke være byggherre for prosjektet. Bestiller vil dermed ikke ha behov for et teknisk kontrollapparat i byggefase, da dette skal ivaretas av byggherreorganisasjonen i OPS-selskapet. Derimot må bestiller kunne kontrollere at de avtalte tjenester og

funksjoner leveres, og at brukerkrav ivaretas. Dette krever en annen kompetanse og prosessledelse enn et tradisjonelt byggeprosjekt, og det kan være uvant for bestiller å gi fra seg kontrollen over tekniske detaljer.

Selv om man har mye av den nødvendige kompetansen i egen organisasjon, kan det være fornuftig å knytte til seg rådgivere som har erfaring med gjennomføring av OPS-prosjekter og som kan bidra med tilrettelegging av konkurransen. Det finnes godt utviklede metoder for å gjennomføre OPS-prosjekter, og dersom det gjøres større avvik fra dette vil det kunne skape usikkerhet og være lite hensiktsmessig.

Oppfølging av avtaleverket i FDVS-fasen erstatter FDVS i egen regi, og personer som kjenner avtaleverket og vet hvordan dette skal håndheves, bør ivareta denne funksjonen.

6.1.2 Forventningsavklaring

Det er viktig at alle i bestillers organisasjon har en klar oppfatning av hva man forventer å få ut av prosjektet og at man er klar over både den merverdi og de begrensninger som følger med den anskaffelsesmodellen som er valgt. Klare målsettinger for prosjektet er en forutsetning for å oppnå suksess. Sluttbrukere av formålsbygg bør involveres og informeres for å skape en felles forankring.

Svært mange personer og interessenter utenom de som er kontraktsparter vil normalt bli berørt av OPS-prosjektet og vil kunne ha oppfatninger og innflytelse på prosjektet (media, interessegrupper, fagorganisasjoner, politiske partier etc.). Det kan lett oppstå misforståelser og usikkerhet med hensyn til og gjennomføring av OPS-prosjektet. Åpen og ærlig kommunikasjon eksternt er derfor kritisk for et vellykket OPS-prosjekt.

6.1.3 Tid

Bestiller må planlegge anskaffelsesprosessen slik at både bestiller og tilbydere får nok tid til å utvikle et optimalt produkt. For de konkurransene som har vært gjennomført for skoleprosjekter har konkurransefasen med forhandling vært ca. 6-9 måneder, mens prekvalifisering har tatt et par måneder.

Dette har vært oppfattet som akseptable tidsrammer av leverandørene, og den begrensede perioden bidrar til å begrense konkurransekostnadene. Det er imidlertid viktig at det settes av nok tid til å gjennomføre prosjektering og bygging i etterkant av kontraktstildeling, da god planlegging er viktig for en god prosess, og for hensynet til sikkerhet i byggefasen.

Tid for vegprosjekter vil avhenge noe av hvor omfattende selve byggeprosjektet er, slik at det blir gitt tid til nødvendig prosjektering og kalkulasjon. Det må nok påregnes at det vil ta 9-12 måneder fra utlysning av prekvalifisering til signert kontrakt, fordelt på prekvalifisering (1-2 måneder), opprinnelig tilbudsfasen (5-8 måneder), forhandlinger inkludert (2-3 måneder) samt sluttforhandling og financial close (1-2 måneder).

6.1.4 Utarbeidelse av program og/eller funksjonskrav

Før en OPS-konkurranse utlyses må bestiller gjøre en grundig jobb med å definere hvilke funksjoner eller ytelser som skal leveres. Den som skal beskrive dette må altså kjenne brukernes eller samfunnets behov godt. For formålsbygg må god brukermedvirkning være gjennomført i forbindelse med programmering, før konkurransen utlyses. Dette forarbeidet er tidskrevende, men særdeles viktig for å lykkes med et OPS-prosjekt.

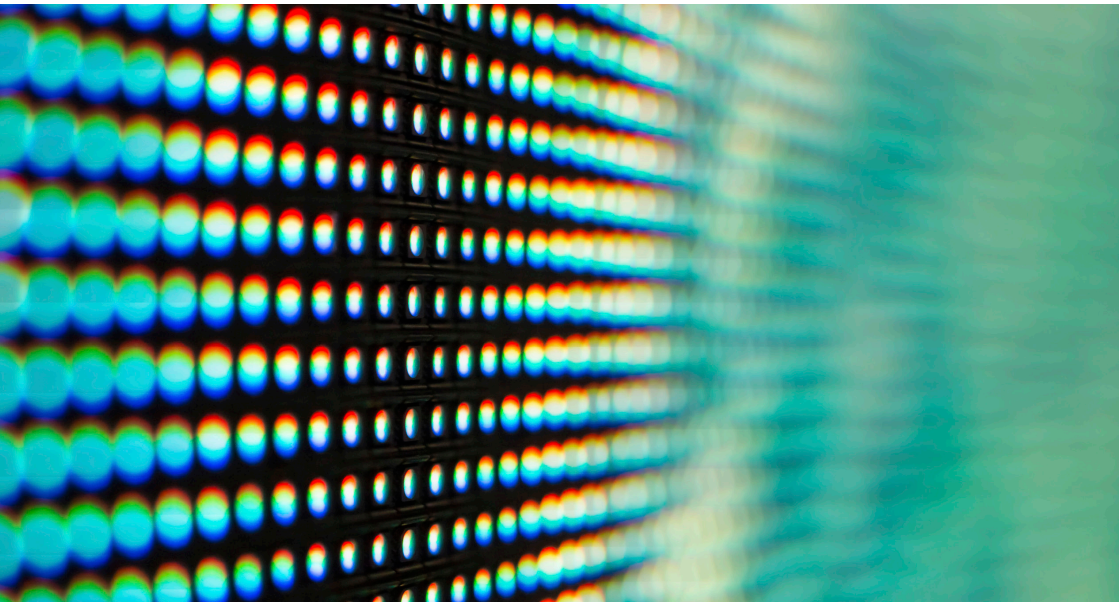
6.1.5 Skatt, regnskap og andre rammevilkår

En av de store forskjellene mellom OPS på vei og formålsbygg handler om hvem som er definert som eier. I veiprojekter er det det offentlige som eier selve veien under hele kontraktperioden, selv om det private finansierer prosjektet og eier OPS-selskapet som leverer tjenestene til det offentlige. For formålsbygg er ikke dette like rett frem fordi leiekontraktens utforming i stor grad avgjør hvem som skattemessig anses som eier av bygget.

Dette er et komplekst felt med stor økonomisk betydning for leverandøren og det offentlige, men utgangspunktet for vurderingen ligger i hvilke tilbak kjøpsklausuler som ligger i leiekontrakten. Forenklet kan en si at dersom offentlig bestiller overtar bygget etter 25 år vederlagsfritt så anses bestiller som eier, og leiekontrakten defineres som en finansiell lease.

Dersom bestiller har en rett, men ikke plikt til å overta bygget til en pris som er forhåndsbestemt, så vil det som regel være OPS-selskapet som defineres som eier. Er tilbakekjøpsprisen markedsbasert vil det normalt ikke foreligge en finansiell lease. Det samme gjelder dersom det kun foreligger en rett til tilbakekjøp, ingen plikt, men da forutsatt at tilbakekjøpsprisen ikke er så lav at tilbakekjøp er det overveiende sannsynlige utfallet. Merk imidlertid at den skattemessige og regnskapsmessige vurderingen ikke er sammenfallende og at vurderingen må foretas konkret.

Om kontrakten defineres som en finansiell eller operasjonell lease har store skattemessige betydninger for OPS-selskapet. For bestiller vil en finansiell leieavtale bety at leiekostnadene blir ansett som et langsiktig lån, med de lånebegrensninger det kan medføre for bestiller. Det anbefales derfor at bestiller før utlysning av konkurranse har besluttet om de ønsker en operasjonell eller finansiell lease, og bedt om en bindende forhåndsuttalelse (BFU) fra skattemyndighetene på kontraktgrunnlaget før konkurransen utlyses. I dag må ofte den enkelte tilbyder innhente BFU, og det svekker effektiviteten i konkurransen. Generelt bør det offentlige avklare rammevilkårene knyttet til skatt, avgift og regnskapsmessig klassifisering for prosjektet før oppstart av konkurransen, og disse bør gjøres kjent for alle deltakerne. Standardisering av kontraktsmaler vil kunne avhjelpe denne problematikken, se kapittel 7.



6.1.6 Finansiering

Bestiller må ha en klar oppfatning av hvilken eller hvilke finansieringsmodeller som skal legges til grunn når en OPS-konkurranse utlyses, og må ha kompetanse til å vurdere ulike finansieringsalternativer. Dette må fremgå av konkurransegrunnlaget på en oversiktlig og enhetlig måte, inkludert prinsipper på hvordan de forskjellige modeller skal evalueres.

På infrastrukturens side er det vanlig at OPS-prosjektene finansieres ved såkalt prosjektfinansiering. Ved prosjektfinansiering gir banken langsiktige lån direkte til OPS-selskapet basert på kontantstrømmen i prosjektet. Sikkerheten for bankene vil ligge i prosjektkontraktene og ikke i fysiske eiendeler. Dette skiller seg fra vanlig lånefinansiering der det er et selskaps balanse eller historisk evne til å tjene penger som gir grunnlag for lån, og der sikkerheten settes i eiendeler.

Hovedgrunnen til å bruke prosjektfinansiering er muligheten for høy gearing, det vil si mye lån i forhold til egenkapital. Fordi lån koster mindre enn egenkapital vil fordelene for offentlig bestiller være en lavere finansieringskostnad, og dermed et billigere prosjekt. Grunnen til at prosjektfinansiering ikke brukes på alle OPS-prosjekter er at fordi det på mindre prosjekter vil være lettere for en investor både å stille 100 % egenkapital og til å få lån på egen balanse, og fordi det krever mer å gjennomføre en prosjektfinansiering.

For skoleprosjektene viser gjennomførte prosjekter at det kan være en fordel om det åpnes for å tilby alternative finansieringsmodeller, da dette kan ha betydning for å oppnå en lavest mulig pris fra de ulike tilbyderne. Ulike investorer kan prise forskjellige finansieringsmodeller ulikt, ettersom de opererer under varierende interne rammebetingelser. Det er imidlertid en fordel om antall alternativer begrenses, for å unngå at både prising og evaluering blir for krevende. Av samme grunn bør bestiller ha avklart om de ønsker en finansiell eller operasjonell lease før konkurransen, slik at tilbyder slipper å beregne pris ut fra to ulike forutsetninger. Som regel vil dette være et ekstraarbeid som er unødvendig i og med at bestiller som regel vet hvilken modell som ønskes.

Det må være avklart hvilken nedbetalingsprofil som skal legges til grunn fordi dette påvirker nåverdiberegningen og dermed prissettingen. En annen viktig avklaring før utlysning av konkurransen er om prosjektet skal ha 100 % privat finansiering, eller om det skal legges til grunn en eller annen form for offentlig medfinansiering eller kapitaltilskudd. Dette er en forutsetning for at tilbyderne skal kunne prise prosjektet skarpest mulig. I tillegg vil endringer i finansieringsstruktur forandre forutsetningene for beregning av potensiell avkastning på prosjektet. En slik usikkerhet vil kunne skremme tilbydere fra å gå i gang med et ressurskrevende tilbudsarbeid, og konkurransen vil kunne bli mindre.

6.2 ANSKAFFELSESPROSESSEN

For å sikre en mest mulig rasjonell anskaffelsesprosess er det viktig at man har satt tydelige mål for prosjektet og har entydige konkurranseregler. Leverandørene trenger forutsigbarhet for å kunne håndtere grensesnittet mot investormarkedet, finne riktig risikopåslag og riktig pris. Avtaleverket er komplisert, og man bør legge opp til en prosess med åpenhet og god dialog rundt eventuelle uklarheter. Det bør være en målsetting å holde konkurransekostnadene så lave som mulig.

Et OPS-prosjekt faller inn under loven om offentlige anskaffelser. Det har vært benyttet ulike modeller for de OPS-konkurranser som har vært gjennomført i den senere tid. Normalt gjennomføres det innledningsvis en prekvalifisering hvor kvalifiserte tilbydere velges ut, og det legges opp til en prosess med tilbudsinngivelse i flere omganger. De to vanligste modellene som benyttes etter at deltakerne er kvalifisert er «konkurranse med forhandling» og «konkurransepreget dialog».

Konkurranse med forhandling er en unntaksmodell innenfor offentlige anskaffelser, og valg av konkurranseform må begrunnes. Dette kan normalt gjøres ved at kontrakten er av en slik karakter at prisfastsettelse ikke kan skje på forhånd, jfr. FOA § 14.3. Det er vesentlig at rammebetingelser i form av tilbudsprosess, kontraktsgrunnlag, tildelingskriterier og funksjonsbeskrivelser i størst mulig grad er forhåndsdefinert, slik at konkurransen blir likeverdig. Det er deretter opp til leverandørene å utvikle det mest



konkurransedyktige prosjektet både når det gjelder samlet leiepris, funksjon og kvalitet. Tilbudet inneholder både pris og kvaliteter fra første innlevering, og er gjenstand for forhandlinger frem mot en endelig tilbudsfrist.

I modellen med konkurransepreget dialog er det ikke nødvendigvis noen forhåndsdefinert metode for gjennomføring av prosessen. Erfaringer med denne modellen viser at den kan være ressurskrevende og lite forutsigbar for leverandørene, og etter at pris er inngitt gis det ikke anledning til forhandlinger. Det har også vist seg at det kan være vanskelig å få leverandører til å gi fra seg unike løsninger i og med at det finnes en risiko for at de blir tilgjengelig for konkurrentene.

«Konkurranse med forhandling» har vært benyttet mest i Norge, og modellen anses som den mest hensiktsmessige praksis for gjennomføring av OPS-konkurranser. Det begrunnes ut fra at det er viktig for bestiller å sikre seg muligheten til å kunne forhandle etter at pristilbud er inngitt, for å oppnå en lavest mulig total kostnad. Det kan være forhold ved prosjektene som er kostnadsdrivende, som man gjerne ikke blir klar over før pris er inngitt. I en konkurranse med forhandling kan man lettere finne sammenhengen mellom pris, prosjektkvaliteter, kontraktsbestemmelser og finansieringsmodell.

6.2.1 Konkurransen i flere trinn: Fase 1- Prekvalifisering

Valg av samarbeidspartner foregår vanligvis i to trinn, ved at det innledningsvis gjennomføres en prekvalifisering hvor 2-4 tilbydere plukkes ut for videre

deltakelse i konkurransen. Valg av en to trinns prosess kan begrunnes i at bestiller kun ønsker tilbud fra tilbydere som har dokumenterte kvalifikasjoner. En to trinns prosess sikrer også at kun kvalifiserte tilbydere deltar, og det begrenser muligheten for at unødige mange tilbydere bruker omfattende ressurser på å delta i en relativt ressurskrevende konkurranse.

Som i andre offentlige anskaffelser er det vesentlig at det skilles mellom de kriteriene som benyttes i kvalifiseringsfasen og de som benyttes ved endelig tildeling. I fase 1 bør det legges vekt på å avklare kvalifikasjonene på organisasjonsnivå, herunder tekniske og faglige kvalifikasjoner som er relevant for den ytelse som skal leveres. Erfaring med tidligere OPS-prosjekter eller tilsvarende avtaleforhold hos tilbyder bør tillegges vekt.

I tillegg er finansiell evne, soliditet, referanser og gjennomføringsevne hos OPS-leverandøren viktige kvalifikasjonskriterier. Det bør likevel påpekes at risikoen ved konkurs er mindre for bestiller i et OPS-prosjekt enn i et tradisjonelt byggeprosjekt, ettersom bestiller ikke er ansvarlig for investeringskostnaden i OPS-prosjektet.

6.2.2 Fase 2 – Evaluering og tildeling

Det er viktig at evalueringskriteriene er kjent for tilbyderne allerede når konkurransen utlyses. Jo tydeligere evalueringskriteriene er, desto lettere er det for tilbyderne å levere tilbud som er i tråd med oppdragsgivers ønsker. Det bør i utgangspunktet velges evalueringskriterier som er målbare. Konkurransen bør primært avgjøres av tilbudt samlet leiepris som er satt sammen av en finansleie og en FDVS-leie, sammen med et sett veldefinerte kvalitetskriterier. Statens vegvesen har i sine OPS-prosjekter, benyttet en modell hvor man konkurrerte på et beløp som var en neddiskontering av fremtidige betalinger.



Det er også viktig at man sikrer at evaluering av pris skjer på like vilkår, det vil si at kvalitetskriterier er oppfylt hos alle tilbydere, og at eventuelle forbehold er priset hos alle. Som en del av vurderingen av kostnadsbildet må også kvaliteten i fremtidig oppfølging hos de ulike tilbyderne vurderes opp mot hverandre, for eksempel vil bemanningen i OPS-selskapet som skal stå for oppfølgingen av prosjektet kunne variere ganske mye hos de ulike leverandørene. Det er derfor viktig å stille krav til at OPS-selskapet har en organisasjon som kan påta seg den byggherreoppfølging og oppfølging av forvaltningen i FDVS-perioden som vil være nødvendig.

Det er fullt mulig å legge inn krav til et byggs kvaliteter uten å gå for mye i detalj, samtidig som man da må være tydelig på hvordan evalueringen skal finne sted. Dette kan fremme nyskaping, ved at det overlates til den enkelte tilbyder å komme opp med løsninger som både er gode prismessig i et LCC-perspektiv, samtidig som eventuelle miljøkrav innfris.

Når man har satt et sett med evalueringskriterier, er det viktig at man er lojal overfor disse under evaluering og valg av samarbeidspartner. Dette stiller krav til en kompetent jury eller evalueringsgruppe, som i tillegg til god fagkunnskap har god kompetanse om OPS-modellen og ansvars- og risikofordelingen som følger av denne.

6.3 GJENNOMFØRING AV BYGGEPROSJEKT

Under gjennomføring av byggeprosjektet er det OPS-selskapet som ivaretar byggherrefunksjonen og sørger for ivaretagelse av de oppgaver dette medfører. Den offentlige bestiller spiller en mer tilbaketrasket rolle i denne fasen, men har en viktig rolle som samarbeidspartner for å finne gode løsninger og bidra til avklaringer rundt endringer og grensesnitt mot sluttbruker og



eventuelt bestillers egne leveranser (eks. inventar, spesialutstyr knyttet til bestillers egen virksomhet etc.). For å oppnå et godt samarbeid om dette, anbefales det at det avholdes jevnlige møter mellom OPS-selskapets prosjektledelse og bestillers prosjektledelse.

God brukermedvirkning i byggeprosjekter er svært viktig for å oppnå et godt resultat. Etter at kontrakten er tildelt gjennomføres normalt et forprosjekt, der endelig utforming av bygget finner sted. OPS-selskapet bør sammen med bestiller involvere sluttbrukere i denne fasen for å gjøre nødvendige tilpasninger før selve byggingen starter.

Det er også nødvendig å samarbeide om håndtering av naboforhold og forhold knyttet til media i byggefasen. Det kan være fornuftig at det lages felles kommunikasjonsplan for prosjektet. Overfor tredjepart er det viktig å huske på at det fortsatt er bestiller som har satt betingelsene for prosjektet og dermed må sitte i førersetet i håndtering av samfunnskontakt.

6.4 DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Bestiller bør i kontraktperioden følge opp at de forpliktelser som følger av OPS-avtalen etterleves. Det bør følges opp at avtalt tilgjengelighet og funksjon leveres. Det kan være hensiktsmessig å avholde kvartalsvise møter mellom bestiller og OPS-leverandør, eventuelt også sammen med sluttbruker og representant for FDVS-leverandør, for å sikre et godt samarbeid. Det er imidlertid viktig å huske på at risikoen for FDV-kostnad i avtaleperioden ligger hos OPS-leverandøren, og bestiller må derfor ikke styre leverandørens valg, men følge opp avtalte krav til ytelse.

Det vil være behov for å gjøre endringer og tilleggsinvesteringer i løpet av avtaleperioden. Det er derfor viktig at det er godt beskrevet hvordan dette skal håndteres. I avtaleverket som har vært benyttet for skoler, har OPS-leverandøren plikt, men ikke rett til å gjennomføre endringsarbeider dersom prisen er markedsmessig konkurransedyktig. Dersom bruk av en annen leverandør medfører negative konsekvenser for OPS-selskapets FDVS-kostnader må derimot bestiller kompensere for dette. Det er imidlertid å foretrekke om OPS-selskapet som eier bygget eller drifter veien også er

ansvarlig for endringsarbeider, og i de fleste tilfeller vil det være mulig å finne frem til en løsning på dette som er akseptabel for begge parter.

For de gjennomførte veikontraktene var det formuleringer som la klare føringer for at leverandør skulle utføre endringer, også i tilfeller hvor omfang var av en slik størrelse at de måtte konkurransenutsettes. I slike tilfeller ble det åpnet for at arbeidet kunne tiltransporteres. Et unntak var arbeid som var av en slik art og karakter at leverandøren ikke har plikt til å levere.

7. BALANSERTE KONTRAKTER- HVEM BØR TA HVILKE RISIKOER OG HVORFOR?

Det unike med kontrakter som må inngås i forbindelse med OPS-prosjekter er kontraktens varighet. Mens de fleste kontrakter innenfor bygging av veier, skoler, formålsbygg etc. har en varighet som sjelden er utover 3 år, vil det være vanlig for OPS-kontrakter å ha en varighet på mellom 20-30 år, noen ganger enda lenger. Dette betyr også at kontraktene vil bli forvaltet av en rekke forskjellige individer og organisasjoner som ikke var med på det tidspunkt kontrakten ble inngått.

Dette bakgrunnsbildet setter derfor andre krav til innholdet til kontraktene enn det som er det tradisjonelle i bygg- og anleggsbransjen. Forutsigbarhet blir mye viktigere samtidig som det må etableres mekanismer som kan håndtere forhold som ingen av partene tenkte på når kontrakten ble signert.

Kontraktstrukturen for veiprosjekter og offentlige formålsbygg skiller seg fra hverandre ved at for veiprojektene er det én avtale som regulerer hele kontraktsforholdet mellom bestiller og OPS-selskapet. For formålsbygg er det fire kontrakter, se tabell 7.1, og en overordnet avtale som beskriver sammenhengen mellom disse.

	INFRASTRUKTURPROSJEKTENE	OFFENTLIGE FORMÅLSBYGG
MODELL:	Konsesjon	Eierskap og utleie av bygg
KONTRAKT:	(1) Totalkontrakt: Bygging og drift/vedlikehold i samme avtale	1) Prosjektavtale 2) Feste kontrakt 3) Leiekontrakt, 4) Forvaltning, drift, vedlikehold og service
FINANSIERING:	Långiver en del av avtaleverket	Långiver gitt begrenset rolle

Tabell 7.1: Sammenligning av OPS-modeller for infrastruktur og offentlige formålsbygg (Kilde: Advokatfirmaet Schjødt)

7.1 ERFARINGER I NORGE SÅ LANGT

For de tre veiprojektene som ble bygget fra 2003-2009 utarbeidet Vegdirektoratet en standardkontrakt, som med noen mindre prosjekttilpasninger ble brukt på alle prosjektene. Erfaringene med denne kontraktstandarden har vært gode, og aktørene har vært fornøyde. Slik sett vil det være naturlig å bruke denne standarden også for fremtidige OPS-prosjekter innenfor infrastruktur i Norge. Enkelte justeringer kan være fornuftig basert på den erfaring som er opparbeidet, eksempelvis har det vært påpekt at kontraktene har vært for detaljerte og dermed gitt OPS-selskapet for lite handlingsrom til å benytte nye løsninger.

Når det gjelder OPS-kontrakter for skole, omsorgs- og formålsbygg har ikke bransjen samlet seg om en standard, men det har etter hvert utviklet seg uformelle maler som danner utgangspunkt for prosjektene. Disse er noe uklare og ikke helt synkroniserte, noe som vanskeliggjør prosessen både ved inngåelse av avtalene og ved videresalg av prosjektet. Ved inngåelse av avtalene må det gjøres diverse justeringer underveis, mange spørsmål dukker opp, og grensesnitt med tanke på ansvar og oppgaver er noe uklare.

Det er derfor veldig positivt at Standard Norge høsten 2015 igangsatte et arbeid med å utarbeide standardkontrakter også for formålsbygg. Disse standarddokumentene vil kunne gjøre anskaffelsesprosessen enklere, eliminere mye av usikkerhetene og gi en mer ensartet gjennomføring av OPS-prosjektene. Eksempelvis vil standard formuleringer rundt tilbakekjøpsklausuler etter endt leieperiode kunne gi føringer for om prosjektet

defineres som en operasjonell eller finansiell lease, og både bestiller og leverandør kan lettere klassifisere prosjektet og håndtere konsekvensene.

For at bestiller skal kunne få optimal pris, og for å tiltrekke seg flest mulig tilbydere er det viktig at disse kontraktdokumentene legger til rette for at prosjektet kan bli solgt. Videre salg av prosjektet kan oppfattes som en usikkerhet for bestiller, men det er ikke gitt at en OPS-leverandør, som ofte er et entreprenørselskap, alltid er den mest egnede eieren på lengre sikt. OPS-tilbydere vil også kunne ha behov for å frigjøre kapital for å kunne ha mulighet til å investere i nye prosjekter. I veikontraktene var det satt en karenstid for salg på to-tre år inn i driftsfasen, og slik kan bestiller sikre seg at prosjektet fungerer godt før et eventuelt eierskifte.

Bestiller bør i minst mulig grad endre i standardkontraktene. På denne måten vil det offentlige bidra til et mer forutsigbart OPS-markedet og det vil bli enklere og billigere å delta i OPS-konkurranser. Dette vil komme bestiller til gode ved at prosjektene vil koste mindre, i tillegg til at konkurransen om OPS-prosjektene blir større fordi flere vil finne de interessante.

7.2 Plassering av risiko

Når en OPS-kontrakt skal skrives, vil det viktigste forholdet som partene må avklare være plassering av risiko. Som en grunnleggende regel bør den som er nærmest til å håndtere en risiko også bære den. Risiko for hendelser som har liten sannsynlighet, men stor kostnad, bør bli liggende igjen hos oppdragsgiver all den tid det vil medføre en urimelig høy kostnad å overføre denne til private. Som eksempel kan nevnes fornminner, som normalt vil være en oppdragsgivers ansvar. Dersom denne type risiko plasseres hos OPS selskapet, vil dette innebære at produktet blir mindre attraktivt, som igjen betyr mindre konkurranse i prosjektene og etter all sannsynlighet en høyere pris.

For å oppnå den beste prisen er det derfor viktig at bestiller har forståelse for hvordan tilbyder priser risiko. Renhold på en OPS-skole er et eksempel

på en oppgave som har direkte sammenheng med hvilke vedlikeholds-kostnader tilbyder må påberegne. Dersom OPS-selskapet gjennom kontrakten ikke har ansvar for renhold, vil det medføre større usikkerhet for hvor stort dette vedlikeholdsbudsjettet bør være. Denne risikoen prises, med den konsekvens at tilbudt leiepris blir høyere. Det kan selvsagt være grunner til at det offentlige ønsker å ha kontroll på denne oppgaven selv, men bestilleren må være bevisst hvordan slike ansvar- og risikofordelinger påvirker prisen.

Den tradisjonelt største risikoen i bygg- og anleggsbransjen generelt er risikoen for uforutsette grunnforhold. Denne risikoen oppstår naturlig nok i selve byggefasen. I en OPS-kontrakt vil en naturlig plassering av denne risikoen være at den plasseres hos OPS-selskapet. Imidlertid, dersom det er spesielle forhold, kan det være mer hensiktsmessig at risikoen forblir hos oppdragsgiveren, eventuelt at det avtales en fornuftig risikodeling.

Ved en kontraktlengde på 25 år vil det naturlig nok være en utvikling på mange viktige områder, både i teknologi og krav i samfunnet. Det vil være hemmende for OPS-modellen som konsept om denne skulle hindre en fornuftig og tidsriktig harmonisering av de prosjekter som bygges under denne modellen. Normalt vil det være bestiller som bærer risikoen for krav og behov som er en følge av endringer i samfunnet, men det er viktig at det i kontrakten er beskrevet prosedyrer for hvordan endringene skal håndteres.

Naturligvis kan det også inntreffe endringer i økonomiske rammevilkår som for eksempel skatter, avgifter, gebyrer etc., og det mest fornuftige vil være at oppdragsgiver beholder risikoen for slike endringer. Dette vil være oppdragsgivers ansvar ved tradisjonelle kontrakter, og slik bør det også være for OPS-kontrakter. Dersom denne risikoen skulle bli pålagt OPS-selskapet, vil dette kunne innebære en prising som ikke vil være formålstjenlig for verken oppdragsgiver eller leverandør. OPS-kontrakten må også inneholde bestemmelser om finansieringen, herunder plassering av risikoene knyttet til finansieringen.

En annen risiko som naturlig tilligger bestiller vil være ansvaret for offentlig saksbehandling, og da særlig forsinkelser som OPS-selskapet ikke kan

klandres for. Tilsvarende må gjelde for eiendommer eller tomtforhold, herunder rettigheter til bruk av tomt, veigrunn, naboforhold etc. I de nevnte forholdene kan det også være risikoer som det vil være naturlig at et OPS-selskap påtar seg, eksempelvis dersom OPS-selskapets leveranse også inkluderer tomt.

For veiprojektene ble det utarbeidet en risikomatrise som fordelte ansvar mellom offentlig og privat part. En slik matrise utarbeidet for formålsbygg kunne kanskje vært en del av standardkontraktene som er under utarbeidelse.

8. ANBEFALINGER

Anbefalingene som følger i dette kapitlet er basert på arbeidsgruppens erfaringer, de intervjuer vi har gjennomført, konferanser vi har deltatt på samt litteraturstudier.

OPS bør for offentlige prosjekter vurderes på lik linje med andre gjennomføringsmodeller:

- Vurdering bør gjøres rutinemessig i tidlig fase
- Offentlige prosedyrer må etableres for å sikre at det skjer

En slik rutinemessig fremgangsmåte vil kreve at kompetansen på OPS øker, og at den gjøres enklere tilgjengelig. Dette ligger til grunn for vår neste anbefaling.

Et offentlig nasjonalt kompetansesenter for OPS bør etableres

- Et nøytralt og uavhengig rådgivende organ for offentlige bestillerorganisasjoner
- Vil være en god støtte i vurderingen av om OPS som gjennomføringsmodell vil gi mer verdi for samfunnet
- Vil sikre beste praksis i gjennomføring

Vi anbefaler å se til utlandet og spesielt Canada for å finne beste praksis på et slikt kompetansesenter.

OPS er egnet gjennomføringsmodell når:

- OPS er politisk og administrativt forankret som strategi for både anskaffelsesform, og for drift og vedlikehold
- En «Value for Money»-analyse viser at risikooverføring til en OPS-leverandør vil gi lavere total kostnader og være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn tradisjonell gjennomføring
- Ressurser med kompetanse innen OPS er tilgjengelig både på bestiller- og tilbydersiden
- Forhold til reguleringsmyndigheter er avklart (tomt, vei)
- Risiko i prosjektet er definerbart og mulig å plassere
- Tjenesten eller leveransen kan spesifiseres som en funksjonsbeskrivelse, og det finnes muligheter for tilbydere å optimalisere løsninger
- En markedssondering viser at tilstrekkelig mange kompetente leverandører viser interesse for prosjektet
- Prosjektet er stort nok til at det har en kontantstrøm som er interessant for investorer, også etter eventuelle kapitaltilskudd
- Prosjekteringen ikke er kommet for langt

Privat eierskap og finansiering bør være en del av OPS

- Skaper viktige incitamenter i modellen
- Ulike metoder for offentlig medfinansiering kan benyttes
- Påvirker hvor attraktiv prosjektet er for ulike investorer/antall tilbydere
- Påvirker reell risikofordeling
- Må være nok kapital igjen i prosjektet slik at incentivene for opprettholdelse av kvalitet er til stedet gjennom hele drift- og vedlikeholdsperioden
- Finansieringsmodell må være avklart før konkurransen utlyses

Konkurransen med forhandling bør velges som konkurranseform

- Sikrer bestiller mulighet til å forhandle både på pris og kvalitet etter at tilbud er levert

Kontraksbestemmelsene bør være balanserte

- Risiko som har lav sannsynlighet, men høy kostnad dersom den inntreffer bør bli liggende igjen hos det offentlige (eksempelvis arkeologiske funn)
- Risiko bør bæres av den som best kan håndtere den (eksempelvis endringer i lover og forskrifter bør bæres av det offentlige)
- Viktig at bestiller har forståelse av hvordan leverandør priser risiko for å unngå unødvendig høy prosjektkostnad



6. REFERANSER

REFERANSEPROSJEKTER:

Persbråten skole (Oslo Kommune)
Høybråten Skole (Oslo Kommune)
Veitvet Skole (Oslo Kommune)
Søreide Skole (Bergen Kommune)
E39 Klett-Bårdshaug
E39 Lyngdal-Flekkefjord
E18 Grimstad-Kristiansand
I-4 Highway Corridor, Florida, USA

LITTERATUR OG RESSURSSIDER:

Norge:

Evaluering av OPS i vegsektoren, TØI Rapport 890/2007: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfile-id=7111>

Difis OPS-veileder:

www.anskaffelser.no

Norsk senter for prosjektledelse:

www.OPS-portalen.net

Concept.ntnu.no (Prof. Bjørn Andersen)

NHO-veileder, Offentlig-privat samarbeid (OPS)- Alternativt verktøy for å løse viktige samfunnsoppgaver (revidert 2014):

https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlige-anskaffelser/offentlig_privat_samarbeid_rev_2014.pdf

Internasjonalt:

PPP Canada:

<http://www.p3canada.ca/>

The Canadian Council for Public Private-Partnerships:

<http://www.pppcouncil.ca/>

Ressursside om PPP utarbeidet av nederlandske myndigheter:

<https://www.government.nl/topics/public-private-partnership-ppp-in-central-government>

Dispelling the Myths. A pan-Canadian Assessment of Public-Private Partnerships for Infrastructure Investments, The Conference Board of Canada, January 2010

<http://www.indy.gov/eGov/ccjc/Documents/P3%20Reports/DispellingTheMythsRpt.pdf>

The Guide to the new Building Canada Fund. P3 Screen – Suitability Assessment

http://www.p3canada.ca/-/media/english/resources-library/files/nbcf_p3%20screen_suitability_assessment_final_clean%20copy_new%20cover.pdf

The Guide to Guidance. How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects, EPEC: <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>

Webtool version: <http://www.eib.org/epec/g2g/>

Riskhantering vid Offentlig Privat Samverkan, OPS, Februar 2010, Sveriges Kommuner och

Landsting: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/riskhantering-vid-offentlig-privat-samverkan-ops.html>

An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs), March 2008 (Second Edition), The

Efficiency Unit (EU): http://www.eu.gov.hk/en/reference/publications/ppp_guide_2008.pdf

McKinsey Global Institute analysis; UK National Audit report on “Private Finance Projects”, 2009

KONFERANSER:

Kjell Andre Honerud (Rammebetingelser og utfordringer ved gjennomføring av OPS-anskaffelser, 10. februar 2015)

Sissel Husøy, Deloitte (Infrastruktur og OPS- 10. februar 2015)

Seminar on Public Private Partnerships (P3)- 5. mars 2015, The Embassy of Canada in partnership with Deloitte and DNB

BA

2015



Jernbaneverket

