

Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)



- en KPMG-rapport til Nærings- og Handelsdepartementet

M A R S 2 0 0 3



SAMMENDRAG	4
1 BAKGRUNN	8
1.1 Om oppdraget	8
1.2 Disponeringen av rapporten	9
2 HVA INNEBÆRER ET OPS?	9
2.1 Definisjon og avgrensning av OPS begrepet	9
2.2 Hvilke former for OPS har vi?	13
2.2.1 Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfer)	14
2.2.2 Tjenesteutsettingskontrakter	15
2.2.3 OPS som joint venture mellom det offentlige og private	16
3 GIR OPS BEDRE OG BILLIGERE TJENESTER?	17
3.1 Økonomisk effektivitet	18
3.1.1 Sektorer	19
3.1.2 Transaksjonskostnader	20
3.1.3 Betydningen av hvilke type krav som stilles	21
3.1.4 Ferdigstillelse	21
3.1.5 Betydningen av konkurranse	21
3.1.6 Riktig risikofordeling	22
3.2 Kvalitet	22
3.3 Tjenesteutsettingskontrakter	22
3.4 Konsekvenser for arbeidstakerne og deres rettigheter	22
4 RISIKO OG FINANSIERINGSFORMER	23
4.1 Fordeling av risiko	23
4.1.1 Design og planleggingsrisiko	23
4.1.2 Risiko knyttet til overtagelse og drift	23
4.1.3 Etterspørselsrisiko	24
4.1.4 Risiko for restverdi	24
4.1.5 Teknologisk risiko	24
4.1.6 Regulatorisk risiko	25
4.1.7 Prosjektfinansieringsrisiko	25
4.1.8 Konkursrisiko	26
4.1.9 Force majeure	26
4.1.10 Oppsummert om de ulike risikotypene	26
4.2 Aktørenes forhold til risiko	27
4.3 Finansieringsformer	29
5 HVILKE UTFORDRINGER GIR OPS FOR DEN OFFENTLIGE STYRINGEN?	29
5.1 Styringsutfordringer ved avtaleinngåelse	30
5.1.1 Kvalitet	30
5.1.2 Riktig pris	31
5.2 Styringsutfordringer i kontraksperioden	31
5.3 Endringer i kontraksperioden	32
5.3.1 Endret omfang av de tjenester som skal leveres	32
5.3.2 Endret behov for tjenestetilbud	33
5.3.3 Ikke lenger behov for tjenesten	33
5.4 Langsiktig økonomisk styring – OPS som snarvei til nye tjenester?	33
5.5 Særlig om styringsutfordringer knyttet til joint ventures selskaper	33

5.6	Overføring av eksisterende tjenester	34
6	HVORDAN KAN OPS BIDRA TIL VERDISKAPNING I NÆRINGSLIVET?	34
6.1	Effektivitet.....	35
6.2	Innovasjon og teknologisk utvikling	35
6.3	Omstilling i næringslivet.....	35
7	HVILKE UTFORDRINGER GIR OPS FOR DET OFFENTLIGE ANSKAFFESESREGELVERKET?	36
7.1	Innledning	36
7.2	Generelt om anvendelsen av regelverket ved anskaffelser ved OPS.....	36
7.3	Nærmere om hvilket regelverk som kommer til anvendelse	37
7.4	Særlig om konsesjoner	37
7.5	Særlig om adgangen til forhandlinger	38
7.6	Noen spørsmål om tildelingskriterier	39
8	HVORDAN BØR VIDEREFØRINGEN AV OPS STØTTES AV MYNDIGHETENE?	39
8.1	Innledning	39
8.2	Utvikling av et marked.....	40
8.2.1	Gjennomføre nok OPS-prosjekter	40
8.2.2	Styrke privat sektor som kompetente leverandører av OPS-prosjekter	41
8.2.3	Styrke offentlig sektor som bestiller og oppfølger av OPS-prosjekter	41
8.3	Lover og regler.....	41
8.4	Bevilgninger, skatter og avgifter	42
8.5	Organisering	42
8.6	Informasjon.....	44
9	MOMENTER TIL EN VEILEDER OM OPS	44
10	TRENDER OG UTVIKLINGSLINJER FOR OPS	46
Vedlegg 1	Bruk av OPS i Norge	
Vedlegg 2	Internasjonale erfaringer med OPS	
Vedlegg 3	OPS og forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser og momenter til en standardkontrakt	

Sammendrag

Hva er OPS?

Internasjonalt inngås en ny type forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige i det som blir kalt Public Private Partnership (PPP). I Norge kalles dette Offentlig Privat Samarbeid, eller OPS. OPS kan være en måte å forbedre offentlige tjenester slik at brukerne får bedre kvalitet og mer tjenesteyting av hver offentlig forvaltet krone. Tjenester omfatter her både tradisjonell tjenesteyting og infrastruktur.

I denne rapporten vil vi definere OPS som:

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

Ordinær anbudsutsetting med detaljspesifiserte kontrakter med fokus på tekniske spesifikasjoner og krav til hvordan tjenesten skal produseres, vil vi ikke kalle et OPS.

OPS innebærer at staten eller kommunen har ansvar for å definere hvilke tjenester brukerne skal motta og hvilken kvalitet tjenesten skal ha. Den private part har ansvar for at tjenestene blir levert. OPS er i hovedsak knyttet til ulike typer infrastruktur som veier, jernbaner, skolebygninger, renovasjonsanlegg, fengsler, gatebelysning og sykehus. Det innebærer at den private part bærer ansvaret for å finne den mest hensiktsmessige måten å produsere tjenesten på, reise kapital, gjennomføre utbyggingen og deretter vedlikeholde og drive fasiliteten.

Gir OPS billigere tjenester?

Basert på erfaringer fra England synes OPS å gi mer kostnadseffektive tjenester sammenlignet med den tradisjonelle måten å anskaffe og drive tjenester på. De viktigste faktorene for å forklare innsparingene synes å være:

- Bygging, drift og vedlikehold av fasilitetene sees i sammenheng. Økte investeringer i byggeperioden, kan gi større besparelser i drift og vedlikehold.
- Kontrakter som spesifiserer hva som skal leveres og ikke hvordan, gir OPS-selskapet betydelig frihet på virkemiddelsiden. Dette gir OPS-selskapet muligheter til å finne mer kostnadseffektive måten å utvikle tjenesten på.
- Riktig fordeling av risiko. Ved at hver part påtar seg den risiko de er best i stand til å påvirke og dermed minimere.
- For OPS-prosjekter som også omfatter arbeidsintensiv tjenesteyting, som omsorgsarbeid, er mye av besparelsene knyttet til i hvilken grad en effektivt bruker personalet. En viktig faktor er å være mer selektiv til hvilke arbeidsoppgaver som må løses av fagpersonell og hvilke som kan løses av medarbeidere med mindre erfaring.

Det er imidlertid stor variasjon i størrelsen på besparelsene. Beregninger fra England viser at innsparingene varierer fra 0 % til 59 %. Variasjonene synes å ha sammenheng med:

- Hvor godt offentlig sektor klarer å utnytte de effektiviseringsmulighetene OPS gir.
- Hvor kostnadseffektiv offentlig sektor har vært forut for OPS-prosjektet.
- Graden av konkurranse ved etablering av OPS.

Rask ferdigstillelse av prosjektene kan gi samfunnsøkonomiske gevinster. OPS prosjektene synes internasjonalt å bli ferdigstilt i henhold til plan. Dette bidrar til økt brukertilfredshet.

Transaksjonskostnadene er betydelige i et OPS prosjekt. Kostnadene er normalt størst ved førstegangs anbudsutlysning i et land eller innen en sektor. Ved gjentatte utlysninger trekker utbyder veksler på tidligere erfaringer og transaksjonskostnadene synker. På den annen side spares betydelige

administrasjonskostnader for det offentlige ved at all planlegging, utvikling, kontakt med underleverandører, drift, vedlikehold etc er overført OPS selskapet. Samlet er transaksjonskostnadene i OPS lavere enn ved tradisjonell anbudsutsetting av bygging og drift av infrastrukturanlegg.

Det samlede kostnadsbilde for gjennomførte OPS-prosjekter er det for tidlig å uttale seg om. Da må vi sammenlikne de faktiske kostnader gjennom hele OPS-prosjektet med kostnader knyttet til produksjon av de samme tjenester i offentlig regi. Få prosjekter har eksistert i mer enn fem år og flere av prosjektene har opptil 40 års varighet. Trolig er det i siste halvdel av et OPS-prosjekt at mulige besparelser på drifts- og vedlikeholdssiden synliggjøres. Dette taler for at OPS gir ytterligere mer effektive tjenester enn det som hittil er estimert.

Gir OPS bedre tjenester?

Kvaliteten må vurderes ut i fra de krav det offentlige stiller. Er tjenesten fra OPS-selskapet på linje med eller bedre enn det offentliges krav, er kvaliteten god.

Det foreligger få systematiske vurderinger av kvaliteten i OPS-prosjekter. Gjennomgående er kravene til ytelse innfridd når fasiliteten er ferdig bygget.

OPS-prosjekter har ikke hatt så lang driftstid at vi har grunnlag for å vurdere kvaliteten over tid.

Hvordan bør risiko fordeles?

De ulike typene risiki bør fordeles til den part som er best i stand til å påvirke den. En fordeling av risiko som gir begge parter insentiv til å lykkes i å levere en best mulig tjeneste, er avgjørende for om et OPS blir vellykket. Fordelingen av risiki vil derfor variere mellom prosjekter. Vi kan likevel identifisere følgende mønstre:

- Risiko som følger av offentlig myndighetsutøvelse er plassert hos det offentlige.
- Risiko knyttet til prosjektering, bygging, tekniske løsninger, drift og vedlikehold er plassert hos den private part.
- Risiko knyttet til inflasjon og force majeure er som hovedregel delt mellom partene.

Etterspørselsrisiko er knyttet til finansieringsform. Det kan skilles mellom tre hovedformer for finansiering:

- Brukerbetaling
- Betaling fra det offentlige i henhold til den faktiske bruken av tjenesten.
- Fast årlig betaling over offentlige budsjetter.

Ved den første formen bærer den private part etterspørselsrisikoen, mens det offentlige bærer denne ved de to andre.

Hvilke utfordringer gir OPS for den offentlige styringen?

Kontrakten er det viktigste styringsdokumentet som regulerer samarbeidet og fordeler ansvar, men det må være noe mer enn juridiske formuleringer som definerer samarbeidsforholdet. Samarbeidet må være balansert og fremstå som attraktivt for begge parter. Det viktigste elementet i en OPS-relasjon, er det vanskelig å måle, forstå fra utsiden eller fange i en definisjon, nemlig behovet for "goodwill", fleksibilitet og et høyt nivå av tillit fra begge parter.

En bør ha som utgangspunkt at kravene til tjenesten vil endres i løpet av de årene en OPS-avtale varer. Utvides OPS-prosjektene fra å levere infrastrukturtjenester til også å levere mykere, mer komplekse tjenester, for eksempel pleietjenester i bo- og omsorgssentra, blir det viktigere at OPS-kontraktene ikke er statiske, men kan fange opp endringer i brukerbehov. Styringen av OPS-prosjektene må derfor fra første dag være lagt til rette for å håndtere endring.

Men erfaringene viser at OPS-prosjekter som gir gode resultater også er basert på løpende samhandling gjennom driftsperioden, både i form av oppfølging og kontroll samt i form av partnerskap og felles utvikling.

I et OPS-prosjekt bør kvaliteten i størst mulig grad defineres ved krav til kvalitet på tjenesten, det vil si gjennom ytelsesbeskrivelser og kvalitet slik det oppleves av brukeren. Det er viktig å utforme kvalitetskrav på en slik måte at privat tilbyders muligheter for innovasjon ikke hemmes.

Det offentlige må sørge for at OPS-selskap med brukerfinansiering ikke utnytter en monopolsituasjon overfor brukerne. Prisen hver bruker betaler må derfor være fastsatt i kontrakten. Brukerbetalingen kan være fastsatt ved anbudsutlysning eller være en konkurranseparameter.

For å lage gode relasjoner bør begge parter være åpne og nysgjerrige. I tillegg til å ha en kontrakt som basis for samarbeidsforholdet, bør mye arbeid legges ned i å skjønne hverandres rasjonalitet og preferanser for at samarbeidet skal bli godt. Det bør jobbes med å utvikle en felles visjon for prosjektet, som 100% deles av den andre - ”..projects need to be approached in a spirit of partnership”.

De ovennevnte momentene leder til er en partnerskapstilnærming. Forholdet mellom leverandør og klient kommer ikke til å fungere optimalt, hvis begge parter betrakter hverandre som kontraktsmotparter, med forskjellige interesser, og hvis hver av partene nidkjært tolker avtaleforholdet systematisk til sin egen fordel. I stedet er det nødvendig, at partene enes om et sett felles verdier, og ikke minst at begge er innstilt på å inngå i en relasjon, som i tillegg til at avtaler om arbeidsinnhold og betaling, også baserer seg på gjensidig tillit, åpen kommunikasjon og fellesskap.

Kan OPS bidra til verdiskaping i næringslivet?

Økonomisk verdiskaping kan forstås som nettoproduksjon av økonomiske goder; det vil si mengden av økonomiske goder skapt minus det som er brukt opp i produksjon. Riktig brukt gir OPS muligheter for økt effektivitet og støtter opp under innovasjon og teknologisk utvikling, to viktige faktorer for økt verdiskaping.

Økt verdiskaping er særlig knyttet opp til effektivitet, innovasjon og teknologisk utvikling og omstillingsevnen i næringslivet. Gjennom effektiv oppgaveløsning vil OPS kunne frigjøre ressurser som kan brukes innenfor sektorer med økende behov og etterspørsel. Vel så viktig kan det være at næringslivet må inngå nye samarbeidsformer for å levere gode OPS-prosjekter, samarbeidsformer som kan åpne for nye tjenestoområder i fremtiden.

Hvilke utfordringer gir OPS for offentlige anskaffelser?

OPS skaper en del spørsmål og utfordringer i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser, spesielt følgende:

- Kompliserte kontrakter kan gi vanskelige avgrensninger mellom forskjellige kontraktstyper som reguleres av forskjellige regler
- Grensen mellom ordinære anskaffelser og konsesjoner, som har vesentlig betydning for i hvilken grad regelverket kommer til anvendelse
- Spørsmålet om OPS-selskapets tildeling av kontrakter til sine deltakere
- Spørsmålet om hvilken adgang det er til å benytte forhandlet prosedyre ved tildeling av OPS
- Spørsmålet om særlige tildelingskriterier kan tillegges vekt ved OPS

Hvordan bør videreføringen av OPS støttes av myndighetene?

Skal en kunne realisere flest mulig av de gevinster som ligger i denne samarbeidsformen mellom offentlig og privat sektor bør følgende forhold være tilstede:

- Et fungerende marked som gir konkurranse om oppdragene.
- Kompetanse i offentlig sektor til å utforme ytelsesbeskrivelser, betalingsmekanismer og kontrakter samt utvikle relevante metoder og målepunkter for å følge opp tjenesteproduksjonen.

- Kompetanse i privat sektor på å levere tilbud på finansiering, bygging og drift.
- Ikke-diskriminerende regler mellom kjøp og egenproduksjon av tjenester.

Skal OPS gis betingelser for å lykkes i Norge, bør det settes inn særlige tiltak fra myndighetenes side. Det bør vurderes å opprette en egen enhet som kan påta seg rollen som koordinator og pådriver.

Enheten kan være den sentrale pådriver med ansvar for å identifisere områder hvor OPS bør prøves ut og anbefale konkrete OPS-prosjekter innenfor disse områdene.

Enheten kan rådgi offentlig sektor ved bestilling av rådgivning/konsulentstøtte i forbindelse med etablering av OPS. Enheten bestiller evaluering av OPS-prosjekter, sektorgjennomganger, grunnlag for standardkontrakter, veiledere osv.

Enheten kan bistå statlige og kommunale virksomheter som vurderer bruk av OPS-prosjekter med vurdering av muligheter, utforming av anbudsgrunnlag, gjennomføring av forhandlinger og kontraktsutforminger. Enheten kan også ha en veiledningsrolle for privat sektor som ønsker å delta i OPS-prosjekter.

Momenter til OPS-veileder

Veiledningsmateriell om OPS vil være viktig for å lykkes med OPS-prosjekter. En veileder bør være basert på internasjonal beste praksis tilpasset norske forhold og inneholde:

- Hva er OPS, og når kan det brukes?
- Hvordan utvikle OPS-prosjektets målsettinger?
- Hvordan legge opp en optimal anskaffelsesprosess?
- Hvordan velge den beste løsningen?
- Hvilke trinn bør gjennomføres i en sluttevaluering av kontraktsutkastet?
- Hvordan sikre oppfølging og videreutvikling av en OPS relasjon?

Trender og utviklingslinjer for OPS

OPS har i England vært på dagsorden i en tiårs periode. OPS-konseptet har vært i stadig utvikling. Vi har identifisert fem hovedtrender i utviklingen av OPS:

- Hovedfokuset med bruk av OPS synes å gå fra å være et virkemiddel for å sikre finansiering av infrastruktur til å bli et virkemiddel for innovasjon, bedre kvalitet og bedre tjenesteleveranser.
- OPS og partnerskapstilnærmingen synes å brukes mer innenfor områder som tidligere ble styrt som kontraktsorienterte anbudsutsettinger.
- OPS synes å brukes mer og mer inn i det som kan kalles velferdsstatens kjerneoppgaver som sykehus- og skoledrift.
- Økt bruk av joint venture selskaper som samarbeidsform.
- OPS og joint ventures brukes på flere og flere områder (Wider markets), ved å kommersialisere offentlige eiendeler og for eksempel forskningsresultater.

1 Bakgrunn

En måte å gi innbyggerne bedre og billigere tjenester er å finne nye grep i skjæringsflaten mellom offentlig og privat sektor. Internasjonalt inngås i økende grad en ny type forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige i det som blir kalt *Public Private Partnership (PPP)*. I Norge kalles dette *OPS*, eller *Offentlig Privat Samarbeid*. OPS kan være en måte å forbedre offentlige tjenester, å gi brukerne bedre kvalitet og få mer tjenesteyting ut av hver krone. Offentlig sektor har en plikt til å være kostnadseffektiv, men like viktig er å sikre formålseffektiviteten, det vi si å brukerrette tjenestene optimalt.

Offentlig sektor har i de senere årene i økende grad tatt privat sektor i bruk for å løse offentlige oppgaver. Et økende antall tjenester anskaffes gjennom kjøp etter konkurranse. Dette gjelder for eksempel støttetjenester til offentlige virksomheter, som for eksempel renhold og kantine. Det gjelder også for tekniske tjenester som vedlikehold av vei og renovasjon, og det gjelder for velferdstjenester, som alders- og sykehjem. Det er blitt utviklet organisatoriske mellomformer mellom offentlig og privat sektor, som statsforetak, statsaksjeselskap og ulike særlovsselskap.

OPS er en del av denne utviklingen. På samme måte som ved anbudsutsetting beholder det offentlige ansvaret for hva som skal produseres, og i de fleste tilfellene finansieres tjenestene av det offentlige. Det nye ved OPS er et økt fokus på hvilke typer risiki som er knyttet til å produsere tjenesten, og hvilken part som best kan påvirke denne.

I utlandet synes OPS-prosjektene å ha vært utformet på en slik måte at det har blitt interessant for næringslivet å inngå i forpliktende samarbeidsrelasjoner med det offentlige. OPS vil kunne ha en viktig rolle i å videreutvikle næringslivet og dermed næringslivets verdiskaping. Samtidig reiser OPS-prosjekter nye juridiske spørsmål knyttet til innkjøpsregelverket.

Nærings- og handelsdepartementet har ansvar både for å legge til rette for økt verdiskaping i næringslivet og for at offentlig konkurransepolitikk utformes og gjennomføres slik at næringslivet gis best mulig vilkår samtidig med at det offentliges interesser sikres.

1.1 Om oppdraget

KPMG er av Nærings- og handelsdepartementet gitt i oppdrag å lage en rapport som skal benyttes som bakgrunnsinformasjon til en veileder om offentlig private samarbeidsformer (OPS).

Rapporten skal for å kunne tjene som grunnlag for en veileder omfatte:

- Generell oversikt over hvilke type kontrakter hvor OPS/PPP kan være formålstjenlig, herunder hva som karakteriserer de anskaffelser som har et OPS potensial.
- Generell oversikt over hvilke sektorer hvor OPS/PPP anvendes i utlandet, herunder kort beskrivelse av prosjekt.
- Oversikt over innholdet i de ulike OPS modeller som blir anvendt i Norge (kommune/stat), herunder beskrivelse av finansieringsmetode og risikofordeling .
- Klassifisering av de ulike modellene, definering og utdypning om hva som skiller de fra hverandre .
- Fremstilling og sammenligning av de modellene som brukes i Norge og i andre land som har en utviklet OPS praksis på området, herunder fremtidstrender .
- Sektorer som skal omtales: forsyningssektoren, transportsektoren, helse/sosial sektoren, utdannelsessektoren og sikkerhet/beredskap sektoren, samt utbyggingsavtaler.

1.2 Disponeringen av rapporten

Rapporten er to-delt med en hoveddel og vedlegg.

I kapittel 2 definerer vi OPS og avgrenser OPS i forhold til andre måter å løse offentlige oppgaver på i skjæringspunktet mellom offentlig og private løsninger.

Deretter behandles effektivitetspotensialet med OPS. Videre behandles risiko og finansieringsformer. Hvilke utfordringer OPS gir for den offentlige styringen er tema for kapittel 5. Kapittel 6 vurderer hvordan OPS kan bidra til verdiskapningen i næringslivet.

Kapittel 7 til 9 gir innspill til hvordan OPS kan arbeides videre med i Norge. Først analyseres hvordan OPS bør støttes fra myndighetenes side. Deretter utredes hvilke implikasjoner OPS har for anskaffelsesregelverket. I kapittel 9 presenteres momenter til en eventuell fremtidig veileder om OPS.

I kapittel 10 har vi søkt å identifisere trender og utviklingslinjer for OPS.

Mer utdypende informasjon om de fleste emner, samt sektor- og land erfaringer er plassert i vedlegg. I vedlegg er alle kilder og henvisninger nedfelt.

Del 1 av vedlegget er viet det vi har funnet av norske OPS erfaringer. Del 2 er viet internasjonale erfaringer, her er særlig England behandlet grundig, men også særskilte sektorer i henhold til utredningens mandat. En juridisk utredning om utfordringer OPS reiser for anskaffelsesregelverket er utgjør hoveddelen av del 3. Del tre inneholder også forslag til momenter som bør være i en eventuell fremtidig standardkontrakt for OPS-prosjekter.

2 Hva innebærer et OPS?

2.1 Definisjon og avgrensning av OPS begrepet

I denne rapporten vil vi definere OPS som:

En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlig) der risiko¹ fordeles mellom privat og offentlig sektor.

Tjenester omfatter her både tradisjonell tjenesteyting og infrastruktur.

OPS innebærer at staten eller kommunen fortsatt er ansvarlig for at en tjeneste eller fasilitet er tilgjengelig, men at det offentlige ikke lenger har det operative ansvaret for utviklingen av fasiliteten og/eller driften. I de tilfeller der det er aktuelt med investeringer, inngår det offentlige en avtale om hvordan den private aktøren skal få dekket sin investering gjennom livssyklusen til for eksempel veien eller bygget.

¹ Fordelingen av ansvar for å bære finansielle konsekvenser av ikke-intenderte hendelser. Risikofordelingen spesifiseres i kontrakten og fordeles ideelt sett til den part som mest kostnadseffektivt kan minimere risikoen. For nærmere omtale av risiko se kapittel 4.

OPS i vegsektoren

Vegvesenet inngår kontrakt med en privat entreprenør om å bygge en definert veistrekning og deretter vedlikeholde denne veien i 25 år. Hvor mye vegvesenet skal betale i disse 25 årene avtales i kontrakten. Det betales normalt ikke før veien er ferdig. Den private part finansierer utbyggingen og har ansvaret for hvordan veien bygges. Det offentlige fører tilsyn med at vedlikeholdet er som avtalt i kontrakten, og kan justere betalingen i forhold til dette.

OPS i sykehussektoren

Helsemyndighetene inngår kontrakt med et privat selskap om å bygge, vedlikeholde og levere alle støttetjenester (renhold, kantine, vakthold, osv.) ved et sykehus. Pris og betalingsprofil avtales i kontrakten. Nivået på tjenestene sykehuset skal motta avtales slik at sykehuset i hele avtaleperioden har krav på tjenester med god kvalitet. Sykehus og OPS-selskap må samarbeide tett om oppfølging av tjenestene.

Eksempel på OPS

Med **offentlig** mener vi et departement, direktorat eller en underliggende organisatorisk enhet. Det kan være et sykehus, et politidistrikt etc. På lokalt nivå vil det være kommuner og fylkeskommuner eller underliggende enheter.

Med **privat** mener vi potensielle ikke-offentlige samarbeidspartnere for offentlig sektor. Det vil være virksomheter som er etablert for å tjene penger, men også frivillig sektor og de ideelle organisasjonene.

Med **samarbeid** mener vi et partnerskap hvor det offentlige og private deler risiko med den ambisjon å utføre en offentlig tjeneste best mulig. Samarbeidet bør være balansert og fremstå som attraktivt for begge parter. Partnerskap er muligens et mer dekkende ord enn samarbeid, da partnerskap i større grad understreker den gjensidige forpliktelsen og indikerer en tettere relasjon enn ordet samarbeid. Et forhold som er gjennomregulert kan vanskelig kalles noen samarbeid. En detaljspesifisert kontrakt med fokus på tekniske spesifikasjoner og krav til hvordan tjenesten skal produseres vil vi heller ikke kalle et OPS.

Det viktigste elementet i en OPS relasjon, er et element som det er vanskelig å måle, forstå fra utsiden, eller fange i en definisjon, nemlig behovet for "goodwill", fleksibilitet og et høyt nivå av tillit fra begge parter. Kontrakten er selvsagt det viktigste styringsdokumentet, som regulerer samarbeidet og fordeler ansvar, men det må være noe mer enn juridiske formuleringer som definerer samarbeidsforholdet. Her kommer risikodeling inn, som gir begge parter et insentiv til å lykkes i å utarbeide en best mulig tjeneste. Derfor har OPS vokst frem som et svar på utfordringen om å utvikle langsiktige samarbeidsrelasjoner som må være fleksible og justerbare, da kontrakter vanskelig kan utformes for å fange alle eventualiteter og utfordringer som kan fremkomme i et lengre tidsperspektiv. Rapporten vil ikke vurdere private aktører som tar del i ordinær tjenesteproduksjon, for eksempel anbudsutsetting av søppeltømming, med mindre delt risiko er en del av et avtaleforhold. Vi vil i rapporten også søke å identifisere hva som bør være kriterier for når en partnerskapstilnærming bør vurderes, i stede for en detaljspesifisert kontrakt med fokus på tekniske parametere og krav til hvordan tjenesten skal produseres.

Vi vil kun se på ordinære forvaltningsorganers bruk av OPS i stat og kommune. Dette innebærer at vi ikke vil analysere statsaksjeselskaper. Disse vil ikke ha de samme budsjettmessige bindinger som ordinære forvaltningsorganer og vil således kunne operere mer fleksibelt i forhold til både ressurstildelinger og anskaffelser. Dette vil også være virksomheter som ikke er underlagt det offentliges anskaffelsesregelverk.

Privatiseringer hvor staten har overlatt all risiko til private og det ikke vil være noe samarbeidsrelasjon eller partnerskap, vil ikke være av interesse for denne rapporten.

Som figuren nedenfor viser, blir OPS en mellomform mellom en tradisjonell offentlig anskaffelse og privatisering, hva fordeling av risiko angår.

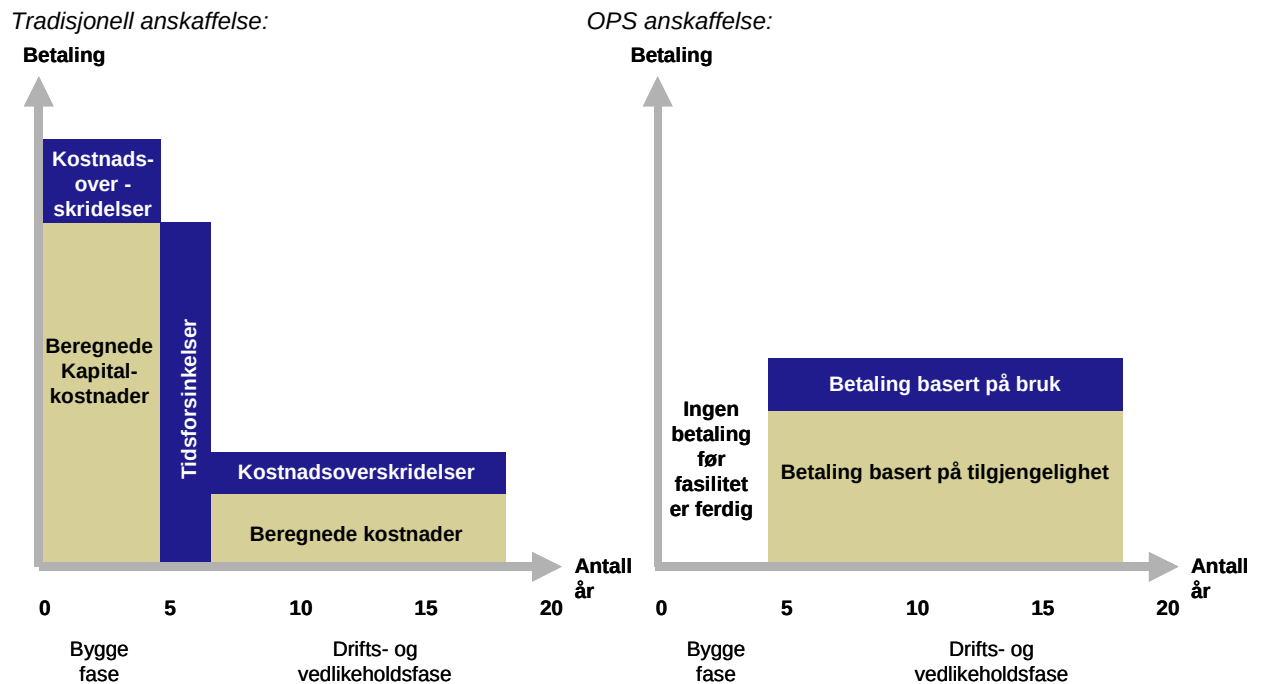


Den definisjonen som her legges til grunn vil være mest mulig lik den allmenne oppfatningen av OPS. Definisjonen avviker heller ikke fra den definisjonen som brukes i andre land og i den allmenne litteraturen om emnet. Dette vil være viktig for videre diskusjon og kommunikasjon med miljøer i andre land.

Den viktigste forskjellen på OPS og dagens norske modell for utbygging/utvikling og drift er at:

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

Forskjellen mellom kostnadsfordelingen i en tradisjonell anskaffelsesprosess og betalingsprofilen i et OPS-prosjekt kan fremstilles som følger:



De to figurene som presenteres nedenfor, være viktig for å skjønne rasjonaliteten til henholdsvis offentlig og privat sektor.

Offentlig sektor må for å sikre verdi for pengene ha et hovedfokus på følgende områder ved en OPS anskaffelse:



Private selskaper vil ved en OPS anskaffelse ha hovedfokus på følgende forhold for å få sikret en avtale:



En ytterligere kritisk suksessfaktor er at begge parter bør bemanne prosjektet med kompetanse for å sikre et godt resultat. Det offentlige vil ha som mål å sikre best mulig verdi for pengene, og det private ønsker å sikre avtalen. Et partnerskap må imidlertid ikke kun være fokusert på innholdet i kontrakten. For både offentlig og privat sektor representerer et tillitsfullt, fleksibelt og gjensidig forstående partnerskap en ny måte og tenke på og en betydelig utfordring.

Privat sektor investerer kapital og mottar betaling i henhold til fastsatte service- og brukerkraav, etter å ha konkurrert med andre konsortier. Dette gir bedre insentiver til kostnads- og formåleffektivitet, sammenlignet med den tradisjonelle måten å bygge og finansiere tiltak i offentlig sektors regi. Det er også avgjørende at investeringene og eiendelene veldikeholdes på en god måte gjennom investeringens livssyklus, for å sikre maksimal avkastning for eier og dermed større verdi for brukerne.

Målet er at OPS skal gi mer verdi for pengene (value for money). Her forstår vi dette begrepet som at; *med de ressursene som er tilgjengelige, leveres bedre tjenester med en høyere standard, enn det som ellers ville vært tilfelle.*

2.2 Hvilke former for OPS har vi?

Det fins mange ulike samarbeidsformer og modeller for OPS. Samtlige modeller og samarbeidsrelasjoner utgår fra samme grunnidé, at den private aktøren overtar hele eller deler av risikoen og ansvaret for å utvikle og drive en offentlig tjeneste i en definert tidsperiode.

Vi vil innledningsvis omtale tre ulike former for OPS:

- Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfer)
- Tjenesteutsettingskontrakter
- OPS som joint venture selskap

2.2.1 Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfer)

Dette er den "opprinnelige" OPS formen. Her er hovedpoenget at privat sektor gis ansvar for å designe, utvikle, drive og vedlikeholde en fasilitet, og at myndighetene betaler for investeringen gjennom fasilitetens livsløp.

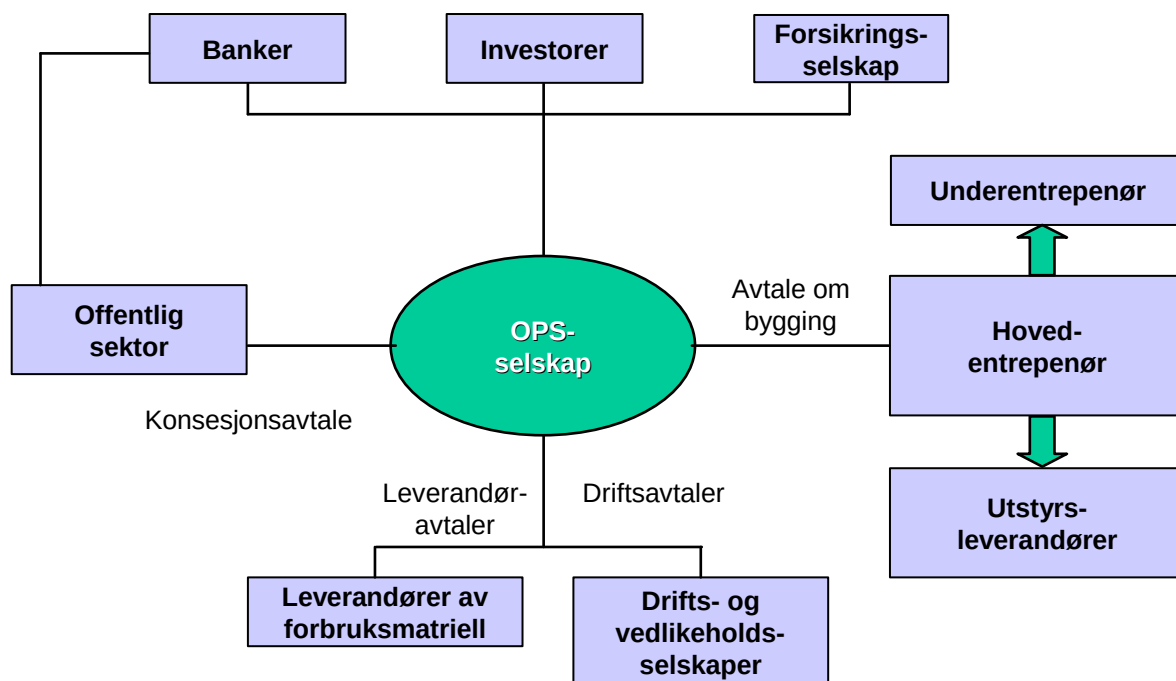
En kommune får bygget et nytt skolebygg gjennom OPS. Utbygger tildeles kontrakten på grunnlag av en helhetlig basert på kravene i en ytelsesfokustert kravspesifikasjon til bygget, godt drifts- og vedlikeholdsprogram og årlig leiepris. Kommunene eier grunnen og leier bygningen i 25 år. Ved kontraktens opphør overføres skolen til kommunen.

Det er mange underformer under denne hovedformen, avhengig av hva som er hovedansliggende i OPS prosjektet. BOOT (Build-Own-Operate-Transfer), DBFO (Design-Build-Finance-Operate), DCMF (Design-Construct-Maintain-Finance), BLT (Build-Lease-Transfer) etc. Det som er felles for et Bygge-drive-overføre prosjekt og alle underformene, er at prosjektet drives helt og fullt av privat sektor, som dermed har ansvaret for finansiering, design, utvikling og drift for kontraktsperioden. Etter kontraktperiodens utløp overføres fasiliteten vanligvis til det offentlige. Det er imidlertid eksempler på at for eksempel bygninger forblir i privat sektors eie etter driftsperioden.

Basert på hvilken type fasilitet som skal opereres, kan de ulike OPS formene fremstilles i følgende tabell:

TYPE FASILITET	MODELL	BESKRIVELSE
Eksisterende fasilitet	Leie eller kjøp	Private leier eller kjøper fasiliteten, driver den og krever brukerbetaling eller det gis betaling i samsvar med antall brukere
Eksisterende fasilitet som krever investeringer for utvidelse eller rehabilitering	Leie-bygge-drive	Private leier eller kjøper fasiliteten fra det offentlige, investerer for utvidelse eller rehabilitering og krever brukerbetaling eller det gis betaling i samsvar med antall brukere
	Kjøpe-bygge-drive	
Ny fasilitet bygges eller utvikles	Bygge-drive-overføre (BOT)	Private finansierer og bygger ny fasilitet og overfører fasiliteten til det offentlige etter kontraktperioden
	Bygge-eie-drive (BOO)	Samme som over, med her overføres den ikke det offentlige ved kontraktens utløp

OPS selskapet vil være privat, men vil forholde seg til mange aktører, som kan illustreres på følgende måte:



2.2.2 Tjenesteutsettingskontrakter

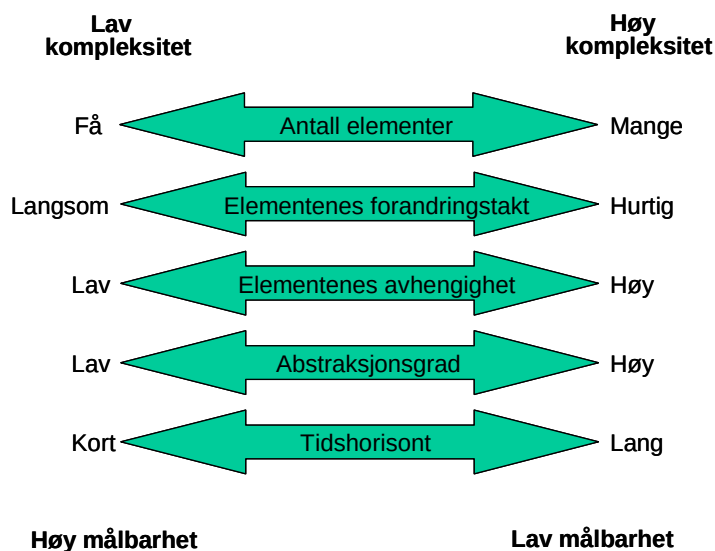
Denne OPS-formen likner på den foregående ved at kravspesifikasjonen fokuserer på tjenestens ytelser, ikke hvordan tjenesten produseres. Det offentlige beholder kontroll over tjenestetilbudets omfang og kvalitet. Samtidig lar det offentlige private tjenesteytere konkurrere om å utføre tjenesten, basert på pris og ønsket kvalitet. Den skiller seg fra den foregående ved at den ikke inkluderer en investering og utbygging av en fasilitet. Denne OPS formen er også en krevende konkurranseform som stiller store krav til det offentlige som bestiller. Tjenesteutsettingskontraktene vil ha de samme karakteristika som ordinære anbudsutsettinger, men deler av kontraktstyringen man har i ordinære anbudsutsettinger erstattes av en mer målorientert og fleksibel partnerskapstilnærming.

Sykehuset inngår avtale med et privat firma om renhold. Kontrakten fokuserer på resultatene av renholdet. Samarbeidet bygges ut basert på felles ansvar, felles verdier, enighet om målene og gjensidig tillit. Firmaets representant deltar på ledermøter, tjenesten justeres fortløpende gjennom løpende korreksjoner.

Grunnen til at dette har vokst frem som en OPS form er de begrensninger som ligger i den ordinære anbudsutsettingen, som er veldig kontraktsorientert. Erkjennelsen av at ikke alle tjenester er mulig å spesifisere i en kontrakt, og at en partnerskapstilnærming er mer hensiktsmessig, har ført til at denne type partnerskap blir interessante.

Jo mer komplekse oppgaver er, i desto mindre grad lar de seg fullstendig spesifisere på forhånd; både med hensyn til metoder og resultater. Dessuten vil detaljerte spesifikasjoner kunne blokkere for potensielle innovasjonsprosesser og individtilpassede ytelser. Det er nettopp de ovennevnte momenter som har gjort anbudsutsetting av velferdsytelser vanskelig og dermed kan forklare noe av hvorfor dette feltet er politisk kontroversielt.

Følgende figur viser hvilke dimensjoner som bør vurderes for om en partnerskapstilnærming bør vurderes:



Jo flere aspekter ved tjenesten som har høy kompleksitet og lav målbarhet, dess viktigere blir det å vurdere en partnerskapstilnærming. Jo lengre til høyre man er i figuren og dess flere momenter dette gjelder jo vanskeligere blir det å spesifisere en målbar kontrakt.

Her vil den private part ha et større ansvar for utformingen av tjenesten, enn det som kjennetegner ordinære anbudskontrakter. Målene i kontrakten vil nødvendigvis måtte bli mer ytelsesorienterte, og oppfølgingen av kontrakten vil bli annerledes. Kontrakten kan utformes slik at den private inntekter er knyttet til hvor mange som ønsker å benytte tjenesten. I dette vil det ligge et risiko element for den private operatøren.

2.2.3 OPS som joint venture mellom det offentlige og private

Denne OPS formen skiller seg fra de andre ved at det offentlige og private samarbeider i et felles eiet selskap. Her finansierer, eier og opererer det offentlige sammen med private en tjeneste eller en fasilitet. Hensikten med et joint venture selskap er at begge parter skal bidra med egne "verdier" til et nytt felles selskap. Verdier som gir grunnlag for etablering kan være kritisk kompetanse, service-konsepter og kapital.

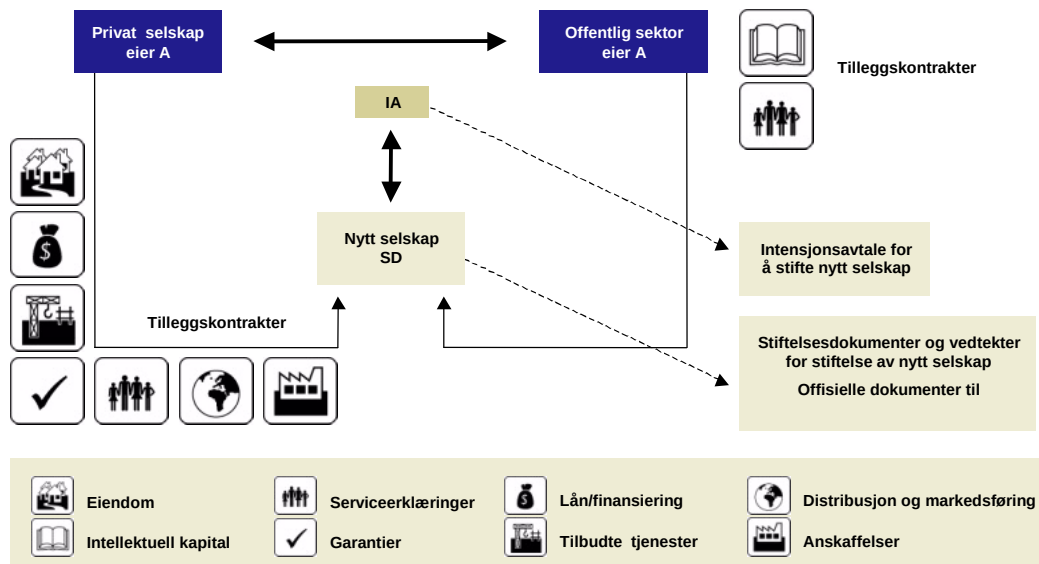
Forretningsideen for et joint venture selskap med offentlig og privat eierskap, bør være å levere totale tjenester til høyere kvalitet med lavere pris og risiko enn andre i markedet.

Det opprettes et aksjeselskap med to eiere (som regel, men det kan være flere eiere). De to eierne utarbeider en "joint venture"-avtale som regulerer selskapets drifts og handlemåte. Risiko vil her være delt gjennom eierskapsfordelingen i joint venture-selskapet.

En statlig virksomhet gjennomfører et OPS på en virksomhetskritisk område. Virksomheten har verdier det ønsker å tilføre OPS-selskapet i form av utstyr og kompetanse. I tillegg ønsker virksomheten større innsyn i og påvirkning på OPS-selskapets beslutninger enn hva som er mulig gjennom kontrakt og samarbeid. Det offentlige fører sine verdier inn i selskapet og får en eierdel i det. Hvordan eierposisjonen skal brukes, avtales i en joint venture avtale.

Joint ventures er hittil ikke mye brukt. Det vanlige er at OPS-selskapet er heleid av private. Joint ventures gir muligheter for et meget tett partnerskap og dermed en mer direkte offentlig styring, enn om det opprettes i et privat OPS-selskap. Joint ventures er en måte å organisere eierforhold i og styring av OPS-selskapet. Det kan derfor brukes uavhengig av om det er en bygge-drive-overføre OPS eller en tjenesteutsettings OPS.

Figuren nedenfor viser eksempel på prosessen i opprettelsen av et offentlig privat joint venture selskap, og hvilke verdier den enkelte partner skal bidra med. I dette eksemplet bidrar offentlig sektor med intellektuelle verdier, ansatte og tjenester. Det private selskapet med komplementær kompetanse og finansielle ressurser.



Hva skiller de ulike OPS formene med hensyn til rolle for det offentlige?

De ulike OPS formene innebærer ulike roller for den offentlige enheten:

ROLLER

TYPE OPS	Forvalter/bestiller	Tjensteutøver	Eier
Bygge-drive-overføre	X		
Tjensteutsetting	X		
Joint Venture	X	X	X

Bruk av de ulike OPS-formene i fortsettelsen

Videre i rapporten vil vi bruke OPS som et generelt begrep. Når OPS omtales videre i rapporten vil det med mindre noe annet er sagt, være i betydningen ulike varianter av Bygge-drive-overføre. Dette fordi OPS i stor grad hittil har vært brukt for bygging og drift av infrastruktur. Styringsutfordringer i Bygge-drive-overføre sin driftsfase vil være de samme som utfordringene i tjensteutsettingskontrakter. Erfaringene med joint ventures så langt er beskjedne.

3 Gir OPS bedre og billigere tjenester?

Offentlige tjenester skal gjennomføres så kostnadseffektivt som mulig. Spørsmålet er om OPS gir mer verdi for pengene enn tradisjonelle anskaffelser. Dette kan måles finansielt ved at verdien av forventet nytte øker, verdien av forventet kostnad reduseres eller at den samfunnsøkonomiske relevante risikoen blir mindre.

Finansiell forventet nytte øker når prosjektet blir ferdigstilt raskere enn ved en tradisjonell utbygging. I et OPS-prosjekt er fokus normalt rettet mye mot kostnadssiden. Ofte er det stor usikkerhet omkring kostnadene. Innen vei- og jernbanesektoren kan det skyldes andre grunnforhold enn antatt eller uventet

kostnadsstigning i bygg og anleggs-bransjen. I en OPS-modell bærer private aktører store deler av konsekvensene ved at byggingen og driften blir dyrere/billigere enn antatt.

Kostnadene knyttet til å produsere en tjeneste må alltid sees i sammenheng med kvaliteten på tjenesten. Reduksjon av kostnader som samtidig fører til reduksjon av kvalitet er ikke en effektivisering, men en endring av tjenestekvalitet.

Her vil vi først fokusere på om OPS gir billigere tjenester og deretter se på hvordan kvaliteten blir i OPS-prosjekter.

3.1 Økonomisk effektivitet

OPS-modellen innebærer at det offentlige ikke bærer kostnader under utviklingen av fasiliteten slik at kostnadene konsentreres til driftsfasen. En reell sammenlikning av kostnader mellom tradisjonell produksjon og OPS fordrer at en ser kostnader til bygging, drift og vedlikehold under ett. Alle kostnadene må neddiskonteres til en nåverdi for å få et reelt sammenligningsgrunnlag.

Hittil har en ikke sett det fulle bildet av eventuell kostnadsbesparelse ved mange internasjonale OPS-prosjekter. For å oppnå dette må hele livssyklusperspektivet til en fasilitet/et prosjekt vurderes. Flere av prosjektene har opptil 40 års varighet og det er derfor ikke mulig å vurdere den samlede besparelse ennå. Det er ofte i den siste halvdel av et OPS-prosjekt at eventuelle besparelser på drifts- og vedlikeholdssiden synliggjøres.

Basert på erfaringer fra England gir OPS mer kostnadseffektive tjenester sammenlignet med den tradisjonelle måten å anskaffe og drive tjenester på. Det er imidlertid stor variasjon i besparelsene. Besparelsene på enkeltprosjekter varierer fra 59% og ned til ingenting. Offentlig sektor i England er pålagt å utarbeide en referansepris (Public Sector Comparator) som viser kostnadene knyttet til å produsere tjenesten i egen regi eller gjennom tradisjonelle anbud. Dette er en måte å sikre at OPS-prosjektet kan sammenlignes mot dette, og at prosjektet ved å benytte en OPS-modell gir verdi for pengene.

Årsakene til gevinstene rangeres slik:

1. Riktig risikofordeling; den bærer risikoen som best influerer på den.
2. Prosjektering/spesifisering etter produksjonens behov; ikke de prosjekterendes.
3. Langsiktighet i kontraktsforholdet; ikke byggestart få dager etter anbudsinnlevering; felles ansvar for prosjektet fra utviklingsfasen til langt inn i driftsfasen.
4. Prosjektene vurderes på resultater mot avtalte mål; både av byggherrer og anbydere.
5. Incentiver til alle parter; gode ideer skal gi gevinst for alle involverte.
6. Konkurransen; gir skjerping i den aktuelle konkurransen.
7. Privat lederskap; har ofte klarere ansvar og resultatmålinger enn offentlige.
8. Innovasjon hos deltagerne; invitasjon til kreativt samarbeid gir resultater.
9. Felles mål for partene; ansvar og engasjement hos alle for det felles satte mål.
10. Offentlig sektors kompetanse i prosjektutvikling; gode rådgivere og prosedyrer.

OPS-prosjektene varierte i størrelse fra 10 millioner til flere milliarder kroner, uten at størrelsen ser ut til å være særlig viktig for merverdien i OPS. Det er imidlertid en grense for hvor små utbyggingsprosjekter det lønner seg å sette ut på en OPS-kontrakt. Dels kan det være vanskelig å få en reell konkurranse om små prosjekter så lenge potensielle leverandører vurderer OPS-formen som mer krevende enn ordinære anbud, og dels fordi transaksjonskostnadene kan overstige effektivitetsgevinstene.

Innsparingspotensialet avhenger blant annet av hvor effektivt offentlig sektor i dag produserer tjenestene, hvor sterk konkurransen er og hvor dyktige offentlig sektor er til å forhandle kontrakter. Foreløpig er det gjennomført så få OPS-prosjekter i Norge at vi ikke har grunnlag for å vurdere

innsparingspotensialet i Norge ved bruk av OPS-formen. Det er imidlertid nærliggende å anta at OPS kan gi betydelige gevinster også i Norge.

3.1.1 Sektorer

De økonomiske gevinstene ved bruk av OPS varierer betydelig med sektor, men også innenfor sektorene er det variasjoner. Tabellen under viser spennet i innsparinger for gjennomførte OPS-prosjekter i England innenfor utvalgte sektorer.

Sektor	Besparelse
Sykehus	4-8%
Skoler	8-15%
Fengsler	11-14%
Veier	12-18%
Forsvaret	20-30%

Det er flere årsaker til at innsparingene varierer mellom sektorene.

Veisektoren har hatt kostnadsbesparelser i mange OPS-prosjekter fordi utbyggingsfasen og driftsfasen har vært sett i sammenheng. Tradisjonelle anskaffelser skiller skarpt mellom anskaffelsesfasen som settes bort, mens driften gjøres av etaten selv. Mye av suksessen til OPS-modellen i veisektoren i England forklares med at disse to fasene sees i sammenheng. Mer driftsøkonomiske løsninger velges i byggingen når de to fasene sees i sammenheng. Den samme synergien ser en også mellom design og bygging på den ene siden og fremtidig vedlikehold på den andre. Utbygger har ikke kun insentivet til å gjøre utbyggingen så billig som mulig innenfor kontrakt. Ved OPS gis det insentiver til å bygge og designe på en slik måte at fremtidige vedlikeholdskostnader tas med i et helhetsbilde. Innenfor veisektoren har en i løpet av de senere årene i langt større grad basert seg på ytelses kontrakter, noe som gir utbygger større frihet til å finne frem til effektive måter å løse oppgaven på. Det er disse tre aspektene som gir verdi for pengene og at et livssyklusperspektiv legges til grunn for vurderingen av disse prosjektene.

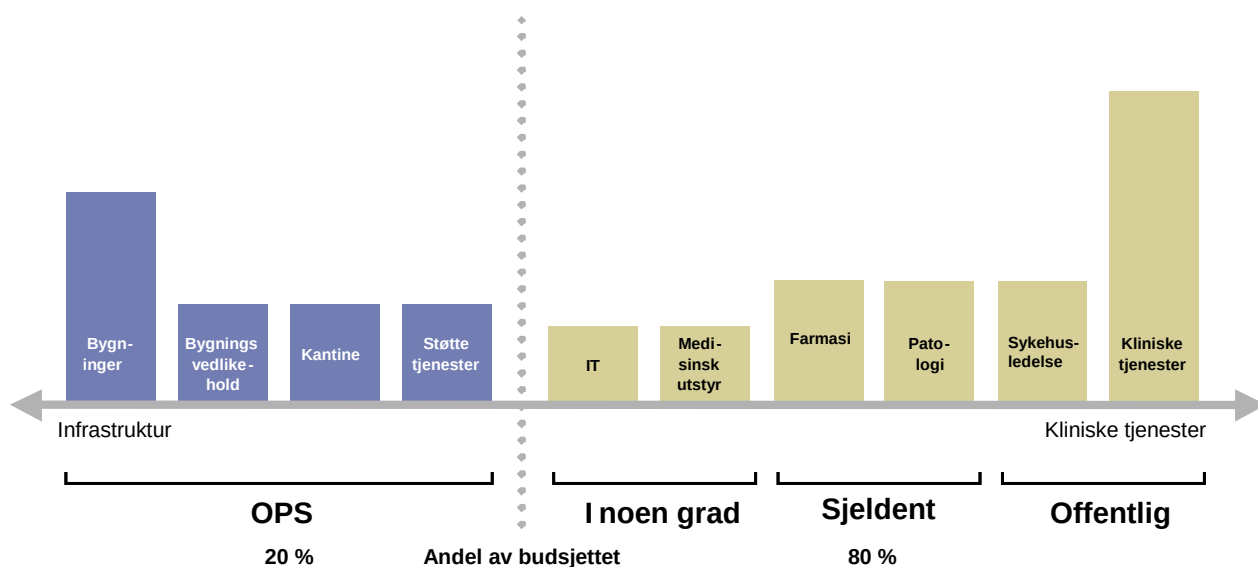
Forsvaret, hvor det tradisjonelt har vært bygget og kjøpt mye utstyr som var eiet 100% av det offentlige har et stort potensial for mer verdi for pengene og effektivisering. Det er flere eksempler internasjonalt på at forsvarssektoren har benyttet OPS-modellen til bygging og drift av forlegninger, skoler, simulatorer, samt kjøp og teknisk drift av kjøretøyer, fly og helikoptre. De private aktørene har stått for utbygging og drift og har i mange tilfeller kunnet benytte den ledige kapasiteten til å øke inntektene i prosjektet. Eksempler på dette er skolebygg som selger ledig kapasitet til det sivile samfunn, og simulatorkapasitet som selges til andre lands forsvar. I tillegg har det vært avdekket store effektiviseringsgevinster innen forsvarssektoren ved at det offentlige ikke betaler hvis ikke utstyret er operativt.

Fengselssektoren, har hatt betydelig besparelser i sine OPS-prosjekter. OPS i fengselssektoren har omfattet både bygging, drift og vedlikehold av fengselsbygninger. En viktig grunn er at selve fengselet er utformet med tanke på effektiv drift. OPS-selskapet har investert i bygningsmessige løsninger som har redusert driftskostnadene. Mye av besparelsene er imidlertid knyttet til mer effektivt bruk av personalet, blant annet ved å være mer selektiv til hvilke arbeidsoppgaver som må løses av fagpersonell og hvilke som kan løses av medarbeidere med mindre erfaring.

Skolesektoren har mindre besparelser. Mye av forklaringen er knyttet til at den pedagogiske delen av skolen ikke har vært inkludert i OPS-kontrakten, samtidig som lønnskostnader utgjør hoveddelen av kostnadene. I forhold til andre fasiliteter som er bygget under OPS ordninger er skolebygninger enkle fasiliteter. Dette reduserer innsparingspotensialet.

Helsesektoren er den sektoren som gir minst besparelser ved bruk av OPS. En viktig årsak er at kravspesifikasjonene for byggeprosjektene i liten grad har vært ytelsesorientert, men tvert i mot har hatt detaljerte kravspesifikasjoner til bygningene slik at muligheten for innovasjon blir mindre. Videre har det hittil vært begrenset hvor langt private har fått slippe til i driften av sykehusene. Også for sykehusene gjelder det at en betydelig del kostnadene er knyttet til lønn.

Figuren nedenfor viser de hvilke deler av sykehussektoren som OPS vanligvis omfatter:



3.1.2 Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader omfatter kostnadene knyttet til å utarbeide anbudsinnbydelse, gjennomføre konkurransen og kontroll av at kontrakten overholdes i driftsperioden.

Internasjonal erfaring for utbyggingsprosjekter etter en OPS-modell tilsier at offentlig sektor må regne rundt 1% av den totale utbyggingssummen i transaksjonskostnader når en har erfaring med denne type transaksjoner. Kostnadene knyttet til utarbeidelse av anbudsinnbydelse og inngåelse av kontrakt er vesentlig større ved OPS enn ved ordinære anbud.

I England var den sammenlagte tiden fra annonsering av prosjektene til inngåelse av kontrakt i gjennomsnitt på 16 måneder for veiprosjektene, for sykehusene var de i gjennomsnitt på fire år. For de åtte første veiprosjektene i England var omkostningene knyttet til å inngå kontraktene betydelig høyere enn forventet (ca 100 millioner kroner mot forventet ca 12 millioner kroner), samtidig som kontraktsinngåelsen tok mellom seks og ni måneder lengre enn planlagt. Likevel vurderer virksomhetene at de har fått "value for money".

Transaksjonskostnadene er normalt størst ved førstegangs anbudsutlysning i et land eller innen en sektor. Ved gjentatte utlysninger trekker utbyder veksler på tidligere erfaringer og transaksjonskostnadene synker. Omkostningene og tidsbruken viser seg å være fallende over tid, i takt med økt erfaring med denne type anskaffelser.

Også for tilbydere er kostnadene knyttet til å gi inn tilbud og etablere OPS høyere enn kostnadene ved tradisjonelle anbud. Dette følger av at flere private aktører (utbygger, finansieringsinstitusjon, teknisk vedlikehold/drift og eventuell tjenesteyter) må koordinere seg, etablere partnerskap, og at anbudene er mer omfattende enn ved en tradisjonell anskaffelse. Som for offentlig sektor faller kostnadene etter hvert som det opparbeides erfaring.

Kostnadene knyttet til oppfølging av utbyggingen i byggeperioden er vesentlig lavere for OPS enn tradisjonelle anbud. Dette følger av at mye ansvar og risiko for bygging av en fasilitet er overført utbygger.

Transaksjonskostnadene omfatter også oppfølging av drift i OPS-prosjektets levetid, det vil si i opptil 40 år. Dette er kostnader som påløper alle prosjekter hvor ansvaret for drift og vedlikehold er satt ut. Men også der hvor det offentlige ivaretar disse oppgavene i egen regi vil det være internkostnader forbundet med administreringen av dem.

Samlet er transaksjonskostnadene i OPS lavere enn ved tradisjonell anbudsutsetting av bygging og drift av infrastrukturprosjektet.

3.1.3 Betydningen av hvilke type krav som stilles

OPS-prosjekter hvor offentlig sektor fokuserer på ytelsesnivå, gir større besparelser enn prosjekter hvor kravene i anbudsdokumentet er rettet mot innsatsfaktorer. Kontrakter som spesifiserer hva som skal leveres og ikke hvordan, gir OPS-selskapet betydelig frihet på virkemiddelsiden og synes å gi bedre innovasjon og besparelser enn kontrakter som i detalj spesifiserer innsatsfaktorene. Dette vises særlige tydelig for byggingen av sykehus i England.

Etter hvert som en har vunnet erfaringer med OPS har det vært en utvikling innen alle sektorer fra kontrakter som spesifiserer hvordan fasilitet skal produseres til kontrakter som spesifiserer tjenestens ytelser. Dette kan være en forklaring på hvorfor det har vært en utvikling over tid mot mer lønnsomme OPS-prosjekter.

3.1.4 Ferdigstillelse

Det er alltid en risiko for at et privat selskap kan gå konkurs, noe som kan medføre at prosjektet forsinkes eller i verste fall ikke blir ferdigstilt. Dette har skjedd. Grundige vurderinger av solvens og soliditet i de firmaene som prekvalifiseres og som vurderes som kvalifiserte for anbudsprosessen vil redusere omfanget av dette problemet. I tillegg er det en fare for at billigste pris ikke er beste løsning dersom dette innebærer høy risiko for konkurs.

Et viktig moment knyttet til utbyggingsprosjekter er om prosjektet ferdigstilles i henhold til plan og om private konsortier greier å ferdigstille prosjektene på estimert tid i større grad enn det offentlige. Dette vil være viktig for den samfunnsøkonomiske nytte, spesielt knyttet til infrastrukturprosjekter. Nær alle OPS-prosjektene i England er blitt ferdigstilt i henhold til tidsplanen. For Englands del representerer dette et stort sprang fremover sammenlignet med å bygge og utvikle i egen regi. OPS-selskapene er også gitt kraftfulle insentiver til å ferdigstille i henhold til plan, ved at betydelige bøter er sanksjonen for å ferdigstille prosjektet for sent.

3.1.5 Betydningen av konkurranse

Ved alle OPS-prosjekter i England har det vært mange interessenter, men færre som faktisk har levert anbud. I enkelte prosjekter har det vært to - tre reelle tilbud, uten at dette har redusert konkurransen om kontrakten nevneverdig. Den offentlige part prøver å bevare konkurransen mellom potensielle leverandører lengst mulig i forhandlingene. Erfaringene viser at det offentlige oppnår et bedre forhold mellom kvalitet og pris når det er flere aktuelle tilbydere med i forhandlingsfasen. Den offentlige referansepris brukes som grunnlag for å måle og oppnå en best mulig kombinasjon av pris og kvalitet. Private aktører er naturlig nok klart negative til å være med i forhandlingsprosesser primært for å bli brukt som pressmiddel mot den foretrukne tilbyder.

I mange tilfeller vil reglene om offentlige anskaffelser inneholde begrensninger i muligheten til forhandlinger i anskaffelsesprosessen. Det har således vært påpekt at praksis i England kan være i strid med regelverket. Det er i den sammenheng verd å merke seg at EU i utkast til nytt direktiv om offentlige anskaffelser foreslår å øke adgangen til dialog/forhandlinger mellom partene ved såkalte kompliserte anskaffelser, som OPS typisk vil være.

3.1.6 Riktig risikofordeling.

Riktig risikofordeling; den bærer risikoen som best influerer på den. (Risikofordeling drøftes nærmere i neste kapittel). En optimal fordeling av risiko er målet i ethvert OPS-prosjekt. Av erfaringene fra England ser en at risiko har vært fordelt ulikt og at dette kan være med å forklare noen av variasjonene i besparelser som vi observerer. Det er ikke noe mål å overføre så mye risiko som mulig til privat sektor. Dette kan gjøre prosjektet mer kostbart, da de private konsortiene tar seg betalt for høy risiko og bankene tar høyere rente på utlån ettersom risikoen i prosjektet øker.

3.2 Kvalitet

Brukertilfredsheten har økt som følge av OPS, men noe annet ville vært oppsiktsvekkende. Så lenge OPS i så stor grad har vært knyttet til nybygging og utvikling av nye fasiliteter er det naturlig at brukertilfredsheten øker i et nytt bygg, på en ny vei etc, sammenlignet med den gamle. Vi har imidlertid ikke funnet sammenlignede brukerundersøkelser som analyserer om tilfredsheten er større med OPS-prosjekter enn med tradisjonelle anskaffelser.

Ut i fra faglige kvalitetsstandarder synes OPS å ha gitt innovasjon og nytenkning. Forutsetningen for dette synes å ha vært at kontraktene har vært ytelsesorienterte og ikke veldig detaljorienterte på hvilke standarder og virkemidler som skulle legges inn i prosjektet.

For å sikre at kvaliteten gjennom hele OPS-prosjektens levetid er på høyde med de kvalitetskrav som til en hver tid gjelder, er ytelseskravene i størst mulig grad knyttet til standarder som er dynamiske. Eksempler på dette er minste grad av brukertilfredshet, sammenlikning med andre tjenester eller oppfyllelse av nye standarder/beste praksis. Betalingsmekanismen er utformet slik at OPS-selskapet blir økonomisk belønnet ved god kvalitet og får redusert betaling ved lavere kvalitet. Et eksempel fra England, er et OPS-prosjekt innen skolesektoren hvor betalingen er knyttet til antall elever på skolen samtidig som fritt skolevalg gjør at foreldre og elever gis mulighet til å skifte skole dersom de ikke er fornøyde med kvaliteten på undervisningen og hvordan skolen er drevet.

3.3 Tjenesteutsettingskontrakter

OPS-modellen er kjennetegnet av at oppgaveløsningens kompleksitet fordrer et tett samarbeid mellom offentlig og privat part. OPS har så langt i hovedsak vært knyttet til utbyggings- og utvidelsesprosjekter hvor privat part har gått inn med kapital og i etterkant hatt drifts og vedlikeholdsansvar.

I land som har erfaring med OPS, brukes OPS-begrepet i økende grad også om andre tette samarbeidsrelasjoner mellom offentlig og privat sektor. Dels kan det være samarbeid for å løse komplekse oppgaver uten at den private part har betydelige investeringer i prosjektet, men hvor kravene er ytelsesfokuserte fremfor virkemiddelfokuserte. Et eksempel på dette kan være privat leveranse av sykehus tjenester i et offentlig eid sykehus. Dels kan det være joint ventures, hvor både offentlig og privat sektor går inn med kapital i et eget aksjeselskap for å utvikle og drive en tjeneste.

Dette er imidlertid i sin spede begynnelse og det foreligger svært lite erfaringer fra slikt samarbeid. Dette gjør at vi ikke har grunnlag for å si noe om kostnadseffektiviteten til slike samarbeid. På ordinære anbudsutsettinger vil besparelspotensialet ligge på mellom 10-30% avhengig av hvor erfaren den offentlige enheten er som bestiller og hvor effektiv egenproduksjonen er (NOU 2000:19: Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?). Det er liten grunn til å tro at partnerskap som avløser en input-basert kontrakt vil ha mindre besparelspotensial. Tvert i mot vil en mer ytelsesorientert kontrakt gi mer frihet for leverandøren og gi økte muligheter for besparelse.

3.4 Konsekvenser for arbeidstakerne og deres rettigheter

På generell basis synes privat sektor å være flinkere til å:

- etablere mer flat organisering og unngå tunge hierarkiske strukturer.
- klarere og bedre ledelses-, ansvars- og insentivsystemer enn offentlig sektor.

- mer kostnadseffektiv bruk av arbeidskraft ved riktigere bruk av kompetanse på de ulike oppgavene.

For arbeidstakernes rettigheter er hovedbildet i England at de tidligere offentlige ansatte overføres OPS selskapet og har med seg sine faglige rettigheter og lønn.

4 Risiko og finansieringsformer

4.1 Fordeling av risiko

For hvert enkelt OPS-prosjekt vil det være forskjellige risiko-elementer og -profil. I veiprosjekter vil de største risikoelementene være etterspørsel, design, bygging og drift/vedlikehold. I et fengselsprosjekt vil risikoelementene være tilgjengelige plasser og driftskostnader. I et IT-prosjekt vil det være teknologisk risiko og risiko for at utstyret ikke er moderne og hensiktsmessig i forhold til dagens standard.

I utvikling av prosjektet er det viktig å finne frem til de enkelte risikomomenter og hvordan disse skal allokeres optimalt. Arbeidet med dette er en viktig del av den første fasen av et OPS-prosjekt.

Risikoelementene i OPS-prosjekter kan deles i ni undergrupper:

- Design og planleggingsrisiko
- Risiko knyttet til overtagelse og drift
- Etterspørselsrisiko
- Risiko for restverdi
- Teknologisk risiko
- Regulatorisk risiko
- Prosjektfinansieringsrisiko
- Konkursrisiko
- Force majeure

4.1.1 Design og planleggingsrisiko

I de sektorene vi har analysert pålegges private aktører risikoen for økte kostnader knyttet til dårlig eller ufullstendig design, planlegging og forsinkelser. Det er ofte sanksjoner ved for sen levering eller ferdigstillelse. Dette kan være utsatt betaling eller en eller annen form for erstatning eller dagbot.

Eksempler på design og planleggingsrisiko er:

- Undersøkelser og analyser som ikke avdekker alle problemområder.
- Byggingen blir senere ferdig enn forutsatt.
- Byggingen koster mer enn forutsatt.
- Det som bygges er ikke i henhold til kravspesifikasjonene.
- Alternative løsninger som er nødvendige substitutter i en forsinkelsesperiode.

4.1.2 Risiko knyttet til overtagelse og drift

Dette er risiko som knytter seg til tilgjengelighet og driftsfasen. Eksempler på denne type risiko er:

- Den private aktøren kan ikke levere ønsket standard på tjenesten.
- Den private aktøren kan ikke stille nødvendig utstyr til disposisjon.
- Driftskostnadene er lavere/høyere enn forutsatt.
- Utstyret eller det som skal levere tjenestene vedlikeholdes ikke tilstrekkelig.

Risikoen for at driftskostnadene ikke skal bli høyere enn forutsatt er normalt delt mellom offentlig og privat sektor. Hvis det offentlige skulle be om at den private aktøren skulle ta risikoen for

inflasjonsutviklingen i de neste 30 årene, ville den private aktøren ta høyde for dette med en sikkerhetsmargin og prosjektet ville ikke bli like lønnsomt som det ellers kunne blitt. I dette tilfelle velges ofte å avtale en indeksjustering av kontraktsprisen.

Selv med indeksjustering kan det oppstå tilfeller hvor kostnadene er høyere eller lavere enn forutsatt. Det kan derfor avtales mekanismer for justering av kontrakten basert på sammenligning mot andre tilsvarende tjenester. Hvis ikke dette gjøres er det igjen en fare for at den private aktøren bygger høyere sikkerhetsmarginer enn nødvendig.

4.1.3 Etterspørselsrisiko

Det kan være en etterspørselsrisiko knyttet til fremtidige inntjeningskrav relatert til innbyggernes betalingsvilje for bestemte typer tjenester. Det vil videre være risiko knyttet til for eksempel planlagt antall biler som skal trafikkere en fremtidig motorvei, fremtidig studenttilgang til utdanningsinstitusjoner og tilgangen på pasienter til et sykehus etc. I kontrakter på opptil 30 år vil teknologiske nyvinninger kunne gi nye produkter som gjør at tjenesten som tilbys i OPS-prosjektet ikke fremstår som interessante for brukerne og at inntjeningskravene ikke nås. Videre vil det være en kommersiell risiko relatert til demografiske endringer, fremvekst av konkurrerende tilbud etc.

I England synes denne risikoformen å vært den mest kontroversielle mellom offentlige bestillere og private leverandører.

Det er ofte ikke ønskelig å overføre etterspørselsrisiko til privat sektor fordi den private aktøren ikke kan påvirke etterspørselen i særlig grad. Dersom betalingsmekanismene knyttes til volum vil dette skape risiko både for offentlig og privat sektor dersom volumene er vanskelig å estimere. Konsekvensen av dette er at privat sektor vil kreve en høy pris for å påta seg denne risikoen.

På grunn av dette er normalt etterspørselsrisikoen lagt på offentlig sektor eller i noen tilfeller delt mellom partene. Eksempler på situasjoner hvor risikoen kan deles kan være i tilfeller hvor:

- offentlig sektor ikke direkte påvirker volumene på tjenestene.
- kostnadene er volumavhengige.
- design påvirker etterspørselen.
- det ikke er alternative tjenester.

Det er viktig at offentlig sektor i planleggingen av OPS-prosjektene analyserer behovet for tjenestene best mulig før man begynner å spesifisere kravene. Det kan også være hensiktsmessig å holde uformelle diskusjoner med potensielle tilbydere for å undersøke deres vilje til å påta seg etterspørselsrisiko. Det er grunn til å merke seg at spørsmålet om etterspørselsrisiko vil være den viktigste faktoren i å avgjøre om OPS skal anses som tildeling av ordinær kontrakt eller av konsesjon. Dette har vesentlig betydning for hvilke formelle krav som stilles til den måte det offentlige gjennomfører anskaffelsen på.

4.1.4 Risiko for restverdi

Dette er risikoen til den part som overtar eiendelene tjenestene bygger på når kontrakten utløper. Hvis det offentlige skal overta eiendelene etter kontraktens utløp, bærer den private aktøren normalt risikoen for at eiendelene er i avtalt stand og i henhold til avtalte kravspesifikasjoner. Når det offentlige skal vurdere om det skal ta tilbake eiendelene ved kontraktens utløp bør det gjøres en vurdering av om det finnes et marked for slike eiendeler, og om det offentlige har behov for slike eiendeler fremover. Normalt sett tar det offentlige tilbake eiendelene ved kontraktens utløp.

4.1.5 Teknologisk risiko

Dette er risikoen for at kvaliteten på tjenestene kan bli vesentlig påvirket hvis utstyret som brukes blir utdatert. Alternativt at det blir nødvendig med ytterligere investeringer, nytt utstyr, eller ny teknologi for å opprettholde tjenestene. Dette er en viktig faktor i alle langtidskontrakter og er særlig relevant i IT-prosjekter eller prosjekter som er avhengig av en type utstyr.

I de tilfeller hvor det er risiko for at utstyret er umoderne eller utdatert ved slutten av kontrakten kan det legges inn en klausul om at det kun vil være en utbetaling til den private aktøren dersom utstyret fremdeles er anvendelig til å levere tjenesten.

Teknologisk risiko vil også være relatert til drift og vedlikehold av fasiliteten. Dette kan være at tekniske krav og servicenivå ikke nås, at tidsfristene ikke overholdes, eller kostnadsoverskridelser. Normalt legges den teknologiske risikoen hos den private aktøren.

4.1.6 Regulatorisk risiko

Dette er risikoen for at regulatoriske forhold kan endre seg i kontraktstiden. Eksempler på dette er skattesatser, lover og andre bestemmelser. Endringer i lover, regler eller andre politiske beslutninger som påvirker OPS-prosjektet, vil være særlig aktuelle for prosjekter og avtaleforhold som har en lang varighet. Det er vanskelig å etablere en god praksis for håndtering av denne type risiko fordi det er så mange ulike konsekvenser for påvirkning av prosjektet.

Det offentlige bør tidlig i prosessen bestemme seg for om det er hensiktsmessig å ta ansvaret selv for å sikre de nødvendige reguleringsstillatelser eller om dette bør overføres til privat sektor. Hvis dette overlates til de private aktørene, kan dette gi rom for større innovasjon. På den annen side kan dette føre til forsinkelser og høyere pris fordi de private aktørene må ta høyde for denne risikoen. Holdningen til de lokale myndighetene/kommunene er viktig for hvordan de private aktørene ser på dette spørsmålet.

Ut i fra vårt erfaringsmateriale er det vanlig at den private aktøren tar den regulatoriske risikoen som gjelder alminnelig forretningsdrift, men ikke spesifikk regulatorisk risiko for et lite segment i industrien. Risiko i normal forretningsdrift gjelder for eksempel avgiftssatser for merverdi, skatter og arbeidsgiveravgift. Det offentlige på sin side bør sikre at den prisen som betales for at den private aktøren tar på seg denne risikoen er rimelig. Det er viktig at det offentlige ikke betaler for at den private aktøren tar på seg risiko som ikke påvirker prosjektet. Det bør derfor undersøkes og analyseres hvilken type regulatorisk risiko som kan påvirke prosjektet før det forhandles om dette med tilbyderne.

Private aktører synes lite villige til å påta seg risikoen for industrispesifikke regulatoriske endringer. Et eksempel på dette kan være endringer i helselovgivning for sykehus, fordi dette ligger utenfor den private aktørens kontroll og kan ha en vesentlig effekt på prosjektets lønnsomhet.

Oppgjør med grunneiere kan trekke i langdrag, arkeologiske funn kan gjøre at planer må endres osv. Det kan derfor komme vesentlige kostnader som følge av hendelser i prosessen med å sikre de nødvendige reguleringsplaner og byggetillatelser. Denne risikoen synes alltid å være plassert hos det offentlige.

4.1.7 Prosjektfinansieringsrisiko

Dette er risikoen for avhendelse av allerede eksisterende eiendeler og eiendommer samt risikoen som er knyttet til ekstern finansiering.

Det oppstår risiko ved salg av bygningsmasse eller utstyr dersom dette skal være med på å finansiere det nye prosjektet. Denne risikoen har det offentlige. Dersom den private aktøren pålegges å overta eiendom eller utstyr kan dette representere en merkostnad dersom det er usikkerhet omkring salg eller nødvendige utbedringer.

Risikoen knyttet til ekstern finansiering omfatter hvorvidt det er mulig å sikre ekstern finansiering for OPS-prosjektet. Det offentlige bør derfor på et tidlig stadium undersøke om det er mulig å oppnå hensiktsmessig finansiering i det private markedet. Dette gjelder både de aktørene som går inn med egenkapital i prosjektet og lånekapitalen fra bankene. Denne risikoen har de private aktørene som legger dette inn i sitt totale anbud.

Det arbeides mye med undersøkelse og konkretisering av risiko tidlig i et OPS-prosjekt. Målet med dette er å identifisere prosjekt spesifikk risiko og risiko knyttet til prosess og gjennomføring. I tillegg er det viktig å tidlig identifisere hvor det er rom for effektiviseringsgevinster og innovasjon. En del av den innledende identifikasjonen er å kontakte markedsaktører for å undersøke og forstå hva disse er villige til å akseptere av risiko.

4.1.8 Konkursrisiko

I tidlige OPS-prosjekter i England krevde bankene en form for kompensasjon dersom den private aktøren skulle gå konkurs og kontrakten termineres tidligere enn forutsatt. Det offentlige på sin side bør sikre at de prekvalifiserte private aktørene er solide og evaluere risikoen for konkurs.

Dersom det oppstår en konkurs vil det offentlige normalt gjennomføre en prosess hvor det velges en erstatter for den private aktøren. Det offentlige må i denne forbindelse ta hensyn til hvor store kostnader det er knyttet til et skifte av leverandør. Dette er særlig relevant i de tilfeller hvor en privat aktør har underpriset kontrakten.

4.1.9 Force majeure

Dette vil være risiko knyttet til krig, naturkatastrofer og andre forhold knyttet til forhold utenfor både det offentlige og private aktørers kontroll. Denne risikoen er ofte delt eller ligger hos offentlig sektor.

4.1.10 Oppsummert om de ulike risikotypene

Nettopp hvordan risikoen fordeles mellom det offentlige og private er en av hovedårsakene til at OPS-modellen velges som samarbeidsform. Risikoen bør ideelt sett plasseres hos de aktørene som mest kostnadseffektivt kan håndtere og minimere det enkelte risikoelement. Regulering av risikoforhold spesifiseres gjennom kontrakter. Dersom en utbygger må påta seg en type risiko, vil denne trolig kreve en risikopremie som i neste omgang må dekkes av myndigheter eller brukerne. Generelt er det å forvente at dess større risiko som overlates en utbygger, dess større vil risikopremien bli. Derfor vil det være av interesse å analysere hvordan risiko prises. Normen internasjonalt synes å være at utbyggeren som hovedregel overtar risiko som utbyggeren selv i stor grad kan påvirke.

Det er risiko i ethvert OPS-prosjekt, og det kan være risiko forbundet med for lite/mye fleksibilitet i OPS-prosjektet og hvordan dette kan påvirke forholdene i løpet av konsesjonsperioden.

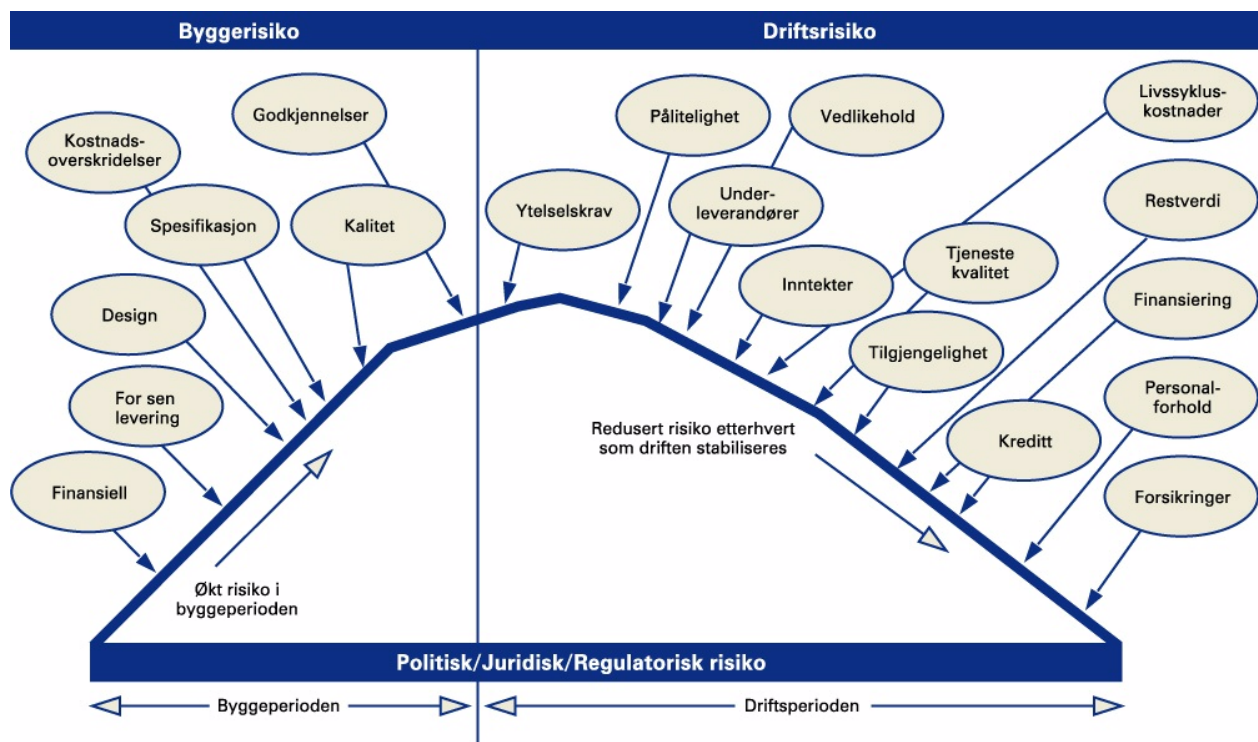
OPS-modellen forutsetter at næringslivet ønsker å inngå i forpliktende samarbeidsrelasjoner med det offentlige. Risikofordelingen og prisingen av denne vil være avgjørende for om næringslivet gis gode nok insentiver for å delta i en OPS-prosess.

I den videre gjennomgangen av erfaringsmateriale vil det være viktig å se på hvilke former for risikodeling det er mellom partene i OPS-prosjektene og hvilke erfaringer som er med de ulike måtene å fordele risiko på.

Det synes ikke som om risiko har vært priset eksplisitt i offentlige infrastrukturkontrakter. I tillegg har ansvar og incentiver ikke vært fordelt etter hvem som har best skikket til å påvirke og håndtere disse. Resultatet har vært av risikoen ikke har vært styrt godt nok, noe som har ført til forsinkelser, kostnadsoverskridelser, dyrere drift og manglende vedlikehold. OPS-prosessen imøtegår disse risikoelementene gjennom:

- Fokus på livssyklus kostnader.
- Betalingsmekanismer knyttet til kravspesifikasjon.
- Innovasjon
- Optimal fordeling av risiko.

Det offentlige kan analysere og komme frem til en optimal risikofordeling ved å veie fordelene opp imot den risikopremie de private aktørene tilbyr.



4.2 Aktørenes forhold til risiko

Det offentlige – Det offentlige tar normalt de risikoer som ikke kan forsikres av den private aktøren. En av grunnene til dette er at det offentlige har en portefølje av prosjekter som gir en høyere kapasitet til å ta risikoen i det enkelte prosjekt. En annen grunn til at det offentlige tar risiko er at det for flere typer risiko vil være mye dyrere for de private aktørene å ta denne risikoen, da den enten ikke kan forsikres eller at de ikke har noen innflytelse eller påvirkning på risikoelementet. Et eksempel på dette er risikoen for endringer i lover eller offentlige krav.

Staten kan gi garantier for lån, bidra med forskjellige typer lån, gi garantier direkte eller bidra med forskjellige former for tilskudd. Dette vil i hvert tilfelle påvirke risikoprofilen i OPS-prosjektet.

Entreprenørene/tilbyderne – Entreprenørene har erfaring fra sin bransje og fra tidligere gjennomførte prosjekter. I tillegg har de utviklet metoder for prosjektanalyse og - gjennomgang som sammen med selektiv bruk av rådgivere gir disse en mulighet for å vurdere og håndtere risiko i hvert enkelt prosjekt. Bruk av forskjellige prosjekttypen vil også påvirke risikoprofilen, enten dette er nøkkelferdige prosjekter, garantier for ferdigstillelse, eller garantier for hva som skal produseres.

Lånegivere - Bankene eller lånegiverne vil søke å modellere prosjektene finansielt og økonomisk ved kontantstrømsanalyser og andre analyser for å beregne lånetilbud, risiko og sensitiviteter i prosjektene. Dette kobles med aktiv bruk av finansielle instrumenter for å begrense og kontrollere risiko. Normalt vil finansielle instrumenter brukes for å håndtere bl.a. valutarisiko.

De finansielle aktørene, bankene og investorene vil være spesielt oppmerksom på risiko knyttet til inntektssiden, som for eksempel trafikkrisiko. Dette vil påvirke inntektssiden og få konsekvenser for nedbetaling av renter og avdrag. Bankene vil legge sin risikopremie inn i marginene på lånene.

Bankenes risikoscenario er sammenfattet i spørsmålene; Hvem skal betale, hvor mye, når og til hvem? Dette forutsetter at prosjektet og alle parametere må defineres nøye. Bankene er ikke investorer av risikokapital, de bidrar primært med likviditet.

Bankene er normalt komfortable med å påta seg risiko som knyttes til vurdering av soliditeten på entreprenørene, vurdering av selskapet som står for drift og vedlikehold, og vurdering av forsikringsbehov, lånedokumentasjon, politisk risiko og i noen grad etterspørselsrisiko.

Bankene liker normalt ikke risiko knyttet til design og planlegging, volatile inntektsstrømmer, byggerisiko og risiko knyttet til ferdigstilling, risiko knyttet til reguleringsbestemmelser og andre lover. Bankene liker heller ikke å ta teknologisk risiko, risiko for avskrivninger/restverdi, eller risiko som ikke kan forsikres, sikres med garantier eller håndteres ved finansielle instrumenter.

Driftsselskaper (inkludert vedlikeholdsselskaper) - Disse har erfaring fra sin bransje og fra tidligere gjennomførte prosjekter. Driftsselskapene har normalt et sterkt mentalt eierskap til OPS-prosjektet og må leve med konsekvensene av egne beslutninger. Driftsselskapene bruker tekniske og andre rådgivere for å kvantifisere risiko og det kan legges inn begrensninger i OPS-kontrakten for å avgrense konsekvensene av den enkelte risiko.

Valg av risikoprofil vil ha stor påvirkning på finansieringsstrukturen og om prosjektet kan tiltrekke seg privat finansiering på tilfredsstillende betingelser. Mye av grunnen til at det brukes mer tid og ressurser i planleggingen av OPS-prosjekter er at risikomomentene må forstås og håndteres på en tilfredsstillende måte i et livssyklusperspektiv. Hvis ikke dette gjøres vil ikke den finansielle strukturen bli optimal og det vil bli et mindre lønnsomt prosjekt totalt sett.

Risikostyring er kjernekompetanse hos de private aktørene. Her blir alle beslutninger tatt med kun ett hensyn – høyest mulig avkastning gitt en bestemt risiko. Bankene vil normalt være innovative og foreslå nye løsninger når de ser at dette kan optimalisere OPS-prosjektet. Bedre finansieringsløsninger vil også være en fordel for offentlig sektor. Det er imidlertid ingen garantier for at det ikke skjer feilberegninger – dette skjer hos alle, inkludert bankene.

OPS-prosjekter har skreddersydde finansieringsløsninger som optimaliseres for hvert prosjekt. Skjulte kostnader eksponeres og inkluderes som en integrert del av prosjektet.

Ut i fra erfaringsmaterialet som er analysert synes risikoen å fordeles på følgende måte:



4.3 Finansieringsformer

Risikoprofilen i et OPS-prosjekt er avhengig av finansieringsform. Det kan skilles mellom tre hovedformer for oppgjør:

- Faste årlige bidrag over offentlige budsjetter
- Brukerbetaling
- Tilskudd fra det offentlige i henhold til den faktiske bruken av tjenesten

Ved faste, årlige bidrag over offentlige budsjetter bærer staten all risiko knyttet til fremtidig bruk av tjenesten. Ved brukerbetaling, eller i tilfeller hvor det offentlige gir tilskudd i henhold til den faktiske bruken av tjenesten vil deler av risikoen overføres til utbyggeren.

Det kan også tenkes at det ytes offentlige tilskudd til prosjektet for å få dette gjennomført. Dette kan være et tilskudd til utbygging som kan dekke en del av utbyggingskostnadene. I Norge er dette særlig aktuelt da det på grunn av befolkningsmengden kan være vanskelig å få lønnsomhet i OPS-prosjektene.

Finansieringen bør struktureres slik at den er optimal i forhold til prosjektets karakter og risikoprofil. Dette er mye opp til hver enkelt tilbyder og deres bankforbindelser. Her vil det normalt være rom for kreativitet og skreddersydde løsninger. Finansieringsløsningene kan også endres underveis i anbudsprosessen ettersom fordelingen av risiko og elementer av tilbudene utvikles og endres.

Det er et fungerende internasjonalt marked for gjeld knyttet til OPS-prosjekter. Ofte vil nasjonale og internasjonale banker gå sammen og bidra med ulike deler av finansieringsbehovet. I denne forbindelse kan bankene ha ulike prioriteter på nedbetaling og risikoprofil. Det kan også være aktuelt med lån fra offentlige institusjoner som den Europeiske Investeringsbanken eller andre lignende institusjoner.

5 Hvilke utfordringer gir OPS for den offentlige styringen?

I debatten om bruk av private aktører og markedsbaserte løsninger for å løse offentlige oppgaver er det mange spørsmål av prinsipiell og politisk karakter.

- Hvor stor skal offentlig sektor være?
- Hvor viktig er det at offentlig sektor selv produserer velferdstjenestene?
- Bør politisk ledelse kunne gripe inn og justere den løpende tjenesteproduksjonen?
- Hvordan bevare legitimiteten til offentlige ordninger?

Dette er noen av spørsmålene som debatteres. Her går vi ikke inn på de styringsutfordringer ulike svar på disse spørsmålene vil gi, men konsentrerer oss om hvordan det offentlige kan styre OPS-prosjekter. Mulighetene for å styre OPS-prosjekter vil i sin tur kunne gi verdifulle momenter til den mer prinsipielle debatten.

Teknologisk utvikling, endrede brukerbehov og politiske endringer er en naturlig del av utviklingen i de sektorer OPS fungerer innenfor. En bør ha som utgangspunkt at kravene til tjenesten vil endres i løpet av de årene en OPS-avtale varer. For veiprosjekter kan det dreie seg om å øke krav til trafikksikkerhet, for bygg kan det være vesentlig skjerping i kravene til luftkvalitet eller at brukere i langt mindre grad tolererer sesongmessige temperatursvingninger innendørs. En må også ha som utgangspunkt at teknologien som brukes i tjenesteleveransen vil utvikles og muliggjøre forbedrede, billigere og/eller nye tjenester.

For offentlig sektor er det viktig at OPS-prosjektene kan tilpasses nye regler, innfri nye brukerbehov og ta i bruk kostnadsbesparende teknologi. Utvides OPS-prosjektene fra å levere infrastrukturtenester til også å levere mykere, mer komplekse tjenester, for eksempel pleietjenester i bo- og omsorgssentra, blir det viktigere at OPS-kontraktene ikke er statiske, men kan fange opp endringer i brukerbehov. Styringen av OPS-prosjektene må derfor fra første dag være lagt til rette for å håndtere endring.

Hovedutfordringen for styringen av OPS, kan derfor formuleres som:

Hvordan sikre at tjenesten leveres med riktig kvalitet til lavest mulig pris i hele kontraktsperioden?

Som i all annen offentlig styring gjelder det å sikre riktig kvalitet på de ønskede produktene til lavest mulig pris. Mens annen offentlig tjenesteproduksjon vurderes på årlig basis i forbindelse med budsjettarbeidet, og det er mulig å foreta løpende justeringer også gjennom året, har OPS-avtalen et langtidsperspektiv i tillegg til den løpende oppfølgingen.

Det avgjørende styringsinstrumentet i OPS er kontrakten. Vi vil derfor ha hovedfokus på den. Men erfaringene viser at OPS-prosjekter som gir gode resultater også er basert på løpende samhandling gjennom driftsperioden, både i form av oppfølging og kontroll samt i form av partnerskap og felles utvikling. Nedenfor peker vi på de mest sentrale styringsutfordringene og måter å løse disse på.

5.1 Styringsutfordringer ved avtaleinngåelse

5.1.1 Kvalitet

I et OPS-prosjekt bør kvaliteten i størst mulig grad defineres ved krav til kvalitet på tjenesten, det vil si gjennom ytelsesbeskrivelser og kvalitet slik det oppleves av brukeren. Detaljerte krav til hvordan tjenesten skal produseres hemmer privat tilbyders muligheter for innovasjon og kan gi unødvendige bindinger i forhold til fremtidig kvalitet.

En av de mest utfordrende og viktigste punktene i forarbeidene til OPS er å definere ønsket kvalitet. Offentlig sektor har de senere årene økt fokus både på resultat av tjenesteproduksjon og på kvalitet i tjenesten, men har fortsatt betydelige utfordringer knyttet til å definere forventet kvalitet på konkrete tjenester på en god måte.

Erfaringer med å definere kvalitetskrav har kommet lengst innenfor sektorer hvor anbudsutsetting er blitt brukt over tid. Dette følger dels av at det er enkelt å sette kvalitetsmål, dels av at en har høstet erfaringer over lengre tid. Det er viktige forskjeller mellom tradisjonelle anbudsutsettingsområder og velferdstjenester. Innenfor velferdsytelser er ikke manglende kvalitet bare irriterende, men uakseptabelt. Derfor er det mer påtrengende å forbygge kvalitetsbrister på disse områdene.

De tradisjonelle anbudsutsettingsområder angår ofte relativt ukompliserte oppgaver. Derfor kan tjenestene som regel spesifiseres relativt klart. Jo mer kompleks tjenesten er, jo vanskeligere er det å finne gode indikatorer og måltall for kvalitet. Boks under viser fem kriterier som kan benyttes for å vurdere hvor kompleks en tjeneste er. Jo mer kompleks tjenesten er, jo mer forarbeid er nødvendig før anbudsinvitasjon og jo lenger tid bør en regne med at kontraktsforhandlingene vil ta.

Antall elementer: Hvor mange faktorer skal det holdes rede på for å løse en oppgave? Hvor mange elementer må balanseres på en gang? Tjenester satt sammen av mange faktorer er komplekse.

Forandringstakt: Med hvilken hastighet forandrer faktorene seg? Desto hurtigere de forandres, desto mer kompleks blir situasjonen å kontrollere.

Gjensidige avhengigheter: I hvor stor grad er elementene i aktivitetene forbundet med hverandre. Jo mer de er internt forbundet, desto vanskeligere blir det å overskue virkninger av forandringer i en eller flere faktorer, herunder forandringer av første, andre osv., orden.

Abstraksjonsgrad: Hvilken karakter har arbeidsoppgavenes enkelte deler. Dreier det seg om fysisk håndgripelige ting (søppeltømming), eller om abstrakte og vanskelig definerbare begrep (brukertilfredshet på et aldershjem, kvalitet i skolen etc)? Abstrakte begrep indikerer komplekse tjenester.

Planlegningshorisont: Desto lengre borte resultatet er i tid, desto større er sannsynligheten for at kompleksiteten i oppgaven er økende.

Enten tjenesten er relativt enkelt eller kompleks er det viktig at det utvikles resultat- og kvalitetsindikatorer som det er mulig å følge opp. For å legge grunnlag for utvikling av tjenesten gjennom hele OPS-perioden kan kravene til OPS-selskapet være knyttet til f.eks. brukertilfredshet eller standarder i andre, sammenliknbare tjenester.

Som ved ansettelse av enkeltpersoner, hvor det er den enkelte persons faglige ferdigheter som vurderes, økes betydningen av den generelle leverandørvurdering ved anbudsutsettingen av komplekse tjenester. Oppgavene kan ikke spesifiseres fullstendig på forhånd, men man kan sikre seg ved krav om at leverandøren bruker kvalifisert personell, gir nødvendig etterutdanning, har relevant erfaring, har løst andre oppgaver tilfredsstillende og har tilstrekkelige ledelses-, styrings- og målesystemer utviklet for oppgaven.

5.1.2 Riktig pris

Erfaringene viser at både offentlige og private parter ser det som svært viktig at frihetsgradene i prosjektene er utformet på en slik måte at det private OPS selskapet har mulighet for å utvikle optimale løsninger. Dette indikerer at kontraktene bør være ytelsesorienterte i stedet for å detaljregulere hvordan tjenesten skal produseres. Anbudsinvitasjonen bør utformes slik at leverandøren får størst mulig frihet til selv å finne frem til hvorledes tjenesten skal leveres. Igjen er utfordringen for det offentlige å gi krav til tjenester og kvalitet som er tilstrekkelig spesifiserte til å sikre at tjenesten blir som ønsket, og tilstrekkelig generelle til at privat part har muligheter for innovasjon og effektiv produksjon.

OPS-prosjekter vil sjelden eller aldri tildeles på bakgrunn av lavest pris alene. Tildelingen vil skje på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Dette innebærer en avveining av kriterier som pris, kvalitet, tekniske og funksjonelle forhold, servicegrad og oppfyllelsestid. I anbudsgrunnlaget bør det fremgå hvilke slike kriterier innkjøper vil særlig vekt på.

Det offentlige må sørge for at OPS-selskap med brukerfinansiering ikke utnytter en monopolsituasjon overfor brukerne. Prisen hver bruker betaler må derfor være fastsatt i kontrakten. Brukerbetalingen kan være fastsatt ved anbudsutlysning eller være en konkurranseparameter. Dersom den er fastsatt i anbudsutlysningen kan konkurransen dreie seg om hvor mye som viderebetales til det offentlige eller hvor kort tid det skal være brukerbetaling. Prisutviklingen gjennom kontraktens levetid knyttes normalt til prisindeksen, enten den generelle eller indeksen for et gitt marked.

5.2 Styringsutfordringer i kontraktsperioden

Kontrakten må regulere hvordan tjenesten skal utvikles over tid. Det er flere måter å gjøre dette på. Det kan gjøres ved å benytte sammenliknbare tjenester produsert av andre som sammenlikningsgrunnlag. For eksempel vil Vegdirektoratet sammenlikne ulykkesfrekvensen på OPS-vegene med ulykkesfrekvensen på andre, sammenliknbare strekninger. Lavere ulykkesfrekvens gir økt inntekt for OPS-selskapet fordi dette er inkludert i betalingsbetingelsene og kontrakten. En annen mulighet er å stille krav om en minste brukertilfredshet. Synker brukertilfredsheten under det avtalte nivå, reduseres betalingen til OPS-selskapet. Et tredje referansepunkt kan være etablerte bransjestandarder, bransje anbefalinger eller beste praksis. Igjen kan betalingen til OPS-selskapet avhenge av om det ligger over eller under slike normer.

Det er en utfordring for offentlig sektor å sikre at kontrakten følges opp, men minst like viktig er det å sikre at OPS-prosjektet sikrer et praktisk og godt samarbeid.

Jo mer komplekse tjenestene er, jo viktigere er det å ha en løpende oppfølging av kvaliteten. Hvordan dette skal følges opp må være spesifisert i kontrakten i form av måleindikatorer og måltall det er mulig. Innenfor OPS-prosjekter i sykehus og fengsler er det ikke uvanlig med ukentlige møter for å vurdere blant annet kvaliteten. Innen fengselssektoren i England har myndighetene en controller med arbeidsplass i hvert fengsele som drives ved OPS.

På de tradisjonelle anbudsutsettingsområder styres relasjonen mellom leverandør og klient nesten utelukkende via kontrakten. Dette bør ikke være det eneste styringsgrepet for de mer komplekse

velferdsoppgavene. Her bør der være en konstant åpen dialog om oppgaveløsningen og dens kvalitet, blant annet fordi det bør skje en kontinuerlig produktutvikling.

For å lage gode relasjoner bør begge parter være åpne og nysgjerrige. Mye arbeid bør legges ned i å skjønne hverandres rasjonalitet og preferanser for at samarbeidet skal bli godt. Det bør jobbes med å utvikle en felles visjon for prosjektet, som 100% deles av den andre – "... projects need to be approached in a spirit of partnership".

Begge partene må bemanne prosjektet med kompetanse. I tillegg til det som forventes for å styre og utvikle et prosjekt, bør de private aktørene ha kompetanse om offentlig sektor og offentlig sektor bør ha forretningsforståelse og skjønne hvordan myndighetenes krav og føringer oppfattes av en kommersiell aktør.

Det bør regelmessig avholdes samtaler hvor relasjonen blir evaluert og forslag til forbedringer drøftet.

De ovennevnte momentene leder til er en *partnerskapstilnærming*. Forholdet mellom leverandør og klient kommer ikke til å fungere optimalt, hvis begge parter betrakter hverandre som kontraktsmotparter, med forskjellige interesser, og hvis hver av partene nidkjært tolker avtaleforholdet systematisk til sin egen fordel. I stedet er det nødvendig, at partene enes om et sett felles verdier, og ikke minst at begge er innstilt på å inngå i en relasjon, som i tillegg til at avtaler om arbeidsinnhold og betaling, også baserer seg på gjensidig tillit, åpen kommunikasjon og fellesskap. Disse forhold lar seg dårlig spesifisere på forhånd. Det er på den annen side ikke veldig vanskelig å avgjøre, om det er til stede eller ikke i en relasjon mellom to parter.

Skeptikere vil kunne innvende, at de ovennevnte styringsmekanismer er for upresise, og at de neppe er tilstrekkelige til å styre forholdet mellom kunde og leverandør - og i dette vil skeptikerne kunne gis rett. Forholdet mellom kunde og leverandør vil aldri bli så presist styrt, når det gjelder de mer kompliserte oppgaver, i forhold til for eksempel søppeltømming. Det kan og bør man heller ikke forlange. Målestokken er for ulik.

På den anden side: Forholdet mellom bestiller og utfører er nøyaktig like utfordrende å styre når oppgaven ivaretaes i offentlig regi. Også her kan oppgaven kun omtrentlig spesifiseres på forhånd; måles og evalueres osv. Også her må man ha tillit til medarbeidernes faglige kompetanse, utvikle inspeksjons prosedyrer, løse uenigheter via faglige råd, være i tett dialog etc.

Ved Universitetssykehuset i Norwich, hvor det var etablert et OPS samarbeid rundt støtte funksjonene ved sykehuset, var det etablert et godt partnerskap ut fra målsetting om å i best mulig grad støtte den medisinske behandlingen. Begge partnerne har en felles ukentlig gjennomgang av kvaliteten på tjenestene, og det har vært lite uenighet om hva som fungerer og ikke. Begge parter hadde jobbet mye med å sette seg inn i den andre partners rasjonalitet, muligheter og begrensinger. Relasjonen har utviklet seg fra å være "kontraktsmotparter" til å bli reelle partnere som deler mål og visjon for hvordan det kliniske arbeidet best mulig skal støttes.

5.3 Endringer i kontraktsperioden

Det bør skapes forståelse for offentlig sektors behov for å kunne justere og endre kontraktene. Det er viktig å etablere prosedyrer for slike revideringer før kontrakten underskrives.

5.3.1 Endret omfang av de tjenester som skal leveres

I løpet av OPS-prosjektets levetid kan det være behov for å øke eller redusere tjenesteomfanget. Det kan skje på jernbane, med økt togtrafikk, eller det kan være redusert behov for sykehjemsplasser. Dette er uproblematisk dersom OPS-prosjektet er brukerfinansiert. Da er risikoen for nivå på tjenestebruk overført til OPS-selskapet. Dersom det er det offentlige som betaler, kan kontrakten ha lagt inn elementer av skyggetoll som justerer betaling i forhold til bruk. En annen mulighet er å ha opsjon på ytterligere tjenester til avtalt pris. Dette kan være særlig aktuelt der hvor en kan få bruk for økt

tjenesteproduksjon på kort varsel. En tredje mulighet er å prissette hver tjenestegruppe for seg og justere sammensetning av tjenestegrupper årlig eller ved behov.

5.3.2 Endret behov for tjenestetilbud

I løpet av et OPS-prosjekt som strekker seg over 10 – 25 år kan det skje endringer i politiske prioriteringer og det offentlige kan ønske å løse oppgaven på andre måter. Det kan for eksempel bli bygget jernbane ved siden av en OPS-drevet vei. Eller det kan komme store teknologiske endringer som gjør det mulig å endre måten tjenesten leveres på, for eksempel kan undervisningsformen endres med økt vekt på selvstudium og hjemmeundervisning og redusert behov for undervisningslokaler. Dersom det offentlige betaler en fastsatt pris uavhengig av bruk, er dette uproblematisk i forhold til OPS-selskapet. Det offentlige kan imidlertid total sett få økte utgifter, knyttet til investering i både vei og jernbane, både nytt undervisningsutstyr og undervisningslokaler. Dette er imidlertid en økonomisk konsekvens av endret politikk og er ikke en følge av OPS. Bruken av OPS modellen utgjør i denne sammenheng ingen reell økonomisk forskjell, men kan synliggjøre kostnadene ved å endre måten å yte tjenesten på eller etablere alternative tjenester.

Dersom OPS-selskapet baserer sine inntekter på brukerbetaling eller skyggetoll vil konkurrerende tjenester påvirke OPS-selskapets inntekter. Det må avtales i kontrakten hvordan risikoen mellom det offentlige og OPS-selskapet skal fordeles i forhold til slike endringer. Et utgangspunkt kan være at de som har mulighet til å påvirke utfallet er de som bærer risikoen.

5.3.3 Ikke lenger behov for tjenesten

Det kan oppstå situasjoner hvor det offentlige ikke lenger har behov for tjenesten som OPS-selskapet produserer. Dette kunne vært tilfellet dersom kystfortene hadde blitt bygget som OPS hvor den private part bygger, eier og vedlikeholder fortene. Når forsvarsstrategien ble endret til bruk av mobile enheter i kystforsvaret, ville ikke Forsvaret ha behov for samme type drift og vedlikehold. Slike situasjoner kan håndteres ved at det kontraktsfestes hvordan avtalen kan forhåndsavsluttes. Det er mulig både å regulere på hvilke tidspunkt kontrakten kan avsluttes og hvordan restverdien av kontrakten skal beregnes.

5.4 Langsiktig økonomisk styring – OPS som snarvei til nye tjenester?

OPS-prosjekter gir langsiktige økonomiske forpliktelser for det offentlige. Ved at prosjekter realiseres nå, mens regningen kommer på et senere tidspunkt, kan det være fristende for sektorbyråkrater og politikere med trange økonomiske rammer å foreslå bruk av OPS for raskere å få realisert sine prosjekter. Dette vises bl.a. ved at politikere fra alle partier representert på Stortinget foreslår OPS som en mulig måte å realisere raskt prosjekter de er særlig opptatt av.

Kommunene har frihet til å inngå langsiktig forpliktende økonomiske avtaler. Det er derfor ingen sentralt satte rammer for deres bruk av OPS-modellen. Kommuner som er i økonomisk ubalanse er imidlertid underlagt fylkesmannens tilsyn. Dersom disse kommunene ønsker å inngå avtaler som forplikter kommunen ut over 4 år, må det godkjennes av fylkesmannen. Det vil også omfatte OPS modellen.

Økt bruk av OPS krever politisk ansvarlighet for ikke å skyve regningen over på morgendagens skattebetaler. Dette skiller seg imidlertid ikke vesentlig fra den politiske ansvarlighet som må utvises i den økonomiske politikken og budsjettpolitikken generelt. Handlungsreglen, som regulerer bruken av oljeformuen, og reglene for budsjettbehandling i Stortinget er eksempler på at politikerne har "bundet seg selv til masten" for å sørge for ansvarlighet i budsjettarbeidet. Dersom OPS får et betydelig omfang innenfor enkelte sektorer, kan en vurdere å innføre regler som regulerer bruken, for eksempel gjennom å sette en øvre grense for hvor stor andel av budsjettet som kan bindes opp gjennom OPS.

5.5 Særlig om styringsutfordringer knyttet til joint ventures selskaper

Et joint venture-samarbeid er en krevende form for partnerskap sett fra myndighetenes side. Her holdes ikke "partneren" på avstand gjennom en bestiller – utfører relasjon, men partnerskapet er tettere ved at en inngår en eierallianse sammen.

Vi snakker om to avtaler eller kontrakter. En ekstern som er mellom det offentlige og joint venture-selskapet som regulerer hvilke tjenester som skal leveres til en gitt kvalitet og pris. Internt i i selskapet er det sentrale styringsdokumentet joint venture-avtalen som spesifiserer hvordan selskapet skal drives, hva som skal være målsettinger, virkemidler etc. De offentlige styringsbehovene bør sees i sammenheng i disse to avtalene. På lik linje med andre OPS-kontrakter vil etableringen av et joint venture-selskap kreve et godt forretningsmessig samarbeid og juridiske avtaler mellom de deltakende aktører.

Det må før oppstart utredes hvilken forretningsmessig risiko et joint venture-selskap har både for den offentlige og private eieren, i forhold til forretningsidé, tjenestene selskapet skal tilby og konkurransemuligheter i markedet.

Begge partene må gå inn i selskapet med "verdier" som er viktig for selskapet. Dette vil kunne være både eiendeler, kompetanse og økonomiske midler. Joint venture er interessant som en OPS form kun så lenge den opererer som et "single purpose" selskap.

Neste steg vil være i forbindelse med etablering at eierne er samstemte med hensyn til eierforhold, strategi, rekruttering, ledelse og annen kommersiell utvikling for det nye selskapet. Som en del av joint venture-avtalen bør det utarbeides og oppnås enighet om en forretnings- og markedsplan.

Det er viktig at offentlig sektors representanter i selskapets styre og drift ikke tar andre hensyn enn forretningsmessige innefor de rammene joint venture-avtalen setter. Vektlegges andre hensyn brytes avtalen og offentlig sektor vil kunne oppfattes som en uforutsigbar samarbeidspartner.

Det er vanskelig å gi konkrete råd for når det er mer hensiktsmessig for offentlig sektor å danne joint venture selskaper sammenlignet med å inngå en ordinær OPS-kontrakt. Opprettelsen av et joint venture selskap er på lik linje med en OPS-kontrakt en strategisk beslutning fra offentlig side. Et viktig grunnlag for en strategisk diskusjon for dannelsen av et joint venture selskap er hvis myndighetene sitter med en kritisk kjernekompetanse eller en annen definert verdi som de ønsker å stimulere videre i en mer kommersiell kontekst.

Et joint venture-samarbeid kan gi fleksibilitet for myndighetene ved at for eksempel overskuddet fra driften styres slik at dette forblir i selskapet i de første driftsårene. Videre er det enklere å tilrettelegge for incentivordninger for de ansatte, og sette mer kommersielle krav til ledelsen enn ved tradisjonell offentlig drift. For de ansatte kan opprettelse og overføring til et joint venture-selskap være en mer "akseptabel løsning" enn privatisering eller virksomhetsoverdragelse.

Erfaringene fra England har vist at det har vært skepsis fra næringslivet til å inngå i slike eierforhold med offentlig sektor. Dette synes å ha vært knyttet til offentlig sektors forutsigbarhet som medeier. Denne skepsisen kombinert med arbeidsomfanget knyttet til utarbeidelse av både avtalene mellom selskapet og myndighetene og den interne joint venture-avtalen, har gjort at transaksjonskostnadene har vært store knyttet til etableringen av slike selskaper.

5.6 Overføring av eksisterende tjenester

OPS kan innebære at en privat aktør overtar produksjonene av en tjeneste det offentlige tidligere ytet, enten det dreier seg om en velferdstjeneste eller var knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur. Det må vurderes konkret i hvert tilfelle om regelen for virksomhetsoverdragelse, som gir ansatte rett til å fortsette hos ny arbeidsgiver med samme lønns- og arbeidsvilkår, gjelder. Det er mulig å stille som et krav i anbudsdokumentene at ny tjenesteleverandør er pliktig å tilby ansatte fortsatt arbeid.

6 Hvordan kan OPS bidra til verdiskaping i næringslivet?

Økonomisk verdiskaping kan forstås som nettoproduksjon av økonomiske goder; det vil si mengden av økonomiske goder skapt, minus det som er brukt opp i produksjon. I denne sammenheng er det tre faktorer som har tilknytning til økonomisk verdiskaping som er aktuelle.

Økonomisk verdiskaping kan forstås som nettoproduksjon av økonomiske goder; det vil si mengden av økonomiske goder skapt minus det som er brukt opp i produksjon. I hvilken grad økt bruk av OPS bidrar til økt verdiskaping i næringslivet avhenger både av hvordan offentlig sektor bruker OPS og hvordan næringslivet selv utnytter de muligheter OPS gir. I denne sammenheng er det tre faktorer som har tilknytning til økonomisk verdiskaping som er aktuelle, effektivitet, innovasjon og teknologisk utvikling og omstilling i næringslivet. Disse forholdene har blitt berørt på flere steder tidligere i rapporten. Her vil vi kort trekke frem de viktigste forholdene.

6.1 Effektivitet

Med ansvar for bygging, drift og vedlikehold av en fasilitet i 20 år eller mer vil private aktører ha større incentiver enn i dag til å utvikle løsninger som gir reduserte livsløpskostnader. Samlede kostnader til å bygge og drive for eksempel en vei kan således bli redusert slik at samme resultat kan oppnås ved å bruke mindre ressurser. Erfaringer fra andre land viser at OPS gir effektivitetsgevinster. I England reduseres kostnadene gjennomsnittlig med 17 % sammenliknet med en tradisjonell anskaffelse. Når privat virksomhet er delaktige i denne verdiskapingen, vil en del av effektivitetsgevinsten kunne tilfalle disse.

Ved å stille leverandørene friere i hvordan de vil produsere tjenesten, får den enkelte virksomheten muligheter til å finne frem til den mest effektive allokering av ressurser mellom arbeidskraft og realkapital.

Transaksjonskostnaden kan bli store. Utarbeidelse og bruk av standardkontrakter og veiledende kravspesifikasjoner innenfor sektorer vil øke tilbyderens mulighet for gjenbruk av tilbud og redusere næringslivets transaksjonskostnader

6.2 Innovasjon og teknologisk utvikling

OPS-kontrakter bør stille krav til ytelser og resultat, ikke til hvordan fasiliteten produseres. Overføring av ansvar og risiko gir næringslivet økte incentiver til innovasjon, kunnskapsutvikling og bruk av ny teknologi. Innovasjon i næringslivet kan på sikt styrke konkurranseevnen og øke effektiviteten.

Næringslivet vil få økt behov for den kompetanse som offentlig sektor i dag har i forhold til utforming av ulike typer bygg. Offentlig sektor vil få redusert behov for denne kompetansen ved at teknisk risiko overføres til privat virksomhet. Denne kompetansen vil virksomhetene kunne benytte også i andre sammenhenger.

Det vil være naturlig at de norske tilbyderne går sammen med internasjonale aktører for å legge inn tilbud på større enkeltprosjekter. Dette vil bidra til at Norge får overført OPS-kompetanse fra den internasjonale samarbeidspartneren.

6.3 Omstilling i næringslivet

Det offentlige definerer etterspørselsnivået i OPS. Bruk av OPS vil derfor ikke påvirke innenfor hvilke sektorer samfunnets samlede ressurser brukes, selv om OPS, gjennom mer effektiv ressursbruk, kan føre til at ressurser kan flyttes til sektorer med økende etterspørsel.

OPS er ikke bare en ny måte for det offentlige å samarbeide med private aktører på. Det kan også fordre nye samarbeidskonstellasjoner mellom private aktører; for eksempel mellom utbygger, finansieringsselskap, tjenesteyter og teknisk drift. OPS kan stimulere til økt utviklingsaktivitet og økt omstillingsevne i bedriftene. For eksempel bidro de første åtte veiprosjektene i England til å skape en privat veiindustri for prosjektering, bygging, drift og vedlikehold av veier. Flere store entreprenørselskaper har utviklet egen enheter som utelukkende jobber med OPS. Disse har i oppgave å utforme samlede tilbud om finansiering, bygging, drift og vedlikehold til det offentlige. De har også som oppgave å følge opp egen entreprenørvirksomhet for å sikre at god livsløpsøkonomi legges til grunn i byggearbeidene.

7 Hvilke utfordringer gir OPS for det offentlige anskaffelsesregelverket?

7.1 Innledning

Enhver tildeling av OPS må vurderes i forhold til anskaffelsesregelverket. Regelverket har sin bakgrunn i EUs direktiver om offentlige anskaffelser på henholdsvis bygg- og anleggs-, tjeneste- og vareområdet og for forsyningssektoren. Regelverket er implementert i Norge ved

- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 15. juni 2001
- Forskrift om anskaffelser i forsyningssektoren (forsyningsforskriften) av 16. desember 1994.

Regelverket gir krav til anskaffelsen, og skal sikre både mest mulig samfunnsøkonomisk anvendelse av offentlige midler, samt en rettferdig konkurranse om tildeling av offentlige oppgaver til leverandører. I tillegg til generelle krav til offentlighet, konfidensialitet, habilitet og opplysningsplikt mv., stilles det krav til gjennomføringen av konkurransen, spesielt i forhold til:

- Valg av anskaffelsesprosedyre
- Krav til anbudsgrunnlaget, herunder til bruk av tekniske spesifikasjoner og krav til leverandøren
- Kunngjøring av konkurranse
- Gjennomføring av konkurranse, herunder med frister og vilkår for avvisning av tilbud
- Eventuell gjennomføring av forhandlinger (hvis tillatt)
- Tildeling av kontrakt og avslutning av konkurransen

For noen typer anskaffelser, og for anskaffelser under de angitte terskelverdier, er regelverket gitt bare delvis, eller ingen, anvendelse. Men også slike anskaffelser vil følge krav i EØS-avtalen om ikke-diskriminering, likebehandling, proporsjonalitet og transparens i anskaffelsesprosessen.

Vi vil i det følgende se på noen problemstillinger som synes særlig relevante i forhold til OPS.

7.2 Generelt om anvendelsen av regelverket ved anskaffelser ved OPS

OPS som anskaffelsesform er ikke direkte omtalt i regelverket. Det er ikke noen prinsipiell forskjell på anskaffelser som skjer ved OPS, og ”ordinære” anskaffelser. Reglene regulerer i utgangspunktet alle anskaffelser som utføres av offentligrettslige organer (typisk stat, kommune eller selskap som er offentlig kontrollert), og ikke utføres i det offentliges egen regi. Forsyningsforskriften omfatter i tillegg selskaper som – innenfor området vann, energi, transport og telekommunikasjon – har fått tildelt en eksklusiv rettighet til å drive virksomhet.

Det er neppe tenkelig at OPS vil kunne anses som offentlig egenregi. Praktisk talt alle OPS-prosjekter vil videre være anskaffelser over terskelverdiene. Selv om det er tenkelig at OPS kan gjennomføres på områder som er eksplisitt unntatt fra regelverket (så som forsvarskontrakter på visse områder med særlige krav, og kontrakter om forskning og utvikling), vil dette gjelde et klart mindretall. Langt de fleste tildelinger av kontrakter i OPS-prosjekter vil derfor måtte tildeles i henhold til regelverket. Det er et mulig unntak til dette; konsesjoner. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

I noen tilfeller vil OPS-selskapets egen tildeling av kontrakter til sine underleverandører også omfattes av anskaffelsesregelverket. For det første gjelder dette der OPS-selskapet er å anse som offentligrettslig, men dette er ikke særlig praktisk: Selv OPS-selskapet med offentlige eierinteresser (jf. kapittel 2.2 om joint venture mellom det offentlige og private) vil normalt ikke være å anse som offentlig kontrollert på den måten at de omfattes av regelverket. For det annet gjelder det imidlertid tildeling av kontrakter for selskaper på forsyningssektoren. Dette er mer praktisk, og ettersom OPS i høy grad er aktuelt innenfor forsyningssektoren, vil OPS-selskaper i mange tilfeller måtte tildele sine kontrakter til sine leverandører ved bruk av reglene i forsyningsforskriften.

7.3 Nærmere om hvilket regelverk som kommer til anvendelse

For tildeling av kontrakt til OPS-selskap vil det dermed i stor grad være de samme spørsmål som reiser seg i forhold til kravene i anskaffelsesregelverket. I mange tilfeller er imidlertid reglene forskjellige – etter som det dreier seg om bygg- og anlegg, tjenester eller varer. Et spørsmål er derfor hvilken type anskaffelse OPS-prosjektet skal anses som. Dette kan by på særlige utfordringer i OPS-prosjekter, fordi de ofte vil være sammensatt av ytelser på tvers av regelverkets grenser. Ser vi dette i forhold til de mest aktuelle OPS-modeller (jf. kapittel 2.2), vil kategoriseringen være enkel i forhold til kontrakter om ren tjenesteutsetting: Her vil selvsagt reglene for tjenester gjelde. For OPS i kategorien ”bygge-drive-overføre” vil det derimot være avgrensingsproblemer. For slike anskaffelser vil det avgjørende være hva den største verdien i kontrakten er; er det eksempelvis bygging av en skole eller er det drift og vedlikehold av skolebygningen. Dersom det er bygg- og anleggsdelen av kontrakten som har størst verdi, vil hele OPS-kontrakten måtte tildeles etter reglene for slike anskaffelser. Anses derimot tjenesteelementet størst, vil reglene for tjenester måtte anvendes. Nå er reglene for anskaffelser av bygg- og anlegg og de såkalt prioriterte tjenester (som bl.a. omfatter vedlikeholds-, transport- og datatjenester) relativt like. Begge kategorier er regulert i anskaffelsesforskriftens del II. Konsekvensene av kategoriseringen blir i så fall ikke store her. Større konsekvenser kan grensedragningen ha der deler av tjenestene er å anses som uprioriterte. Eksempler på slike uprioriterte tjenester som er særlig relevante for OPS, er helse- og sosialtjenester og visse transporttjenester. Disse tjenester følger nemlig en betydelig enklere anskaffelsesprosess (anskaffelsesforskriftens del III), og grensen mellom uprioriterte og prioriterte tjenester samt bygg- og anlegg blir derfor viktigere å trekke. Anskaffelsesregelverket fastsetter at det er den relative verdien av kontaktstypen som skal legges til grunn. Dette gjelder også forholdet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester.

7.4 Særlig om konsesjoner

Vi nevnte innledningsvis at visse type anskaffelser bare delvis vil reguleres av anskaffelsesregelverket. Det mest interessante tilfellet av dette er konsesjoner. En konsesjon vil typisk anses å foreligge der leverandøren har etterspørselsrisikoen for den tjeneste han skal levere. Med etterspørselsrisiko menes først og fremst at retten til å utnytte det som skal anskaffes, helt eller delvis tilfaller OPS-selskaper, se også kapittel 4.1.3. At leverandøren påtar seg slik risiko vil være tilfellet i en rekke tenkelige OPS-former, for eksempel finansiering av veier gjennom bompenger, der OPS-selskapets betaling helt eller delvis er den betaling brukerne erlegger for å kunne kjøre på veien. I England er mange – ifølge noen de fleste – OPS-prosjekter konsesjoner. Grensen mellom ordinær kontrakt og konsesjon vil ikke alltid være enkel å trekke. Ifølge uttalelser fra EU-kommisjonen, forutsettes det at en vesentlig del av slik risiko (for betaling fra brukere) faller på OPS-selskapet. Garantier fra det offentlige for en viss trafikk på en bompengefinansiert vei bygget ved OPS, vil eksempelvis kunne medføre at hele tildelingen anses som ordinær kontrakt og ikke konsesjon.

For konsesjoner som innebærer bygg- og anlegg har vi særlige regler, der det viktigste er at det ikke er krav om å benytte prosedyrene i anskaffelsesregelverket, med unntak av at alle konsesjoner skal kunngjøres og således konkurranseutsettes. Konsesjoner på tjenesteområdet faller derimot helt utenfor anskaffelsesregelverket. Mange konsesjoner – typisk innenfor ”bygge-drive-overføre” vil inneholde både bygg- og anlegg og tjenester. Her har EU-kommisjonen uttalt at dersom det som en del av konsesjonstildelingen skal bygges noe (uansett om verdien av dette er mindre enn tjenestedelen) så skal regelverket for bygg- og anleggskonsesjoner følges. Der konsesjonen gjelder aktiviteter på forsyningsområdet, vil OPS-selskapets egne anskaffelser måtte følge reglene i forsyningsforskriften.

En viktig side ved bygg- og anleggskonsesjoner er at det stilles krav til konsesjonærens egen tildeling av kontrakter til underleverandører, disse må gjøres ved kunngjøring (m.a.o. gjennomføring av konkurranse). Dette gjelder imidlertid ikke for tildeling til såkalt tilknyttede selskaper - i OPS-forhold typisk deleiere i OPS-selskapet, for eksempel entreprenørselskap og selskap som skal utføre vedlikeholdstjenester som har gått sammen om å danne OPS-selskapet. Disse er unntatt fra kunngjøringsregelen og kan tildeles av OPS-selskapet uten konkurranse. Dette er en praktisk viktig regel, fordi mange OPS-selskap nettopp eies av underleverandører som ønsker å levere på hvert sitt område.

Et tilsvarende unntak for tildeling av kontrakter til deltakerne i konsesjonærsekskapet har man imidlertid ikke i forsyningsforskriften (annet enn som en unntakbestemmelse med begrenset praktisk betydning her). Den normale rangordning er at forsyningsforskriften går foran der begge ellers kunne tenkes anvendt, som for eksempel der OPS-sekskapet får konsesjon til å bygge og drive et vannverk. OPS-sekskaper på forsyningsområdet må etter ordlyden kunngjøre – med andre ord konkurranseutsette – sine tildelinger av kontrakter, selv om tildelingen skjer til egne deltakere. Dette vil imidlertid skape problemer for tildeling av kontrakt til OPS-sekskapets deltakere, noe som ofte er forutsetningen i OPS-prosjekter. EU-kommisjonen synes å ha erkjent at dette er et problem. Den har uttalt at kravene i bygg og anlegg må gå forsyningsforskriften der OPS-sekskapet tildeles en bygg- og anleggs-konsesjon (i motsetning til kontrakt). Dette har ikke vært prøvet i EU-domstolen, og må fortsatt anses uavklart.

7.5 Særlig om adgangen til forhandlinger

Noe av hensikten bak OPS er å la OPS-sekskapet ta en betydelig risiko for gjennomføring av OPS-prosjektet. Tanken bak er blant annet at jo mer risiko OPS-sekskapet overtar, jo større vil OPS-sekskapets interesse være blant annet for å bidra med innovative løsninger. Fokus i anskaffelsen er ikke på innsatsfaktorer (for eksempel en bygning det skal ytes tjenester fra), men på de konkrete ytelser som skal oppfylle oppdragsgivers behov (for eksempel stille til rådighet lokaler, utføre vedlikehold, yte helsetjenester. Risikospørsmålene knyttet til å oppfylle behov er andre og til dels mer komplekse enn den risiko som knyttes til en ordinær anskaffelse etter spesifisering. I motsetning til ordinære anskaffelser, der det gjerne er etablerte normer for risikofordeling, er det i liten grad etablerte slik praksis ved OPS. Ofte kreves det derfor omfattende avklaringer før partene både forstår og er enige om hvordan risikoen best kan fordeles mellom partene, og hvordan OPS-sekskapet best kan oppfylle oppdragsgivers behov. Dette betyr i sin tur at viktige forhold, ikke minst pris, ikke kan avklares basert på anbudsgrunnlaget alene. Det vil være et betydelig behov for forhandlinger før endelig kontrakt kan inngås. Som vises også ved praksis i for eksempel England, der man klart anbefaler at man ikke stiller for detaljerte krav i tilbudsgrunnlaget, slik at tilbyderne har en stor frihet til å foreslå løsninger som oppfyller det offentlige behov gjennom dialog og forhandlinger i anskaffelsesprosessen..

Spørsmålet er hvilken adgang det offentlige har til å gjennomføre slike forhandlinger. La oss først se på de anskaffelsesmodellene der behovet for forhandling skaper minst problemer. Dette gjelder OPS-tildelinger som er konsesjoner, OPS som gjelder uprioriterte tjenester, samt OPS innenfor forsyningssektoren. Her er det sort sett en relativt fri adgang til forhandlinger, om man ivaretar de generelle krav i EØS-avtalen til blant annet likebehandling. Adgangen til forhandlinger er imidlertid på enkelte områder som klart er relevante for OPS – typisk bygg- og anlegg og prioriterte tjenester – begrenset. Det er spesielt muligheten for forhandlinger i særlige tilfeller der tjenestenes art eller risiko ikke tillater samlet prisfastsettelse på forhånd (samt for tjenestekontrakter der det ikke kan fastsettes nøyaktige spesifiseringer), som er aktuelt. EU-kommisjonen har uttalt i forbindelse med bygg- og anleggs-konsesjoner at ”særlige tilfeller” må tolkes strengt, og at OPS i hvert fall ikke per definisjon faller inn under dette. Konsekvensen er i så fall at forhandlinger ikke kan gjennomføres. Vi vil imidlertid anta at som ”særlige tilfeller” vil man kunne medta tildelinger av OPS-kontrakter på områder der det ikke er etablert noen ”standard” risikofordeling som kan danne utgangspunkt for konkurransegrunnlaget. Dersom det etter hvert etablerer seg standardløsninger for risikofordeling på visse OPS-områder, vil man imidlertid måtte gjennomføre konkurransen uten forhandlinger. Dette er fortsatt ikke veldig hensiktsmessig på OPS-området, ikke minst fordi mye av tanken bak OPS er at OPS-sekskapet og de private parter skal bidra med innovasjon. De beste måter å oppfylle offentlige behov utvikler seg jo, og behovet for forhandlinger – i hvert fall en eller annen slags dialog mellom det offentlige og tilbydere - vil derfor ligge latent i alle OPS, også de som i prinsippet ligner på tidligere tildelinger.

EU har forsøkt å løse problemene med den begrensede adgangen til forhandlinger i utkastet til nytt anskaffelsesdirektiv, der det er foreslått en såkalt ”konkurransepreget dialog” mellom det offentlige og partene i såkalte ”komplekse anskaffelser”, som OPS typisk vil anses som. Denne betyr at det offentlige i første del av anskaffelsen vil kunne kommunisere med tilbydere for å få input til den beste måten å løse behovet på, for så å i siste del å gjennomføre en konkurranse basert på det som kommer frem. Selv om dette blir vedtatt, gjenstår det å se om dette løser problemene og spørsmålene rundt buk

av forhandlinger ved OPS. Mange vil hevde at i den fasen der det skal gjennomføres en dialog, vil tilbydere av kommersielle grunner være redde for å blottlegge sine løsninger, fordi de kan miste kontrakten selv om deres løsning velges som anbudsgrunnlag i den siste fasen av anskaffelsen.

7.6 Noen spørsmål om tildelingskriterier

Det siste punktet som vil bli behandlet i dette kapittel er relatert til tildelingen av kontrakt. I de fleste tilfeller kreves det at tildelinger skjer enten ved lavest pris eller (mest praktisk for tildelinger av OPS) ved det totalt sett mest økonomisk fordelaktige tilbud. Hva ”økonomisk fordelaktig” innebærer, er indikert i anskaffelsesregelverket. Det dreier seg om forhold som pris, kvalitet, tekniske forhold, estetikk, funksjonalitet, service og oppfyllestid. Et spørsmål som har vært særlig aktuelt i forhold til OPS, gjelder et par særlige hensyn som man kan tenke seg å ønske å legge vekt på ved slike tildelinger.

Det ene hensynet, som har vært vektlagt i England, er hensynet til å skape et OPS-marked. Dette innebærer at man bevisst har tildelt kontrakt til forskjellige selskaper, selv om det har medført at selskapet med lavest pris eller best teknisk kvalitet etc. ikke nødvendigvis har fått tildelingen. Tanken er at dette er samfunnsøkonomisk gunstig, fordi det skaper OPS-kompetanse hos mange selskaper, og vil gjøre konkurransen sterkere for fremtidige OPS i fremtiden. Det er imidlertid tvilsomt om dette er i henhold til regelverket; med økonomisk mest fordelaktige sikter man til det enkelte prosjekt, ikke total samfunnsøkonomi.

Et annet hensyn, som også har vært diskutert, er vektlegging av samarbeidsevne som et vesentlig utvelgelseskriterium. Det er ingen tvil om at samarbeid mellom det offentlige og OPS-selskapet vil være helt sentralt i forhold til en vellykket gjennomføring av OPS (Det ligger jo i selve begrepet at det er et samarbeid). Det er imidlertid klart at kriteriet om økonomisk mest fordelaktig heller ikke gir adgang til å vektlegge dette som eget hensyn, slik at man tildeler kontrakt til et selskap som man mener har utvist samarbeid, fremfor det som har det økonomisk sett mest fordelaktige tilbudet.

8 Hvordan bør videreføringen av OPS støttes av myndighetene?

8.1 Innledning

Gjennomgangen av erfaringer med bruk av OPS viser at for å kunne realisere flest mulig av de gevinster som ligger i denne samarbeidsformen mellom offentlig og privat sektor bør noen grunnleggende forutsetninger være på plass:

I Norge i dag er det:

- Lite utviklet marked for og en viss kompetanse på ytelseskontrakter i tilknytning til bygg og anlegg.
- Lite utviklet (anbuds) marked for leveranse av velferdstjenester.
- Begrenset erfaring med bruk av OPS innen offentlig sektor.
- Begrenset erfaring hos potensielle leverandører med å levere tilbud på og gjennomføre OPS.
- Skatte og avgiftsregelverk som diskriminerer kjøp av private tjenester på bekostning av produksjon av tjenester i egenregi.

En bør tilstrebe av følgende forhold i størst mulig grad er tilstede:

- Et fungerende marked som gir konkurranse om oppdragene.
- Kompetanse i offentlig sektor til å utforme ytelsesbeskrivelser, betalingsmekanismer og kontrakter samt utvikle relevante metoder og målepunkter for å følge opp tjenesteproduksjonen.
- Kompetanse i privat sektor på å levere tilbud på finansiering, bygging og drift.
- Ikke-diskriminerende regler mellom kjøp og egenproduksjon av tjenester.

Skal OPS gis betingelser for å lykkes i Norge, bør det settes inn særlige tiltak fra myndighetenes side for å dekke dette gapet.

Dersom OPS skal bli noe mer enn sporadiske forsøk i enkeltetater eller kommuner de neste fem årene, må det tas initiativ fra sentralt hold til å utvikle et marked. Myndigheten har de fire tradisjonelle virkemidlene:

- Lover og forskrifter
- Bevilgninger, skatter og avgifter
- Organisering
- Informasjon

Disse virkemidlene kan rettes mot offentlig forvaltning for å stimulere til økt bruk av OPS-prosjekter og mot privat sektor for å utvikle leverandører av OPS-prosjekter.

Vi vil først peke på noen av de utfordringer offentlige myndigheter og private selskap står overfor når det skal etableres et marked. Deretter vil vi peke på hvorledes staten kan bruke sine virkemidler for å bidra til å realisere et OPS-marked.

8.2 Utvikling av et marked

8.2.1 Gjennomføre nok OPS-prosjekter

Skal OPS bli et reelt alternativ til egenregi, må det ha et tilstrekkelig omfang til at det kan bygges kompetanse og høstes erfaringer både for offentlige og private aktører. Erfaringene fra anbudsutsettelse i andre land viser at en bør starte med enkle tjenester og at det er enklest å få godt resultat av OPS-prosjekter der det allerede finnes et marked. Eksisterende markeder gjør det også enklere å få gjennomført nok prosjekter til å kunne bygge kompetanse på både offentlig og private side.

Selv om det ikke er en omfattende kompetanse på OPS i Norge, er det et eksisterende marked for kapitalintensive tjenester. Eksempelvis er det en viss erfaring med totalentrepriser basert på ytelseskrav. Videre er det erfaring med kjøp av vedlikeholdstjenester, med leie og kjøp av bygg, og med privat finansiering av bygg med sikte på utleie. Settes dette sammen har norsk offentlig og privat sektor mye av den kompetanse som er nødvendig for både å invitere til og gi tilbud på OPS-prosjekter knyttet til bygging og drift av skoler, rådhus, brannstasjon, syke- og omsorgsboliger, gatebelysning osv.

Innenfor disse områdene finnes det med andre ord kunnskap som er beslektet med OPS. Stat, kommuner og private aktører kan relativt raskt gjennomføre OPS-prosjekter innenfor disse områdene ved å sette sammen eksisterende kunnskap og erfaring på en ny måte. Disse tjenestene ikke er blant de mest komplekse. Risikoen er begrenset og det er mange potensielle aktører.

Man bør imidlertid ha som mål at OPS kan brukes innen et vidt spekter av offentlig tjenesteyting. Selv om det er grunn til å tro at det er i tilknytning til bygging, drift og vedlikehold av bygninger at OPS raskest kan etableres, bør det gjennomføres OPS-prosjekter også innenfor andre sektorer.

En sektor hvor det er igangsatt OPS-prosjekter er innen infrastruktur, bl.a. vei og bane. Det er imidlertid begrenset kapasitet i det norske marked for store infrastrukturanlegg. Både investorer og entreprenører vil ønske å spre sin risiko på flere områder, og dermed ikke involvere seg i for mange infrastruktur OPS-prosjekter. For å trekke internasjonale erfaringer til Norge og sikre konkurranse om de store oppdragene kan det være fordelaktig at offentlig virksomheter går aktivt ut i EØS-området med store prosjekter for å tiltrekke utenlandske selskaper.

OPS hvor privat part både ha ansvar for bygging, investering, drift/vedlikehold og produksjon av velferdstjenester bør prøves ut. Dette vil være nybrottsarbeid og kreve betydelige ressurser. Som

nybrottsprosjekter vil de kunne inneholde stor risiko. Dette bør ikke holde det offentlige borte fra slike prosjekter, men de må få ressurser og rammebetingelser tilpasset oppgaven.

8.2.2 Styrke privat sektor som kompetente leverandører av OPS-prosjekter

Det offentlige har fordel av at private aktører er mest mulig profesjonelle i forhold til OPS. Jo flere private virksomheter som har høy kompetanse om OPS, jo bedre tilbud kan det offentlige få. Ved å forholde seg til kompetente leverandører blir også det offentlige utfordret til å bedre seg. Slik kan det etableres en vinn-vinn situasjon. For å oppnå dette bør privat sektor trekkes inn i innhenting av erfaringer. Dersom det opprettes fora for utvikling av OPS bør privat sektor være representert.

Skal markedet for større infrastruktur OPS-prosjekter stimuleres i Norge, må de store entreprenørene se dette som et interessant forretningsområde. Det bør bygges mer kompetanse internt i firmaene og for større prosjekter bør det bygges allianser med utenlandske entreprenører med erfaring fra OPS-prosjekter. Privat sektor bør bygge "offentlig sektor kompetanse", det kan lages prosedyrer og retningslinjer for OPS arbeidet internt i de større virksomhetene. Små- og mellomstore virksomheter bør drive målrettet alliansebygging. Dersom næringslivet skal gjøre dette "grunnarbeidet" må regjeringen forplikte seg til faktisk å legge offentlige investeringer ut som OPS-prosjekter. Det kan for eksempel settes opp en liste med 15-30 prosjekter som myndighetene vil søke å utvikle etter en OPS-modell.

8.2.3 Styrke offentlig sektor som bestiller og oppfølger av OPS-prosjekter

Myndighetene bør bevisst ta utgangspunkt i internasjonale erfaringer og prøve ut ulike fremgangsmåter, ulike betalingsmekanismer og ulik risikofordeling. Men Norge er i viktige henseender annerledes enn de fleste Europeiske land. Vi har en geografisk spredt bebyggelse og vi er relativt få. Et lite engelsk OPS-prosjekt kan være stort i norsk målestokk. Det er begrenset i hvilken grad erfaringer fra tett befolkede, sentraleuropeiske land kan overføres direkte til Norge. Vi er nødt til å gjøre våre egne erfaringer. Vegvesenet har utformet både anbudsgrunnlag og betalingsmekanisme ulikt i de to første vegprosjektene som gjennomføres som OPS, nettopp for å høste erfaring. Bare gjennom prøving – og dermed muligens feiling – kan en finne frem til hva som er riktig å gjør innenfor ulike sektorer i Norge.

8.3 Lover og regler

Norsk forvaltning har tradisjon for en sakte og gradvis utvikling med få omfattende reformer som har vært sentralt styrt. Kommunal handlefrihet er en sentral verdi, om enn ikke alltid etterlevd. Et direkte pålegg om bruk av OPS innenfor visse tjenester vil bryte sterkt med denne tradisjonen.

Stortinget har bedt regjeringen om å "drøfte alternative modeller for å stimulere til økt bruk av konkurranse i kommunesektoren. En av modellene som skal vurderes er den danske utfordringsrett". Utfordringsrett innebærer at dersom private firma etter eget initiativ legger frem tilbud om å utføre en tjenesteoppgave på vegne av det offentlige, er det offentlige forpliktet til å vurdere tilbudet opp mot kostnaden om å utføre tjenesten i egen regi. Utfordringsrett er innført i Danmark fra 1.1.2003. Foreløpig foreligger ikke erfaringer. Regjeringens vurdering skal legges frem for Stortinget i kommuneproposisjonen 2004.

Dersom private firma gis utfordringsrett kan dette utformes slik at også kapitalintensiv tjenesteyting omfattes. Dette ville gi private aktører mulighet til å fremme forslag om bruk av OPS i forbindelse med kommunale utbyggingsprosjekter eller inkludere kapitalintensive tjenester i de tjenester som skal vurderes for konkurranseutsetting.

En annen mulighet er å pålegge statlige virksomheter og/eller kommuner å vurdere ethvert investeringsprosjekt som et OPS. Dette er innført blant annet i England, ved at Finansdepartementet siden 1994 har krevd at enhver investering skal vurderes som OPS, før departementet vil realitetsbehandle saken. Dette vurderes å ha hatt vesentlig betydning for omfanget av OPS i England. Et pålegg overfor kommunesektoren bør være lovpålagt.

OPS innebærer en inngåelse av en kontrakt fra det offentliges side, og anskaffelsesregelverket kommer i hovedsak til anvendelse. Men, ettersom det er mange former for OPS, er det også betydelige variasjoner hvordan, og i noen tilfeller om, reglene virker inn. I kapittel 7 og vedlegg 3 har vi gjennomgått en del problemstillinger i tilknytning til anvendelsen av anskaffelsesregelverket for OPS.

8.4 Bevilgninger, skatter og avgifter

For å fremme bruken av OPS bør skatte- og avgiftssystemet likestille kjøp av tjenester med produksjon i egenregi. I dag gir merverdiavgiftssystemet offentlig virksomhet økonomisk motiv til egenproduksjon av en del tjenester fremfor å kjøpe tjenestene fra private. Dette skyldes at store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftssystemet og dermed ikke får trekke fra inngående merverdiavgift på sine innkjøp. Offentlige virksomheter kan dermed unngå merverdiavgift ved å produsere avgiftspliktige tjenester med egne ansatte i stedet for å kjøpe dem med merverdiavgift fra andre. Problemstillingen er blitt mer aktuell i forbindelse med Merverdiavgiftsreformen 2001, hvor det ble innført generell merverdiavgiftsplikt ved omsetning av tjenester.

Rattsutvalget avga 18.12.2002 sin sluttrapport (NOU 2003:3), Merverdiavgiften og kommunene. Utvalget har vurdert flere modeller, men foreslår generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet. Det medfører at kommunen betaler mva ved kjøp av varer og tjenester fra avgiftspliktige leverandører for i ettertid å kreve avgiften kompensert av staten. Dette medfører en utvidelse av den ordningen som allerede er etablert for noen få varer og tjenester. Finansministeren har uttalt at de nye reglene vil være på plass fra 2004. Vi har ikke vurdert om det er andre skatte- og avgiftsmessige forhold enn merverdiavgift som gir incentiver til produksjon i egenregi.

Vi vil peke på at for kommunene som helhet vil det i fremtiden ikke være merverdiavgiftsmotiver for egenproduksjon. Dersom kommunene lar momskompensasjonen tilfalle kommunen sentralt og ikke den enkelte virksomhet, vil den enkelte virksomhet fortsatt ha økonomiske incentiver til egenproduksjon. Riktig bruk av OPS og andre former for konkurranseutsetting kan derfor avhenge av en god sentral styring av kommunen.

Bruk av budsjettet som virkemiddel for etablering av flere OPS ser vi som mindre aktuelt. Å tvinge frem økt bruk av ulike former for konkurranseeksponering i kommunene ved bruk av statlige overføringer er en mulig, men trolig ikke aktuell politikk. Krav til effektivisering av statlig virksomhet i forbindelse med utarbeidelse av statsbudsjettet, vil kunne føre til økt konkurranseeksponering og bruk av OPS. Innenfor statlig sektor er det i tilknytning til utbygging av samfunnsmessig infrastruktur påbegynt. Men vi kan tenke oss mange andre tjenester OPS vil være aktuelt for. I stedet for at Statens lånekasse for utdanning selv utvikler et nytt kundebehandlingssystem, kunne dette vært gjort som et OPS-prosjekt.

Budsjettdokumenter er imidlertid et godt sted å annonsere bruken av OPS. En oversikt over statlige OPS-prosjekter de neste to år kan gjerne presenteres samlet i budsjettproposisjonen.

8.5 Organisering

Det er begrenset erfaring med OPS i Norge. Skal OPS få en reell betydning er det viktig at offentlig og privat sektor etablerer marked, bygger kompetanse og samler erfaring på bruk av OPS. Virkemidlene som bør benyttes for å realisere dette avhenger av hvor raskt myndighetene ønsker å legge til rette for bruk av OPS.

Dersom myndighetene ønsker å sette OPS på dagsorden og påvirke til at OPS utnyttes i størst mulig grad, bør myndighetene vurdere opprettelsen av en egen enhet som kan påta seg rollen som koordinator og pådriver. Vi ser tre ulike funksjoner en slik enhet kan ha. Hvilken funksjon den får har naturlig nok konsekvenser for oppgaver, organisering, størrelse og tilknytning.

1) Pådriver

Enheten/avdelingen bør være den sentrale pådriver med ansvar for å identifisere områder hvor OPS bør prøves ut og anbefale konkrete OPS-prosjekter innenfor disse områdene. Statlige (og eventuelt

kommunale) organer som ikke følger anbefalingene om bruk av OPS-prosjekt må begrunne hvorfor de ikke velger å følge dens anbefalinger. Tilrådninger og tilbakemeldinger er offentlig tilgjengelig og enhetens resultater rapporteres til Stortinget.

Enheten kan sees som en mykere vei mot konkurranseeksponering enn gjennom lovpålagt vurdering hvert femte år. Den trenger betydelig politisk og faglig tyngde. Det kan være hensiktsmessig med et tungt faglig råd og et sekretariat. Den har fokus mot mulige markeder og å skape muligheter for næringslivet.

2) Støtte

Enheten kan være et kontaktpunkt og rådgiver for offentlige og private virksomheter som er interessert i å etablere OPS. Den kan gi støtte til de som selv vil prøve ut OPS, samtidig som OPS holdes på dagsorden. Enheten kan bistå offentlig sektor i bestilling av rådgivning i forbindelse med etablering av OPS. Enheten kjøper inn og/eller utarbeider selv evaluering av OPS-prosjekter, sektorgjennomganger, grunnlag for standardkontrakter, veiledere osv.

Mulige oppgaver kan være:

- Sørge for at det er "beste praksis" base for OPS og elementene som inngår i et OPS-prosjekt.
- Arbeide for å redusere hindrene for OPS og generelle problemstillinger knyttet til skatt, avgift, regnskapsmessige spørsmål etc.
- Sørge for at det er rutinebeskrivelser for hvordan et OPS prosjekt bør gjennomføres.
- Sørge for at OPS-veiledninger holdes oppdatert .
- Ha et særlig fokus for fallgruver OPS-arbeidet kan falle i for å forebygge mislykkede OPS-prosjekter.
- Arrangere OPS opplæring innen alle relevante områder.
- Utarbeide standardkontrakter.

Enheten kan være nettverksbasert, med hovedtyngden av kompetansen hos nettverksmedlemmer som jobber i virksomheter i statlig, kommunal og privat sektor som har OPS. Enheten og dens sekretariat kan være knyttet til NHD, eller til det departementet som skal koordinere arbeidet med OPS. Det vil være fordeler med å se regjeringens arbeid med OPS i sammenheng med konkurranseutsetting. Det viktigste er imidlertid at ett departement bør gis oppgaven med å koordinere regjeringens aktivitet med OPS.

3) Konsulent/rådgiver

Enheten blir den sentrale kompetanseorganisasjonen på OPS i Norge. Den samler inn og offentliggjør erfaringer fra gjennomførte OPS-prosjekter, både som grunnlag for egen rådgivning og for å bedre mulighetene for kompetanseoppbygging i offentlig og privat sektor. Videre bistår den statlige og kommunale virksomheter som vurderer bruk av OPS-prosjekter med vurdering av muligheter, utforming av anbudsgrunnlag, gjennomføring av forhandlinger og kontraktsutforminger. Enheten kan også ha en veiledningsrolle for privat sektor som ønsker å delta i OPS-prosjekter

Dessuten bør det ytes bistand til å:

- Bistå etater/kommuner i å lage OPS-strategier.
- Bistå i vurderinger om et potensielt OPS-prosjekt faktisk egner seg som OPS.
- Bistå i etableringen av nybrytende OPS-prosjekter.
- Bistå dersom et OPS-prosjekt får problemer.
- Administrere hospiteringsordninger, slik at en god gjensidig forståelse utvikles mellom offentlig og privat sektor.

Enheten bør ha kompetanse på punktene under, med ulik vektlegging avhengig av enhetens oppgave:

- Offentlig sektor generelt og de sektorene som vurderes som ”potensielle OPS-sektorer” spesielt.
- Omsette OPS til foretningsideer og foretningmessige termer.
- Bestiller/utfører organisering og styring gjennom partnerskap og kontrakter.
- Juridisk kompetanse på anskaffelsesprosesser og kontrakter.
- Finansiering
- Prosjektledelse

8.6 Informasjon

Type og omfang av informasjon vil henge tett sammen med om en lager egne organisatoriske løsninger for å støtte og utvikle bruken av OPS i Norge. Som det fremgår ovenfor vil en slik enhet ha informasjon som en viktig oppgave.

Dersom en ikke lager en egen enhet kan en minimumsløsning være at Norsk lysningsblad, hvor alle OPS-kontrakter vil lyses ut, samler oversikt over utlyste OPS-prosjekter. Etater og kommuner som vurderer bruk av OPS kan ut fra en slik oversikt selv ta kontakt med andre som muligens har erfaring med OPS. En slik minimumsløsning har en rekke svakheter. Det vil kunne være problemer med å identifisere OPS-prosjekter som lyses ut, det kan være vanskelig å gjøre oversikten kjent og det sikres ingen systematisk kompetansebygging.

Et annet alternativ er å samle og tilgjengeliggjøre informasjon og erfaringer knyttet til OPS i en portalløsning. I Danmark har Finansministeriet på sine nettsider lagt inn informasjon om OPS.

9 Momenter til en veileder om OPS

Som det fremgår av kapittel 8 vil veiledningsmaterieell om OPS være viktig for å lykkes med OPS-prosjekter.

En veileders formål og omfang må sees i sammenheng med hvilket ambisjonsnivå en har for bruk av OPS i Norge. Dersom en ønsker et betydelig nivå og gir pålegg om å vurdere bruk av OPS ved alle investeringsprosjekter vil en veileder være en støtte til gjennomføring av et pålegg. Det vil da være aktuelt med en omfattende veileder med spesialveiledere for enkeltsektorenes særskilte utfordringer.

Ønsker en å fremme bruken av OPS primært ved bruk av informasjon bør det utvikles en veileder som gir offentlig virksomheter grunnlag for å vurdere bruk av OPS og å gjennomføre et OPS-prosjekt. En slik veileder bør være basert på internasjonal beste praksis tilpasset norske forhold. Nedenfor viser vi hva en slik veileder bør inneholde.

Dersom en ønsker å vente med en prosessveileder til en har vunnet mer erfaring med OPS i Norge vil en minimumsløsning nå være en veileder som avklarer juridiske og økonomiske rammebetingelser for bruk av OPS i Norge. En klargjøring av forholdet mellom OPS og anskaffelsesregelverket vil være sentralt i en slik veileder.

Det bør vurderes å utarbeide en "Quick scan"/sjekkliste/spørreliste som gir en veiledning for når OPS egner seg i forhold til andre omstillingsvirkemidler som "egenregiproduksjon", outsourcing, underleveranse, konkurranseutsetting og privatisering.

Vi har utviklet noen momenter som kan inngå i en eventuell standardkontrakt for OPS-prosjekter. Denne momentlisten er plassert i vedlegg 3.

Vi mener en veileder bør inneholde følgende hovedpunkter:

Hva er OPS, og når kan det brukes

- Under hvilke betingelser er OPS en effektiv måte å løse oppgaver på
- Fordeling av risiko i et OPS-prosjekt
- Styringsutfordringer for det offentlige
- Utfordringer for næringslivet

Tydeliggjør OPS-prosjektets målsettinger

- Prioriter de prosjektene som best egner seg for OPS.
- Sett opp prosjektmålene, spesifisert i ytelsesbaserte termer.
- Velg partnerskaps form.
- Utvikle en "forretningsmodell" - forutsetning for at private aktører kan gi tilbud .

Legg opp en optimal anskaffelsesprosess

- Planlegg anskaffelsesprosessen.
- Hvordan sikre best mulig konkurranse.
- Kontinuerlig vurder at prosjektet faktisk gir verdi for pengene.
- Kontinuerlig overvåke egne transaksjonskostnader og kostnader som påføres tilbydere.

Velg den beste løsningen

- Det bør kontrolleres at det er en viss bredde i løsningsforslagene, ellers har konkurransegrunnlaget for mye orientering om innsatsfaktorene og ikke resultatene.
- Evaluer alle elementene i tilbudene.
- Velg det beste tilbudet basert på pris og kvalitet.
- Klargjør alle uklarheter og eventuelt gap mellom vinnende bud og kontraktsforslag som grunnlag for forhandlinger.

Sluttevaluering av kontraktsutkastet

- Vil kontrakten ivareta de opprinnelige intensjoner fra bestillers side.
- Ble alle alternativer evaluert og eliminert på en riktig måte.
- Sikrer kontrakten et høyt nivå på service leveransen over kontraktsperioden.
- Er de kortsiktige og langsiktige kontraktbeløpende klarert med bevilgende myndigheter.
- Er leverandøren en ønskelig fremtidig partner.

Oppfølging og utvikling

- Oppfølging av tjenesteproduksjonen.
- Endring av kontrakten.
- Utvikling av partnerskapet.

10 Trender og utviklingslinjer for OPS

OPS har i England vært på dagsorden i en tiårs periode. OPS-konseptet har vært i stadig utvikling. Hvordan ser egentlig de lengre utviklingstrekkene ut, og hvordan ser videreføringen av OPS ut sett fra England? Vi har identifisert frem hovedtrender i arbeidet med OPS.

For det første startet OPS i England som en alternativ finansieringsform for å avlaste offentlige budsjetter. Under Majorregjeringen på 90-tallet var det behov for investeringer i ny infrastruktur, men budsjettmidler manglet. OPS har gitt en annen betalingsprofil for offentlige myndigheter ved at private har stått for investeringen og det offentlige har finansiert fasiliteten gjennom en lang driftsperiode. At private i de aller fleste tilfeller har bedret kvaliteten og gitt mer verdi for pengene har vært en ”bi-effekt” på et akutt finansierings problem. En hovedtrend har vært å videreutvikle OPS fra å være en alternativ finansieringsform, til nå å bruke OPS både politisk og strategisk som virkemiddel for å bedre offentlig sektors tjenesteleveranser overfor brukerne.

For det andre har erfaringer vist at den tradisjonelle kontraktorienterte anbudsutsettingen har blitt for risikofylt for komplekse tjenester og langsiktige kontrakter utover 2-3 års varighet. Nå er fokuset dreid mot å bruke partnerskapstilnærmingen innen de prosjekter som tidligere var ordinære anbudsutsettinger, fordi en ser at partnerskap for en del type tjenester er en bedre samarbeidsform enn kun å ha en kontrakt som basis for et samarbeid. OPS synes å ha blitt ett av ”svarene” på sentrale styringsutfordringer i skjæringsflaten mellom offentlig og privat sektor.

For det tredje ble OPS tidligere benyttet innenfor de investeringstunge infrastrukturtenestene. Nedslagsfeltet for OPS har blitt bredere og brukes nå innenfor mer av velferdsstatens og det offentliges kjerneområder. Det er nå åpnet for at OPS også skal benyttes både i undervisning og i drift og ledelse av de behandlingsmessige delene ved sykehusene.

En fjerde trend er mer bruk av felles selskap, joint venture, med både offentlig og privat eier. Et joint venture, som innebærer at det offentlige og private eier sammen, er en tettere og mer integrert OPS form sammenlignet med at det gis en konsesjon til et privat OPS-selskap. Her deles risiko, gevinster, tap i et felles selskap. Dette er en eierform som kan synes brukt innen stadig flere sektorer. Før opprettelsen av et joint venture-selskap er det viktig at det defineres en felles ”nytte” eller forretningsidé hvor en på grunnlag av dette danner et felles selskap som vil ha en posisjon i et eksisterende marked, et utvidet marked eller stimulere til utvikling av nye.

En siste trend som er blitt synliggjort i England er det som kalles ”Wider markets”. Et eksempel på et slikt ”videre marked” er kommersialisering av de offentlige eiendommene langs kanalene i England. Dette er idylliske områder som er attraktive for ulike typer etableringer. Her stiller det offentlige med grunnen og inngår et kommersielt samarbeid med eiendomsutviklere. Ofte etableres joint venture selskaper. Et annet eksempel er ønske om kommersialisering av offentlige forskningsresultater og utredningsarbeid. Her kan forretningsideen være å inngå et samarbeid med et forlag og eller et internettelskap.