



FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OPS-LÖSNINGAR VID BYGGANDET AV NYA ANLÄGGNINGAR

1. Sammanfattning

OPS, Offentlig Privat Samverkan, är beteckningen på ett samarbete mellan en offentlig aktör och en eller flera privata aktörer avseende genomförande, förvaltning, underhåll och finansiering av t.ex. infrastrukturprojekt. Den offentliga aktören köper av den privata aktören en funktion/tjänst med entreprenadliknande lösning. OPS som genomförandeform är relativt ny och kan ses som en vidareutveckling av de traditionella entreprenadformerna vilka inte omfattar finansiering.

Finansieringen i ett OPS-projekt ska primärt ses som ett incitament för effektivitet och en OPS-lösning är därmed mer än endast en finansieringslösning. Grundtanken är att den optimerade riskfördelningen ska leda till att OPS som genomförandeform blir mer kostnadseffektiv än en traditionell lösning. För båda aktörer finns olika drivkrafter som styr och det är viktigt att ha i åtanke att en OPS innebär en relation på vanligtvis 20-40 år mellan en skattefinansierad verksamhet och en kommersiell aktör med vinstintresse.

För att utreda om OPS är ett lämpligt alternativ bör en omfattande förstudie som inkluderar en värdering av för- och nackdelarna göras i varje enskilt fall. Bland annat kan OPS innebära dyra transaktionskostnader eftersom få i Sverige ännu har erfarenheter av denna lösning men kan också leda till en effektivare användning av resurser över tid. Denna rapport avser att redogöra för de parametrar som bör tas i beaktande vid ett beslut om huruvida ett anläggningsprojekt lämpar sig för att genomföras i form av en OPS.

2. Inledning

Traditionellt har investeringar i svensk infrastruktur gjorts genom statliga eller kommunala anslagsfinansieringar eller genom lån. Den offentliga aktören har sedan vanligen engagerat en byggentreprenör som har uppfört en anläggning i

form av general-, total- eller funktionsentreprenad. Därefter har driften av anläggningen skötts i egen regi eller av en driftentreprenör. Under senare år har dock incitamentsbaserade infrastrukturkontrakt som reglerar samarbete mellan offentliga och privata aktörer börjat dyka upp. I Sverige diskuteras OPS främst vid investeringar i social infrastruktur såsom idrotts- och kulturanläggningar.

Idrottsnämnden har den 18 december 2012 gett förvaltningen i uppdrag att utreda och informera idrottsnämnden om förutsättningar för OPS-lösningar vid byggandet av nya anläggningar.

3. Detta är OPS

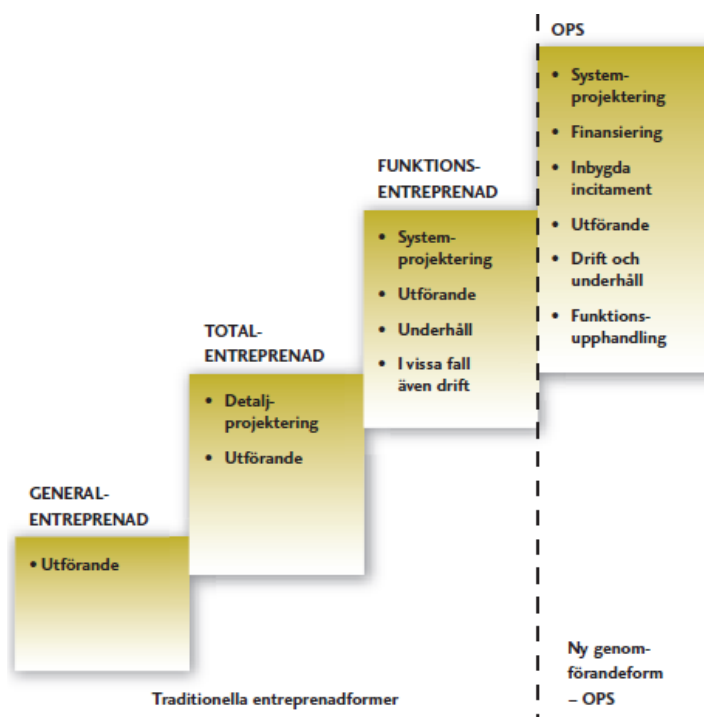
OPS är förkortningen av Offentlig Privat Samverkan, en samarbetsform utan en helt klar definition. Samarbetsformen går även under namnet OPP, Offentlig Privat Partnerskap, eller PPP, Public Private Partnership. Begreppet OPS brukar användas för att beskriva ett samarbete mellan en offentlig aktör och en eller flera privata aktörer avseende genomförande, finansiering, förvaltning och underhåll av t.ex. infrastrukturprojekt. Genomförandeformen kommer ursprungligen från Storbritannien men används idag i varierande omfattning runt om i Europa.

Det är svårt att definiera exakta kriterier för när ett samarbete eller projekt övergår till en OPS. Istället kan betonas att partnerskapet är mer en fråga om förhållningssättet hos aktörerna som går in i ett samarbete, än strikta juridiska gränser för vad som kan räknas som en OPS. Olika typer av partnerskap kan istället sägas representera en glidande skala från korta samarbeten till allt närmare och mer långvariga kontakter.

Europeiska kommissionen har i en grönbok offentlig-privata partnerskap med stöd av EU:s regelverk presenterat fyra huvudsakliga delar som i allmänhet kännetecknar en OPS. Dessa delar behöver i sin tur detaljeras.

1. Långa kontrakt
2. Sättet enligt vilket projektet finansieras
3. Finansiärernas roll
4. Riskallokering

OPS är relativt ny som en av flera möjliga genomförandeformer för planering, byggnation och förvaltning av infrastruktur. OPS betraktas inom byggsektorn som en vidareutveckling av en så kallad funktionsentreprenad där beställaren istället för att styra byggentreprenaden genom detaljerade instruktioner tänker i termer av de funktioner en byggnad ska leverera. Det är i princip enbart den privata finansieringen som skiljer en OPS-lösning från en funktionsentreprenad.



Källa: Investera med flera, UFOS rapport, 2009.

Kontrakten som reglerar OPS-projekt sträcker sig över långa perioder, vanligtvis 20-40 år. Detta är en förutsättning för att kunna minska livscykelkostnaderna eftersom genomförandeformen bygger på att den aktör som uppfört anläggningen får stå den ekonomiska risken för de eventuella brister i projektering, byggnation och förvaltning som senare visar sig. Denna risköverföring yttar sig i en s.k. riskpremie, det vill säga en extra kostnad som betalas för att vissa risker i projektet bärs av den privata aktören.

I ett OPS-projekt är det som upphandlas en funktion/tjänst och inte primärt en byggtreprenad. Den privata aktören får i regel inte betalt förrän anläggningen är byggd eller färdigrenoverad och i full drift. Det finns huvudsakligen två sätt genom vilka betalning utgår:

- Tillgänglighetsbaserad modell: den privata aktören får betalt utifrån *tillgänglighet*, det vill säga att anläggningen finns där och är möjlig att använda. Kostnaderna täcks då genom kommunens budget genom en förutbestämd summa.
- Nyttjandebaserad modell: den privata aktören får betalt utifrån *nyttjandet*, det vill säga ju fler som använder anläggningen desto mer ökar ersättningen. Detta kan ske antingen genom kommunens budget eller genom brukaravgifter.

Idag utformas de flesta OPS-kontrakt utifrån tillgänglighetsmodellen, dvs. att ersättning utgår till största delen baserat på i vilken omfattning anläggningen är tillgänglig. Det finns dock exempel på anläggningar där en kombination av de båda modellerna används.

Generellt kan OPS delas in i två varianter. Institutionella OPS innebär att en offentlig aktör i en och samma upphandling väljer ut en privat aktör att starta företag med och tilldelar det gemensamma företaget ett kontrakt. Ibland överläts alltså driften av projektet (t.ex. drift och underhåll av en anläggning) till ett särskilt bolag eller konsortium som bildats enbart för detta ändamål. Sådana OPS brukar benämnas institutionella OPS, till skillnad från OPS där projektet drivs direkt i den privata aktörens bolag, s.k. avtalsgrundade OPS.

Den privata aktör som tillsammans med en offentlig aktör efter en upphandling ingår i en OPS kan bestå av ett eller flera privata bolag och vara organiserade i ett konsortium vars projektbolag ansvarar för leveransen av den funktion som beställts.

4. Allmänna förutsättningar för OPS som lämplig genomförandeform

Grundläggande för en OPS är att både den offentliga och den privata aktören går in i samarbetet med ett ömsesidigt och långsiktigt intresse. Båda parterna bör ha önskan att förbättra, utveckla och skapa nya lösningar på ett kostnads- och kvalitetseffektivt sätt. Det långsiktiga samarbetet avser samverkan vars mål och juridiska bindningstid kan sträcka sig över en större del av en anläggnings livscykel och därmed över fler mandatperioder.

En partnerskapslösning genom OPS är vanligen aktuell vid nyinvesteringar i infrastruktur eftersom genomförandeformen främst lämpar sig för projekt med stora transaktioner under en begränsad tid. OPS är dock möjligt även i samband med andra projekt.

Vid bedömningen av om ett projekt lämpar sig för OPS är projektets storlek en relevant faktor. Vad som är ett tillräckligt stort projekt måste emellertid avgöras från fall till fall. OPS är förknippat med höga transaktionskostnader för både den offentliga och den privata aktören. Det krävs ett omfattande förberedelsearbete som bland annat innefattar ett förfrågningsunderlag som innefattar alla tjänster över livscykeln. Likaså är det resurskrävande för de privata aktörerna att ta fram anbud. Den privata sektorn står dessutom vanligtvis helt eller delvis för finansieringen i ett OPS-projekt – för riskkapital (normalt 10–15 % av det totala finansieringsbehovet) såväl som för skuldupplåning (normalt 85–90 % av det totala finansieringsbehovet). Det gör att finansieringen i en OPS-lösning är dyrare än vid

traditionellt genomförande eftersom offentliga aktörer i Sverige kan finansiera sig till bättre villkor än privata aktörer. Dessa kostnader är dock under vissa förutsättningar möjliga att räkna hem om projektet är tillräckligt stort.

Även projektets komplexitet spelar in i bedömningen av lämplighet för val av OPS som genomförandeform. Saknas stora projektrisker att föra över till den privata aktören är det troligtvis inte lönsamt att betala den typ av riskpremie som finns i OPS genom den ökade finansieringskostnaden.

Då en fungerande marknad är en förutsättning för konkurrenskraftiga OPS-anbud bör ett beslut om att välja OPS som genomförandeform föregås av en marknadsanalys för att avgöra om det finns privata aktörer som är beredda och mogna att ta på sig riskerna. Generellt kan sägas att det i mindre kommuner kan vara svårt att uppnå konkurrens i upphandlingarna, men det finns exempel på OPS-projekt från olika delar av Sverige. Bland annat kan nämnas uppförandet av Sollefteå och Tyresö kommuns friskvårdsanläggningar, Nya Karolinska Sjukhuset, och Arlanda-banan. Det har dock förflutit för kort tid för att kunna bedöma hur väl dessa OPS-projekt fallit ut.

5. OPS ur ett juridiskt perspektiv

De flesta OPS-lösningar går ut på att det levereras en funktion/tjänst och i många fall är lösningarna entreprenadliknande. Det finns inga särskilda regler för OPS i vare sig EU:s upphandlingsdirektiv eller i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Utgångspunkten är dock att en anläggning som ska tillkomma genom en OPS-lösning ska upphandlas enligt reglerna i LOU. Beroende på OPS-projektets individuella upplägg kan olika bestämmelser vara tillämpliga. Internationellt sett är det vanligt att använda sig av upphandlingsformerna förhandlad upphandling eller konkurrenspräglad dialog.

Vid utformandet av en OPS-lösning måste en offentlig aktör i form av en kommun ta hänsyn till de kommunalrättsliga principer och kompetensregler som styr verksamheten. Bland dessa kan nämnas självkostnads- och likställighetsprincipen. Det bör uppmärksammas att ett OPS-projekt även kan komma i konflikt med EU:s statsstödsregler om projektet utformas så att enskilda företag gynnas.

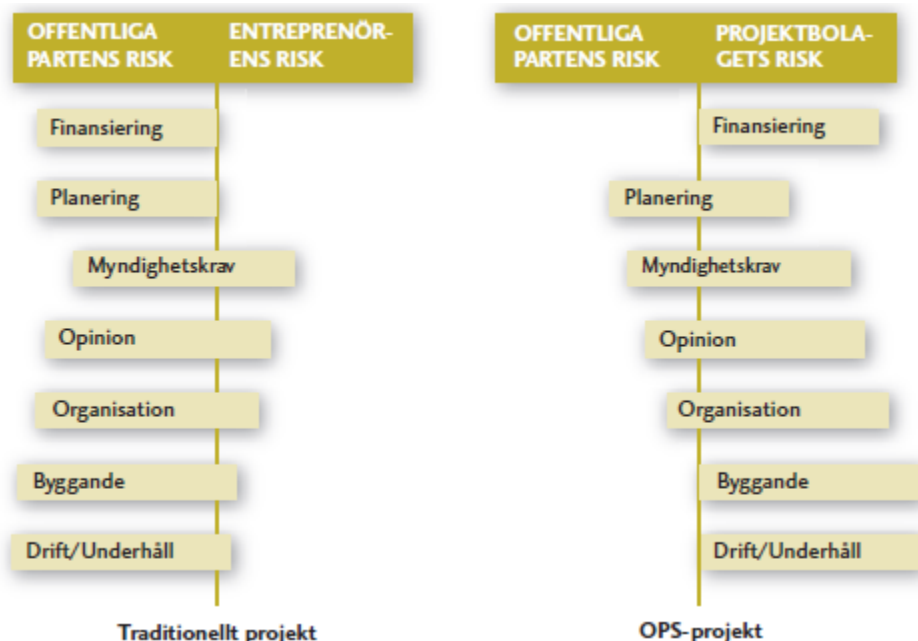
Även konkurrenslagstiftningen och bestämmelserna rörande immaterialrätt kan komma att aktualiseras vid en OPS-lösning.

6. Undersökning av huruvida OPS är en lämplig genomförandeform i det enskilda fallet

För att utreda om OPS är ett lämpligt alternativ för genomförande bör en förstudie göras i varje enskilt fall. Syftet med förstudien är att undersöka om OPS överhuvudtaget är lämpligt som genomförandeform samt att utreda och fastställa omfattning och upplägg för möjlig OPS-lösning.

Utformningen av förstudien kan se ut på olika sätt men vissa punkter tenderar att återkomma i en eller annan form.

- **Projektetablering.** Innefattar projektorganisation och projektplan med tillhörande tidsplan.
- **Beslut om mål och vision för projektet.** Målen syftar till att styra och skapa förutsättningar för uppföljning. De övergripande målen som tas fram i detta tidiga skede överförs sedan, om aktuellt, till själva OPS-projektet genom funktionsbeskrivningar.
- **Marknadsanalys.**
- **Formulering av innehållet i/omfattningen av projektet.** Detta är en nödvändighet för att kunna göra en objektiv investeringskalkyl. Kalkylen kan till exempel inkludera planering, projektering, byggnation, förvaltning, reinvesteringar och kapitalkostnader och ska alltså vara en kalkyl av den totala livscykelkostnaden. Vid jämförelse av flera alternativa genomförelseformer bör samma innehåll/omfattning användas för jämförelsen ska bli relevant och kunna påvisa form som är lämpligast.
- **Genomförande av övergripande riskanalys.** Risker behöver identifieras och analyseras utifrån sannolikhet och konsekvens för att i möjlig mån värderas i monetära termer. Utöver dessa kvantifierbara risker måste i den övergripande bedömningen hänsyn även tas till de risker som är svåra att värdera i pengar. Av riskanalysen ska även framgå vilken part som ska bära vilken risk. Grundtanken i en OPS-lösning är att den part som är bäst lämpad att hantera och bära en risk ska göra det. Detaljerade allokeringar av risker skiljer sig från projekt till projekt men en generell riskfördelning likt nedan används ofta i en OPS-lösning.



Källa: Investera med flera, UFOS rapport, 2009.

Se avsnitt 7 för en genomgång av vanligt förekommande risker vid OPS-lösningar.

- **Finansiell analys.** I en ekonomisk jämförelse uppskattas hela projektets nuvärdesberäknade betalningsflöden för traditionellt genomförande och jämförs med motsvarande för en OPS-lösning. Skillnaden mellan de två alternativen rent kostnadsmässigt kan sägas vara riskpremien – det den offentliga aktören betalar för att föra över risker till den privata aktören. Att ha i åtanke är att beräkningarna endast är indikativa och inte ensamma bör ligga till grund för beslut. En annan aspekt att ha i åtanke är att jämförelsen baserar sig på den offentliga aktörens uppskattningar, vilket innebär att en privat aktörs analys kan skilja sig från den offentliga aktörens. I den finansiella analysen ingår även vanligtvis att titta på OPS-lösningens finansiella modell. En av tankarna med en OPS-lösning är att helt eller delvis använda privat finansiering för att skapa incitament för att uppnå effektivitet. Finansieringslösningen kan bestå av eget kapital, lånat kapital eller en blandning av dessa. De olika typerna av kapital och finansiella instrument kombineras och optimeras utifrån det specifika projektets förutsättningar och aktuella marknadsvillkor. Påpekas bör dock att kapitalet kan komma såväl från den offentliga aktören som från den privata. I den finansiella analysen bör även skatteeffekter och momsfrågeställningar hanteras då dessa kan få effekt vid OPS-lösningar.
- **Ersättningsmekanismer.** Med hjälp av den valda ersättningsmekanismen är det möjligt att styra den privata aktören i den riktning som önskas då

denna är basen i styrningen av att funktionskraven följs. Betalning sker som nämnts tidigare i huvudsak antingen genom en tillgänglighets- eller nyttjandemodell. Båda dessa modeller är kopplade till den risk- och incitamentsfördelning som kontraktet bygger på, vilken bör bygga på incitament för ökad effektivitet och ökad innovationskraft.

- **Kontraktstruktur.** Avtal som reglerar samtliga aktörers åtaganden under hela livscykeln.
- **Organisation och styrning.** Den interna organisationen kan behöva förändras i takt med att nya genomförandeformer och leveransstrategier väljs. Detta kan innefatta ett strategiskt arbetssätt med en utökad kontraktstyrning med målstyrd resultatmätning av bland annat tids- och budgethållning samt kvalitet.
- **Beslutsunderlag för val av lösning.** Utifrån ovanstående analyser och aktiviteter utformas ett beslutsunderlag.

7. Risker vid OPS-lösningar

Oavsett vilket projekt som ska genomföras finns unika risker för just det projektet. Oberoende av entreprenad- eller genomförandeform finns i bygg- och anläggningsprojekt generella projektrisker i varje skede av projektering, byggprojekt, produktion och förvaltning. Utöver de generella projektriskerna tillkommer vid OPS risker för finansieringen.

Det finns tre huvudsakliga aspekter på projektriskerna:

- Tidsaspekten - projektet genomförs inte enligt tidplan
- Kostnadsaspekten – projektet genomförs inte inom budget
- Kvalitetsaspekten – projektet genomförs inte till överenskommen kvalitet

För en offentlig aktör som ingår i ett samarbete med en privat aktör finns utöver projektriskerna ett antal ytterligare risker att beakta. Nedan exemplifieras ett urval av vanligt förekommande risker att hantera och ta hänsyn till under ett OPS-projekts livscykel.

- **Konkurrensrisk:** Erfarenhetsmässigt kan konstateras att det på grund av storleken och komplexiteten till största del är stora internationella byggföretag eller konsortier bestående av flera bolag som lämnar anbud vid upphandlingar av OPS-lösningar.
- **Kontraktsrisk:** Det är komplicerat att skriva ett avtal som täcker in samtliga situationer då det är svårt att förutsäga politiska, ekonomiska eller andra förändringar under 25-40 år.
- **Kommersiell risk:** I alla OPS-projekt finns det en signifikant risk att intäkterna inte uppnår nivåerna i gjorda prognoser.

- **Juridisk risk:** OPS-lösningar berör minst fem olika lagområden: kommunallagen, LOU, konkurrenslagstiftningen, immaterialrätten och stadsstödsreglerna.
- **Beställarrisk:** Förändringar, ex politiska, med önskemål om förändrade kontraktsvillkor.
- **Miljörisk:** Miljökonsekvensbeskrivningar måste tas fram och i dessa kan påverkansfaktorer återfinnas som kan komma att försena eller fördyra projektet.
- **Samhällsrisk:** Om inte kommunikationen mot allmänheten fungerar korrekt finns en risk att det skapas ett motstånd mot projektet bland allmänheten.
- **Finansieringsrisk:** Svängningar på marknaden, konkursrisk.
- **Restvärdesrisk:** Det finns ofta en osäkerhet i vad restvärdet på tillgången är vid avtalets slut.

Varje OPS-projekt bör följaktligen innefatta ett riskhanteringsarbete för att hantera riskerna systematiskt och om möjligt fördela dem mellan den offentliga och den privata aktören. Vid en god riskallokering i OPS-projektet minimeras projektets totala riskexponering.

Risk bör i ett OPS-projekt alltid kopplas samman med rådighet. Utan möjlighet att identifiera, värdera och därefter kontrollera risker förknippade med ansvar och åtaganden så är det svårt att bära risken, vilket innebär ökade kostnader för projektet. Vanligtvis innebär detta att de flesta riskerna som rör finansiering och de operativa delarna som byggnation och förvaltning förs över till den privata aktören medan de risker som rör planering, målformulering och säkerställande av samhällsnyttan fortfarande huvudsakligen bärs av den offentliga aktören. Den aktör som bär risken ska säkerställas kontroll av och förutsättningar för att på bästa sätt hantera risken och dess eventuella konsekvenser.

8. Drivkrafter bakom OPS

Det finns flera olika drivkrafter bakom OPS som kan göra lösningen attraktiv för den offentliga och/eller privata aktören. De största drivkrafterna för offentliga aktörer sägs ofta vara behovet av infrastruktur i kombination med den pressade ekonomiska situationen, ökade krav på effektivisering och förbättrat resursutnyttjande samt bättre metoder för kvalitetsuppföljning. Ett av de primära syftena med OPS brukar därför anses vara att överföra hela eller delar av ansvaret för finansieringen av, och därmed även risken för, projektet på den privata aktören.

De huvudsakliga drivkrafterna bakom OPS kan indelas i tre områden:

1. Kostnadskontroll

Konstruktionen av en OPS gör att ersättning för den upphandlade tjänsteleveransen betalas kontinuerligt över livscykeln, så länge tjänsten levereras enligt de kvali-

tetskrav som överenskommits. Ersättningen är baserad på de investerings-, finansierings- och förvaltningskostnader som uppkommer i projektet. Utöver detta tillkommer en kostnad för den risk som lagts över på den privata aktören, en s.k. riskpremie. Vanligtvis ses riskpremien som en kombination av kostnad för finansiering, avkastning på eget kapital och garantier/försäkringar. Riskpremien kan kort sägas utgöra skillnaden mellan den privata aktörens kostnader och den ersättning som utgår från den offentliga aktören. För det fall att riskpremien bortfaller är konstruktionen endast att anse som en finansieringslösning och incitament för en ökad effektivisering går förlorade. Eftersom ersättningsmekanismen kontrakteras i förväg ger den ett jämnare flöde av utgifter för den offentliga aktören och renderar därmed ökad kontroll över penningflödena över anläggningens livscykel.

Ur kreditvärdighetsperspektiv är det egentligen ingen skillnad mellan en finansieringslösning som innebär egen upplåning och en OPS-lösning med privat finansiering. Det förekommer egentligen inte något ökat investeringsutrymme eftersom även långa kontrakt ska återfinnas som en långsiktig skuld i balansräkningen.

OPS-lösningen som sådan kan dock få effekt både redovisningsmässigt och beslutsmässig. I en OPS-lösning levereras en funktion/tjänst som en totallösning, det vill säga inklusive drift och underhåll, reinvesteringar och förvaltning samt finansieringskostnader. Den offentliga aktören köper således en funktion/tjänst vilken den betalar ersättning för. Den exakta gränsdragningen mellan vad som är drift, underhåll, reinvesteringar och förvaltning är därmed av mindre betydelse för den offentliga aktören. I en traditionell lösning har detta dock betydelse eftersom löpande drift, planerat underhåll samt investeringar placeras i olika budgetanslag och redovisningsmässigt står under olika regelverk. OPS kan alltså över tid skapa ett ökat investeringsutrymme i och med att investeringsbudgeten inte belastas. Däremot belastas driftbudgeten med en större kostnad om investeringsbudgeten är oförändrad.

2. Ökad effektivitet

Det finns framförallt två ekonomiska argument för OPS som framhålls:

- En ökad effektivitet i byggproduktion och förvaltning över tid.
- Den offentliga aktören får stöd i att bedöma avtalskonstruktion, riskallokering etcetera.

Det saknas än så länge tillförlitlig statistik från Sverige. Emellertid har en statlig undersökning i Storbritannien, av motsvarande finansdepartementet, visat att det vid traditionella upphandlingar av stora infrastrukturprojekt sker budgetöverskridningar eller förseningar i 70 procent av fallen. Med motsvarande OPS-lösningar är motsvarande siffra bara 20 procent. Dessutom är det framförallt den privata aktören, och inte skattebetalarna, som belastas vid förseningar eller fördröjningar.

Att de privata aktörerna har uttalade lönsamhetskrav innebär en annan stark och viktig drivkraft för OPS-projekt. Upplägget gör med största sannolikhet den privata aktören mer medveten om kostnader vilket driver fram ett mer effektivt sätt att genomföra byggnation och förvaltningen på.

Förseningar förekommer mer sällan i OPS-projekt än vid traditionella upphandlingar av byggtreprenader. Anledningen till detta är att den förutbestämda ersättningen erläggs först i efterhand när tjänsten levereras. Det finns gott om exempel på projekt som till och med färdigställts tidigare än vad som överenskommits (exempelvis transportinfrastruktur i Norge och Finland). Om det finns möjlighet att planera för drift i ett tidigare skede kan ett tidigare färdigställande ger också en positiv samhällsekonomisk effekt då samtliga produktionsresurser används mer effektivt.

3. Innovation

Det är inte endast under det initiala byggskedet som det finns inbyggda incitament för effektivitet, utan även över tid. En privat aktör som ansvarar för de långsiktiga driftskostnaderna samtidigt som ersättningen är fastställd från början påverkar därmed sin vinstmarginal på ett positivt sätt om den samtidigt som kvaliteten bibehålls lyckas sänka övriga kostnader. På så vis ökar dessutom innovationskraften i driftskedet att komma fram med ny teknik och design vilket i ett långsiktigt perspektiv kan bidra till ökad tillväxt och kunskapsöverföring och därmed innovation.

Utöver ovan nämnda huvudsakliga drivkrafter för OPS kan även nämnas ett antal ytterligare drivkrafter för de inblandade parterna. En naturlig drivkraft för en privat aktör är givetvis möjligheten att göra en vinst på kort eller lång sikt, även om det kan finnas tydliga ekonomiska risker i projekten. Även att få tillgång till en ny marknad för att utveckla sitt utbud av produkter och tjänster kan locka en privat aktör till att samverka med offentliga aktörer.

Viljan att bidra till regional utveckling eller till samhällsutvecklingen i allmänhet kan vara en viktig drivkraft för samverkan både för offentliga och privata aktörer. Om den privata aktören är eller företräder en förening blir en drivkraft att tillhandahålla föreningens medlemmar bättre resurser. Utan samverkan kan vissa projekt inte genomföras alls eller i den omfattning som önskas. Likaså kan en gemensam drivkraft vara att få tillgång till ny kompetens i form av nya resurser, idéer och arbetssätt.

9. Framgångsfaktorer vid OPS

OPS-projekt kan initieras både från offentligt och privat håll av aktörer som har identifierat en marknadsmöjlighet som gynnar både privata och offentliga intressen. Oavsett varifrån projektet initierats bör det upphandlas för att undvika

osäkerheter rörande de legala förutsättningarna. Den offentliga aktören kan drabbas av olika sanktioner om inte projektet har konkurrensutsatts på rätt sätt.

För att lyckas med att upphandlingen av ett OPS-projekt är god beställarkompetens mycket viktigt. Beställaren behöver vara stark och ha rätt kompetens för att styra upphandlingen rätt. Den utförarkompetens som kommuner i Sverige har sedan tradition kan behöva stärkas upp med beställarkompetens när kommunen går från byggherre till att vara strategisk beställare av en funktion. Även i de länder där OPS används mer frekvent är det vanligt att beställare och särskilda OPS-rådgivare arbetar tillsammans eftersom projekten är komplexa och kräver specialistkompetens.

Både förhandlad upphandling och konkurrenspräglad dialog enligt LOU är lämpliga upphandlingsformer för OPS-projekt. Exempel på konkurrenspräglad dialog som resulterat i avtal är Sollefteå och Tyresö kommuns friskvårdsanläggningar. Under 2011/12 genomfördes av idrottsnämnden i samarbete med stadsledningskontoret och fastighetskontoret en konkurrenspräglad dialog i syfte att inleda ett offentlig-privat samarbete runt uppförandet och driften av en dubbelidrottshall på Stora Mossen. Upphandlingen avbröts dock under hösten 2012 då de inkomna lösningsförslagen även efter ett antal dialogrundor både i kostnad och utförande bedömdes ligga för långt ifrån de förutsättningar som ställts upp i upphandlingen.

Funktionsbaserade krav är att föredra i upphandlingsunderlaget för att bäst tillvarata den privata aktörens kompetens. Hög detaljeringsgrad minskar den privata aktörens frihet att utforma lösningen vilket riskerar att begränsa innovation och effektiviseringsvinster. Det minskar också möjligheterna för den offentliga aktören att föra över risker som i slutändan kan snedvrider ansvarsfördelningen mellan de två parterna och resultera i högre kostnader.

Det är dock viktigt för den offentliga aktören att i ett tidigt skede kommunicera vad som önskas uppnå: ökade intäkter, minskade kostnader, förbättrad service och/eller andra kvalitetsförbättringar. Tanken är sedan att ge den privata aktören möjlighet att rationalisera verksamheten under kontraktstiden och få del av den eventuella vinst som uppstår.

Finansieringen av OPS-projekt kan förenklat sägas bestå av en blandning av eget kapital och lånat kapital. Eget kapital är det kapital som ägarna lägger in i bolaget och som är det kapital som först bär eventuella förluster. Ägarna som investerar eget kapital tar således en betydande risk och har därmed också stora incitament att se till att projektet går väl och sker så effektivt som möjligt. Incitamenten för ett väl genomfört projekt där kostnaderna hålls lägre än planerat ökar effektiviteten och gör därmed även att värdet på det investerade kapitalet ökar.

Detta riskkapital är således en mycket viktig drivkraft för att OPS-projekt ska bli framgångsrika.

En ökad standardisering av processer och kontrakt samt ökad erfarenhet hos både de offentliga och privata aktörerna kommer troligtvis över tid bidra till att minska de höga transaktionskostnaderna som är förknippade med OPS-lösningar. En ökad förståelse av både den offentliga och den privata aktörens drivkrafter är även det en viktig förutsättning för en lyckad OPS-lösning.

10. För- och nackdelar med OPS som genomförandeform

Nedan anges ett antal faktorer som kan men inte nödvändigtvis behöver vara för- och nackdelar vid användande av OPS som genomförandeform.

Fördelar	Nackdelar
• Tidigare genomförande av angelägna infrastrukturprojekt. • Ökat fokus på hela projektets livscykelkostnad istället för på enskilda kostnadsposter. • Effektivare och kortare byggnationsskede. • Ökad kvalitet i byggnadsfasen och mer strategiska materialval. • Lösningen innebär förutsägbarhet genom kostnadskontroll. • Garanterad framtida kvalitets- och servicenivå. • Överföring av risker från offentlig till privat sektor. • Kan bidra till utvecklingen i byggbranschen genom att incitament för ökad effektivitet och innovation ges. • Ökat utbyte av kompetens mellan det offentliga och privata aktören. • Ideella föreningar kan genom att ingå i OPS-projekt på ett mer omfattande sätt samverka med den offentliga och privata sektorn. • Kan innebära effektivare användning av resurser över tid.	• Förlorad framtida flexibilitet i och med att kontraktbundna betalningar har företräde i förhållande till den offentliga aktörens övriga kostnader (långsiktig utträngningseffekt). • Risk att få till stånd anläggningar utan att egentligen ha de ekonomiska medel som krävs för att klara den långsiktiga finansieringen • Små och medelstora företag kan ha svårt att delta på annat sätt än som underleverantörer. • Höga transaktionskostnader. • Ideella föreningars möjlighet till enklare samverkansavtal minskar. • Risk för att den offentliga aktören att betala för en funktion/tjänst som den egentligen inte behöver eller vill ha • Beroende på utformning av ersättningsmodell kan ifrågasättas om en reell kommersiell risk tas av den privata aktören. • OPS är ett relativt nytt fenomen i Sverige och det kan därför sägas finnas en nationell erfarenhetsbrist. • Verksamhetsrisken kvarstår hos den

• Kan möjliggöra infrastruktur-investeringar som inte annars skulle komma till stånd alternativt komma till stånd i en mindre omfattning.	offentliga aktören. Särskilt relevant för områden där den offentliga aktören enligt lag är skyldig att tillhandahålla en viss nytta för medborgarna.
---	--

II. Källor

Nya vägar för att effektivisera offentliga byggprojekt, Stockholms Handelskammars rapport, 2012:3.

Infrastructure cost review. Infrastructure UK. HM Treasury 2010.

Investera med flera. När passar offentlig-privat samverkan vid fastighets-investeringar?, UFOS Rapport, 2009.

Riskhantering vid Offentlig Privat Samverkan, OPS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2009.

Offentligt privata partnerskap. Erfarenheter från samverkan i fyra kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.

Offentlig Privat Samverkan, KPMG rapport på uppdrag av Konkurrensverket, 2007.

En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, VTI rapport, 2007.

Offentlig-privat partnerskap. Lägesbeskrivning, Sveriges Kommuner och Landsting, 2005.

Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner (KOM 2004 327).

Finansdepartementet, dnr Fi2004/2588.

NOU dnr 2001/0204-26.