



NOTAT – Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Oppdatert notat fastsatt av GKRS' styre i møte 05.05.2022.

1. Innledning

1.1 Kort om offentlig-privat samarbeid (OPS)

Som et ledd i den kommunale tjenesteproduksjonen kjøper kommunene jevnlig varer og tjenester fra leverandører i privat sektor. Det er heller ikke uvanlig at oppgaveløsningen på et gitt område kjøpes fra en privat tilbyder i sin helhet. Offentlig-privat samarbeid (OPS) er en måte å involvere private i gjennomføringen av den kommunale oppgaveløsningen.

OPS kan defineres slik:

En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller i samarbeid med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.¹

OPS kan ses på som et partnerskap hvor offentlige og private deler risiko. Det offentlige har ansvaret for å definere tjenestene og kvaliteten på tjenestene, mens den private part har ansvaret for at tjenestene blir levert, finne den mest hensiktsmessige måten å levere tjenesten på, skaffe til veie kapital (ikke alltid), gjennomføre utbyggingen, vedlikeholde og drifte tjenesten. Med offentlig tjeneste i definisjonen ovenfor forstås både tradisjonell tjenesteyting og infrastruktur.

En OPS-kontrakt er en gjennomføringsmodell basert på tidlig involvering av leverandørene. Basert på byggherrens behov vil den private parten i tillegg til å utføre prosjektering og bygging, ta ansvar for eierskap, drift og vedlikehold i en definert periode, samt eventuelt finansiering. OPS kan gjennomføres med eller uten privat finansiering, dvs. en OPS-modell kan også være slik at det offentlige finansierer ytelsen.

1.2 Ulike modeller for OPS

Det finnes mange ulike former for OPS. Notatet drøfter regnskapsmessige problemstillinger knyttet til følgende former for OPS:

- a) Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfer)
- b) Tjenesteutsettingskontrakter
- c) OPS som joint venture selskaper

Her gis en kort omtale av de ulike modellene.

a) **Bygge-drive-overføre**

Dette er den tradisjonelle formen for OPS. Den private part gis ansvar for å designe, utvikle, drive og vedlikeholde en fasilitet, mens den offentlige part betaler for investeringen over

¹ Definisjonen er hentet fra [Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid \(OPS\) – rapport til Nærings- og handelsdepartementet](#), KPMG 2003

Mer om OPS kan også finnes på <https://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/hva-er-offentlig-privat-samarbeid-ops>

kontraktperioden. Det finnes mange underformer, men felles for alle er at prosjekter drives fullt og helt av den private parten som også har ansvaret for finansieringen.

Et eksempel kan være at en kommune får nye omsorgsleiligheter gjennom OPS. Anbud og kontrakt tildeles utbygger som bygger på kravene i ytelsesfokuseret kravspesifikasjon til bygget, godt drift- og vedlikeholdsprogram og årlig leiepris. Kommunen eier grunnen og leier bygget i 25 år, og overtar bygget ved kontraktens utløp

b) Tjenesteutsettingskontrakter

Denne formen for OPS ligner på bygge-drive-overføringskontraktene, men inkluderer ikke investering og utbygging av en fasilitet.

Felles er at kontraktene fokuserer på tjenestens ytelser, ikke hvordan tjenesten produseres. Den private part vil ha et større ansvar for utforming av tjenesten enn det som kjennetegner ordinære anbudskontrakter. Kontrakten kan utformes slik at den private inntekter er knyttet til hvor mange som ønsker å benytte tjenesten.

Et eksempel kan være at en fylkeskommune inngår avtale med privat firma om renhold. Kontrakten fokuserer på resultatene av renholdet. Samarbeidet bygges ut på felles ansvar, felles verdier, enighet om målene og gjensidig tillit. Den private parten deltar på ledermøter, tjenesten justeres fortløpende gjennom løpende korreksjoner.

c) OPS som joint venture selskap

Den offentlige og den private parten samarbeider i et felles eiet selskap. Her eier, finansierer og opererer partene sammen en tjeneste, en fasilitet eller et annet prosjekt. Hensikten kan være at begge parter skal bidra med sine «verdier» til et nytt felles selskap. Verdier kan her være kapital, særskilt kompetanse og utstyr

Partene skyter inn om lag like store midler, deler kostnader og fortjeneste likt mellom seg og kontrollerer foretaket sammen, samt deler på tap og gevinst. I tillegg til felles eierskap og eventuell aksjonæravtale, utarbeides egen «samarbeidsavtale» mellom partene som regulerer nærmere selskapets drifts- og handlemåte og hvordan eierposisjoner skal benyttes.

Et eksempel kan være en kommune som ønsker å utvikle en større eiendom og trenger kapital og særskilt kompetanse for å gjennomføre prosjektet. I tillegg ønsker kommunen innsyn og nærmere påvirkning enn det som er mulig gjennom kontrakt. Kommunen tilfører sine verdier - i det vesentligste - eiendommen - inn i et felles selskap og får en eierandel i selskapet.

Kommuner kan også samarbeide med private på måter som ligner joint venture i «løser» samarbeidsformer. Drøftingen i dette notatet er avgrenset til joint venture organisert gjennom selskaper.

1.3 Eksempler på bruk av OPS

De største OPS-prosjektene i Norge finner vi på veisektoren. Kommuner og fylkeskommuner bruker også i noen grad OPS som kontraktsform. Kjente anvendelsesområder omfatter:

- Utbygging og rehabilitering av skoler
- Utbygging av badeanlegg
- Utbygging og drift av parkeringsanlegg

Ved gjennomføring av energieffektiviseringstiltak i bygg, har enkelte kommuner anvendt en modell som benevnes Energy Performance Contracting (EPC). Slike avtaler har sterke likhetstrekk med OPS. Det identifiseres en rekke tiltak som skal bidra til å redusere energikostnadene i bygg. Det garanteres en besparelse tilsvarende kommunens utgifter til gjennomføring av tiltak og oppgjør med leverandøren i avtaleperioden. Tiltakene kan både

være av investeringsmessig karakter og vedlikeholds-/driftsmessig karakter. Inngår investeringer i avtalen, vil en slik modell ha sterke likhetstrekk med «bygge-drive-overføre»-kontrakter. Det har vært vanlig at kommunene selv dekker investeringene. I slike tilfeller kan avtalen ha klare likhetstrekk med en tjenesteutsettingskontrakt.

2. Drøfting av regnskapsmessige problemstillinger

Ulike former for OPS gir opphav til ulike regnskapsmessige problemstillinger. Her drøftes regnskapsmessige problemstillinger knyttet til de tre formene for OPS som er omtalt ovenfor hver for seg.

2.1 Bygge-drive-overføre

2.1.1 Regnskapsmessige konsekvenser

Kontrakter av typen «bygge-drive-overføre» omfatter både utvikling og drift av anlegget samt tilhørende tjenestetilbud. Kommunen overtar anlegget, f.eks. et bygg eller en vei, ved kontraktens utløp.

Kommunen betaler for investeringen eller verdinedgangen med årlig leie over kontraktsperioden og eventuelt også for tjenesteleveransene. Det er imidlertid mulig at tjenesteleveransen og/eller investeringen helt eller delvis dekkes av brukerbetaling direkte til den private parten.

Regnskapsmessig blir hovedspørsmålet om anlegget i «bygge-drive-overføre»-kontrakter kan anses som finansiell leieavtale etter KRS nr. 8 Leieavtaler. Også dersom det ikke er avtalt overtakelse av anlegget må kontrakten vurderes opp mot KRS nr. 8.

2.1.2 Vurdering etter KRS nr. 8

OPS-kontrakter av typen «bygge-drive-overføre» må vurderes etter kriteriene i KRS nr. 8 punkt 3.2.3.

Forhold som hver for seg eller i kombinasjon vanligvis vil føre til at avtalen blir klassifisert som en finansiell leieavtale, er når:

- Avtalen overfører eierskap til eiendelen til kommunen ved utløpet av avtaleperioden.
- Kommunen kan velge å kjøpe eiendelen til en pris som forventes å være så mye lavere enn virkelig verdi på tidspunktet da kommunen kan kjøpe eiendelen, og at det ved avtalens begynnelse er rimelig sikkert at kommunen vil benytte seg av dette.
- Avtaleperioden strekker seg over det meste av eiendelens utnyttbare levetid, selv om eiendomsretten ikke er overført.
- Nåverdien av minsteleien overstiger så godt som hele den virkelige verdien av den leide eiendelen ved avtaleperiodens begynnelse.
- Eiendelene er av en så spesialisert art at bare leietaker kan benytte dem uten større endringer.

Indikasjoner på situasjoner som hver for seg eller i kombinasjon med andre også kan føre til at avtalen blir klassifisert som en finansiell leieavtale er:

- Dersom kommunen kan si opp avtalen, og motpartens tap i tilknytning til oppsigelsen bæres av kommunen.
- Når gevinster eller tap fra svingninger i den virkelige verdien av restverdien tilfaller kommunen (for eksempel i form av en leierabatt som tilsvarer mesteparten av salgsprovenyet ved avslutningen av avtalen).
- Når kommunen kan fornye avtalen i nok en periode til en leie som er vesentlig lavere enn markedsleien.

Et sentralt element i KRS nr. 8 er å fastsette leiebetalingene. Dette er definert nærmere i punkt 3.1. Et særtrekk ved «bygge-drive-overføre»-kontrakter er at de er sammensatt både av utvikling av anlegget, drift av dette og eventuelt også tilhørende tjenesteproduksjon overfor brukerne. Det er kun leiedelen av kontrakten som skal vurderes og håndteres etter KRS nr. 8. Dette er parallelt med at variabel leie ikke inngår i leiebetalingene etter KRS nr. 8 punkt 3.3.5. Driftsdelen av kontrakten skilles ut og regnskapsføres som kjøp av tjenester over kontraktperioden.

2.1.3 Noteopplysninger

Hvis kontrakten klassifiseres som en finansiell leieavtale, skal leieforpliktelsen inngå i noteopplysningene om langsiktig gjeld og spesifiseres dersom leieforpliktelsen er vesentlig, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-12 bokstav a. Tilsvarende skal leide eiendeler inngå i noteopplysningene om varige driftsmidler etter § 5-11 bokstav a, og spesifiseres hvis leieavtalen er vesentlig.

For OPS-kontrakter som ikke klassifiseres som finansielle leieavtaler skal det vurderes å gi noteopplysninger etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5-15, hvis opplysningene er vesentlige for vurderingen av kommunens økonomiske utvikling og stilling.

2.2 Tjenesteutsettingskontrakter

2.2.1 Regnskapsmessige konsekvenser

Selv om tjenesteutsettingskontrakter kan være en utfordrende kontraktsform reiser de få regnskapsmessige problemstillinger. Kommunen betaler leverandøren for levering av tjenester etter nærmere vilkår i avtalen. Tjenesteleveransen kan enten skje til kommunen eller direkte til sluttbruker. Det vil derfor variere om tjenesten er en innsatsfaktor i kommunens tjenesteproduksjon eller om den erstatter kommunal tjenesteproduksjon.

Etter anordningsprinsippet vil kommunens utgift være kjent i takt med at tjenesten leveres. Ved vesentlige forskjeller mellom faktisk tjenesteleveranse og når betalingen skjer, kan det være nødvendig å periodisere utgiftene.

2.2.2 Noteopplysninger

Tjenesteutsettingskontrakter antas normalt å være langsiktige. Hvis kontrakten er vesentlig for vurderingen av kommunens økonomiske utvikling og stilling, skal det gis noteopplysninger i henhold til budsjett- og regnskapsforskriften § 5-15.

2.3 Joint venture

2.3.1 Regnskapsmessige konsekvenser

Joint venture-avtaler innebærer at kommunen inngår i eierskap av et selskap sammen med den private parten. Dette selskapet kan levere tjenester gjennom avtaler som tilsvarer bygge-drive-overførekontrakter eller tjenesteytingskontrakter. De regnskapsmessige konsekvensene som gjelder disse avtalene kommer da i tillegg til de som følger av eierskapet.

Et joint venture-selskap vil normalt være et aksjeselskap, men det antas at f.eks. samvirkeforetak kan benyttes. Her omtales kun aksjeselskaper.

Kommunens aksjer i selskapet klassifiseres etter kriteriene i KRS nr. 1. Det følger av punkt 3.3 nr. 2 at en aksjepost av strategisk eller annen «ikke finansiell» karakter klassifiseres som anleggsmiddel. Det bør kunne legges til grunn at aksjer i joint venture-selskaper som hovedregel kan klassifiseres som anleggsmidler.

Anleggsmidler skal i kommuneregnskapet vurderes til anskaffelseskost, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 3-2 første ledd. Dette gjelder også for aksjer.

Det er ikke gitt særskilte vurderingsregler i regnskapsforskriften for felles kontrollert virksomhet. De alminnelige vurderingsreglene for aksjer klassifisert som anleggsmidler gjelder derfor også for slike selskaper. Videre innebærer arbeidskapitalprinsippet at det er endringer i kommunens arbeidskapital som skal inntekts- eller utgiftsføres i kommunens bevilgningsregnskap.

Kommunens eierskap i selskapet og transaksjoner mellom selskapet og kommunen regnskapsføres i samsvar med KRS nr. 13 Engasjement i selskaper – regnskapsmessige problemstillinger.

2.3.2 Noteopplysninger

Kommunens aksjer i selskapet skal opplyses om i note til regnskapet, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-11 bokstav b.

Det vil være vanlig at det foreligger tilleggsavtaler mellom deltakerne i et joint venture-selskap som kan innebære langsiktige forpliktelser for kommunen. Det kan derfor også være aktuelt med ytterligere noteopplysninger hvis forpliktelsene er vesentlige for vurderingen av kommunens økonomiske utvikling og stilling, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-15.

3. Oppsummering

1. OPS-avtaler av typen «bygge-drive-overføre» vurderes opp mot kriteriene for klassifisering som finansiell leieavtale etter KRS nr. 8.

Det er kun leiedelen av kontrakten som skal vurderes og håndteres etter KRS nr. 8.

2. Tjenesteutsettingskontrakter regnskapsføres som kjøp av tjenester fra andre.
3. Ved OPS som joint-venture selskaper skal kommunens aksjer i selskapet klassifiseres etter kriteriene i KRS nr. 1. Aksjer i joint venture-selskaper kan som hovedregel klassifiseres som anleggsmidler og måles til anskaffelseskost.
4. Det skal gis noteopplysninger om OPS-kontrakter som regnes som finansielle leieavtaler i henhold til budsjett- og regnskapsforskriften § 5-11 bokstav a og § 5-12 bokstav a.

For øvrige OPS-kontrakter gis noteopplysninger hvis kontrakten er vesentlig for vurderingen av kommunens økonomiske utvikling og stilling, jf budsjett- og regnskapsforskriften § 5-15.