



NOTAT – Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Fastsatt av GKRS' styre i møte 17.06.2016

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 oppgavebeskringen 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 tjenesteproduksjonen.

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.

En OPS-kontrakt er en gjennomføringsmodell basert på tidlig involvering av leverandørene. Basert på byggherrens behov vil et OPS-selskap 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:

- Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfer)
- Tjenesteutsettingskontrakter
- 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 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.

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>

Et eksempel kan være at en kommune får nye omsorgsleiligheter gjennom OPS. Anbud og kontrakt tildeles utbygger som bygger på kravene i ytelsesfokuset 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 opp 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 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, dekker 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 denne typen må vurderes etter kriteriene i KRS nr. 8. Vurderingskriteriene følger av punkt 3.3 nr. 6 og 7.

Dersom ett av følgende kriterier er oppfylt er avtalen å anse som finansiell:

- Leietaker har rett til kjøp av eiendelen til en pris som forventes å være vesentlig lavere enn markedsverdi på det tidspunkt retten kan benyttes. På tidspunkt for inngåelse av leieavtalen er det derfor rimelig sikkert at leietaker vil kjøpe eiendelen.
- Estimert leieperiode går over det vesentligste av eiendelens økonomiske levetid.
- Nåverdien av estimerte leiebetaling tilsvarer i hovedsak markedsverdien av eiendelen ved inngåelse av leieavtalen
- Eiendelen er av så spesiell karakter at den ikke kan brukes av andre enn leietaker, uten vesentlige endringer eller modifikasjoner

Dersom ikke disse kriteriene er oppfylt, kan andre indikasjoner på at avtalen anses som finansiell være:

- At leietaker ved å si opp leieavtalen står ansvarlig for et eventuelt tap for utleier
- Det vesentligste av gevinst og tap som følge av variasjoner i markedsverdien på eiendelen tilfaller leietaker
- Leietaker har etter utløpet av den opprinnelige avtalen rett til å fornye denne for en tidsbegrenset periode, til en leie som ligger vesentlig under markedisleie for en tilsvarende eiendel
- Dersom det foreligger andre forhold som gjør det rimelig sikkert at leietaker vil overta leieobjektet i løpet av avtaleperioden eller senere

Et sentralt element i KRS nr. 8 er å fastsette leiebetalingene. Dette er definert nærmere i punkt 3.2. Et særtrekk ved «bygge-drive-overføre»-kontrakter er at de er sammensatt både

av utvikling av anlegget, drift av denne og eventuelt også tilhørende tjenesteproduksjon overfører brukerne. Det fremgår ikke direkte av KRS nr. 8, men det må legges til grunn at det kun vil være leiedelen av kontrakten som skal vurderes og håndteres etter KRS nr. 8. Jf. at variabel leie ikke inngår i leiebetalingene etter punkt 3.5 nr. 12-15. Driftsdelen av kontrakten skilles ut og regnskapsføres som kjøp av tjenester over kontraktsperioden.

2.1.3 Noteopplysninger

Uavhengig av klassifisering av kontrakten som finansiell leieavtale eller ikke, vil det normalt ligge langsiktige forpliktelser i en OPS-kontrakt. Det følger av KRS nr. 6 punkt 3.1.3 nr. 7 at kommunen i note til regnskapet bør:

Opplyse om langsiktige forpliktelser utover langsiktig gjeld som har vesentlig betydning for kommunens driftsregnskap fremover. For eksempel langsiktige leieavtaler, leasingavtaler og avtaler om drift av kommunale tjenester.

Dersom kontrakten også er å anse som en finansiell leieavtale kommer også notekravene i KRS nr. 8 til anvendelse.

- For finansielle leieavtaler skal det gis noteopplysninger tilsvarende som for andre anleggsmidler, jf. KRS nr. 6 pkt. 3.1.3 nr. 4. For hver gruppe av anleggsmidler skal det gis opplysninger om hvor mye av den balanseførte verdi som utgjør finansielle leieavtaler.
- Leieforpliktelsen anses som en vesentlig forpliktelse og skal opplyses om i note, jf. KRS nr. 6 pkt. 3.1.3 nr. 7.

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 penalisere utgiftene.

2.2.2 Noteopplysninger

Tjenesteutsettingskontrakter antas normalt å være langsiktige. Den forpliktelsen som ligger i kontrakten bør derfor opplyses om i samsvar med KRS nr. 6 punkt 3.1.3 nr. 7.

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 2.3 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. regnskapsforskriften § 8 annet 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. KRS nr. 6 punkt 3.1.1 nr. 5.

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 opplysninger KRS nr. 6 punkt 3.1.3 nr. 7.

NOTATET ER OPPHEVET 5. MAI 2022