



Forord

Denne masteroppgaven er skrevet i samarbeid med Backe Prosjekt AS, som presenterte meg for OPS gjennom et internship jeg hadde i bedriften. Gjennom samtaler med flere aktører og OPS interesserte, lesing på tidligere forskning, og gjennomføringen av denne oppgaven har jeg dannet meg en omfattende og god forståelse av OPS som anskaffelsesmetode. Prosessen har vært spennende og lærerik og jeg håper resultatene vil komme til nytte ved videre arbeid med OPS i Norge.

Jeg vil takke Norsk Kommunalteknisk Forbund (ved Elisabeth Leikanger) og Tekniske forenings servicekontor AS (ved Eivind Moen) for adresselister til deltakere ved deres konferanser.

Videre vil jeg takke Backe Prosjekt AS som bidro med kontaktnettverk og ved å la meg få innsyn i deres OPS prosjekter, og representanten fra Difi som ønsket å stille til intervju for å diskutere resultatene av undersøkelsen.

Takk til alle respondentene på spørreundersøkelsen som tok seg tid til å svare, og sist men ikke minst takk til min tålmodige veileder Dag Einar Sommervoll.

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
SAMMENDRAG	V
INNLEDNING	1
MOTIVASJON	1
PROBLEMSTILLING.....	1
AVGRENSNINGAV OPPGAVEN.....	2
METODE OG DATAINNSAMLING	3
UNDERSØKELSER AV SUKSESSFaktorER:	4
<i>Feilkilder</i>	5
TEORETISK BAKGRUNN	6
OM OPS	6
<i>Hva er OPS?</i>	6
<i>Historie:</i>	9
<i>Gjennomførte OPS prosjekter i Norge:</i>	10
<i>Tildelingskriterier ved OPS</i>	10
<i>Fordeler og utfordringer med OPS</i>	11
<i>Anskaffelser.no</i>	12
SUKSESSFaktorER.....	14
<i>Suksessfaktorer i OPS prosjekter</i>	14
<i>Suksessfaktorer fra tidligere forskning</i>	16
TEORETISK UTREDNING AV DE MEST KRITISKE SUKSESSFaktorENE	21
<i>Gunstig investeringsmiljø (makro)</i>	21
<i>Økonomisk levedyktighet (prosjektrelatert)</i>	25
<i>Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer mtp. kompetanse</i>	27
<i>Solid økonomisk pakkeløsning (fra konsesjonær/aktør)</i>	29
<i>Hensiktsmessig risikofordeling via pålitelige kontraktsrettslige ordninger..</i>	29
RESULTAT FRA UNDERSØKELSER OG DRØFTING:	31
<i>Om spørreundersøkelsen:</i>	31
<i>Om intervjuene:</i>	31

GUNSTIG INVESTERINGSMILJØ (MAKRO):.....	32
<i>Forutsigbare risikoscenarier</i>	32
<i>Forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk</i>	33
<i>Stabilt politisk system</i>	33
<i>Tilstrekkelig lokalt finansmarked (tilgang til kapital)</i>	34
<i>Prosjektet er godt egnet for privatisering</i>	35
<i>Resterende faktorer i gruppen:</i>	35
ØKONOMISK LEVEDYKTIGHET (PROSJEKTRELATERT)	37
<i>Tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektet for å tiltrekke seg investorer;</i>	37
<i>Langsiktig etterspørsel etter de produkter / tjenester som tilbys av prosjektet;</i>	38
<i>Langsiktig kontantstrøm som er attraktiv for långiver</i>	38
<i>Resterende faktorer i gruppen:</i>	39
PÅLITELIGHET I SAMLINGEN AV MULIGE KONSESJONÆRER MTP. KOMPETANSE ..	40
<i>Et sterkt og dyktig prosjektteam</i>	40
<i>Kostnadseffektiv teknisk løsning</i>	41
<i>Effektiv prosjektorganisasjonsstruktur;</i>	41
<i>Partnering ferdigheter;</i>	41
<i>Resterende faktorer i gruppen:</i>	42
SOLID ØKONOMISK PAKKELØSNING (FRA KONSESJONÆR/AKTØR).....	43
HENSIKTMESSIG RISIKOFORDELING VIA PÅLITELIGE KONTRAKTSRETTSLIGE ORDNINGER.....	44
KONKLUSJON	45
FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING:	45
REFERANSER	A
VEDLEGG	D
VEDLEGG 1: OPS PROSJEKTER GJENNOMFØRT I NORGE FRAM TIL 2014	D
VEDLEGG 2: FREKVENNS OG ANTALL SVAR PÅ SPØRREUNDERSØKELSE.....	E

Figur- og tabelliste

Figur 1: NHO sammenligning av OPS mot andre entrepriserformer. * Design, Build, Finance og Maintain og eventuelt Operate. ** uten finansiering (Næringslivets Hovedorganisasjon (2014)).....	7
Figur 2: Oversikt over konkurransetrinnene i et OPS prosjekt. (Backe Prosjekt 2013).....	8
Figur 3: OPS prosjekter i Norge etter ferdigstillelse, U er estimert ferdigstillelse (egen framstilling, (2015)).....	10
Figur 4: Antall publiserte studier om KSF i OPS (Osei-Kyei og Chan (2015))....	15
Tabell 1: Samlingsmatrise av KSFer fra studier i perioden 1990-2013 (Osei-Kyei og Chan (2015)).....	16
Tabell 2: Suksessfaktorer fra Ng et al. (2012).....	18
Tabell 3: Suksessfaktorer fra Li et al. (2005).	19
Tabell 4: Suksessfaktorer fra Zhang (2005)	20
Tabell 5: Ikke inkluderte suksessfaktorer (Osei-Kyei og Chan (2015)).....	21
Tabell 6: Resultater fra hovedfaktor "Gunstig investeringsmiljø"	32
Tabell 7: Resultater fra hovedfaktor "Økonomisk levedyktighet"	37
Tabell 8: Resultater fra hovedfaktor "Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer".....	40
Tabell 9: Resultater fra hovedfaktor "Solid økonomisk pakkeløsning"	43
Tabell 10: Resultater fra hovedfaktor "Hensiktsmessig risikofordeling"	44

Sammendrag

På norsk:

Denne oppgaven undersøker kritiske suksessfaktorer (KSF) ved offentlig-privat samarbeid (OPS) i Norge, med vekt på tidligfase. Først blir det gjennomgått karakteristikker ved OPS i Norge. Deretter hvilken metode som blir benyttet i oppgaven, etterfulgt av en gjennomgang av litteratur, og hvilke suksessfaktorer som blir undersøkt nøyere. Gjennom en spørreundersøkelse av offentlige og private aktører i det norske OPS markedet, ble det kartlagt hvilke faktorer både offentlig og privat sektor rangerer som mest kritiske. Resultatene kan tyde på at makroøkonomiske forhold får mindre oppmerksomhet av aktører i Norge enn internasjonalt, og at prosjektledelsesrelaterte faktorer er meget viktig både for offentlig og privat sektor. Resultatene underbygger viktigheten av grundige analyser i forkant av igangsettelse av OPS prosjekt, og at egnethetsanalyser som konseptvalgsanalyser ikke bør utelates.

In English:

This thesis examines the critical success factors (CSF) of public-private partnerships (PPP) in Norway, with an emphasis on the feasibility stage. Firstly, characteristics of PPP in Norway is reviewed. Then the methodology used in the paper is explained, followed by a review of relevant literature and what success factors are examined more closely. Through a survey of public and private agents in the Norwegian PPP market, I was mapped which factors in both public and private sector ranks as the most critical. The results indicate that macroeconomic conditions get less attention by operators in Norway than abroad, and that project-related factors are very important for both public and private sectors. This results confirms the importance of thorough analysis in advance of the commencement of the PPP project, and of suitability analyzes such as concept analysis should not be omitted.

Innledning

Motivasjon

I forhold til andre land som England, Canada og Australia er Norge kun i oppstartsfasen av offentlig private samarbeid (OPS). Det har til dags dato blitt satt i gang ca. 40 OPS prosjekter i Norge, både innen infrastruktur og eiendom. Disse har blitt mottatt på forskjellig måte, hvor noen mener de enkelte prosjektene har blitt vellykket, mens andre mener motsatt om samme prosjekt. For å oppnå vellykkede prosjekter er det flere faktorer som må være tilstede, og siden OPS er relativt nytt i Norge er det behov for en kartlegging av hvilke faktorer som er kritiske. OPS er en spesiell type prosjekt, og krever derfor tilpassede kritiske suksessfaktorer (KSF) som ikke er overførbare fra vanlige konstruksjonsprosjekter. For å “bridge the gap” mellom internasjonal forskning på KSFer i OPS, vil det være nødvendig å se hvordan Norge skiller seg ut fra internasjonale resultater. Dette vil kunne danne et bedre grunnlag for senere å utforske KSFer tilpasset norske forhold.

Diskusjonen for og i mot OPS i Norge er også noe av grunnen til at dette er aktuelt. Denne diskusjonen har vært mye omtalt i media den siste tiden, samt på konferanser hvor både offentlige og private aktører er representert. Det er viktig for en saklig diskusjon videre at framtidige prosjekter kan gjennomføres på riktig måte slik at Norge kan danne seg mer erfaring ved bruk av denne anskaffelsesmetoden.

Problemstilling

Opgaven vil dreie seg om OPS, herunder hvilke faktorer er mest kritiske i tidlig fase for at et OPS prosjekt unngå konflikter og andre problemer i sin levetid. For å danne et grunnlag for drøfting av faktorene vil denne oppgaven ved bruk av internasjonal teori og kvalitative undersøkelser ta for seg problemstillingen:

Hva er de viktigste suksessfaktorer for OPS i Norge i tidligfase?

Dette vil jeg forsøke belyse ved følgende underspørsmål:

- Hva er kritiske suksessfaktorer ved OPS gjennomført internasjonalt?
- Hvilke prosjekter og prosjekttyper er gjennomført som OPS i Norge?

- Hvilke faktorer mener det private markedet er viktigst?
- Hvilke faktorer mener offentlig sektor er viktigst?

Denne problemstillingen vil bli forsøkt besvart ved gjennomgang av internasjonal forskning på OPS, og kvantitative undersøkelser i Norge. Det må da også dannes en oppdatert oversikt over OPS prosjekter gjennomført i Norge.

Avgrensning av oppgaven

Denne oppgaven vil ta for seg kritiske suksessfaktorer ved OPS prosjekter i Norge med vekt på tidlig fase. Denne oppgaven tar for eksempel ikke seg faktorer ved byggeprosessen eller faktorer som gjør seg gjeldende ved teknisk drift. Disse faktorene vil bli generelle slik at de kan benyttes over flest mulig OPS prosjekter.

Oppgaven benytter den definisjonen av OPS som inkluderer privat finansiering (se kapittel om OPS). Grunnen til dette er at når man inkluderer privat finansiering vil man få en annen dynamikk i prosjektet og medfølgende fordeler og ulemper, enn ved OPS hvor private ikke står for finansiering. Dette fører også til at det må utvikles egne KSfer for denne typen OPS.

Ettersom OPS fortsatt er et politisk følsomt tema, vil denne oppgaven forsøke å være objektiv og ikke ta stilling til det politiske spørsmålet om OPS skal benyttes eller ikke. Denne oppgaven er ment å bidra til utredningsprosessen for om enkelte prosjekter egner seg for OPS, og hvordan legge forholdene til rette for at prosjektet skal bli vellykket. Med vellykkede prosjekter menes at prosjektet oppnår en “win-win” situasjon for både offentlig og privat sektor, som er målet med OPS.

Metode og datainnsamling

I dette kapittelet vil jeg forsøke å beskrive, begrunne og forsvare valg av metoder for innsamling av data til oppgaven og drøftingen av denne. Med metode mener Gipsrud, Olsson og Silkoseth (2010) en planmessig framgangsmåte for innsamling av informasjon. Metoden jeg har benyttet er utvalgt basert på hvilken informasjon jeg ønsket å finne, samt hvilke ressurser jeg hadde tilgjengelig.

Eksplorativt design:

Dersom det finnes lite kunnskap på fagområdet er det nødvendig med et eksplorativt design. Eksplorativ, eller undersøkende, metode er passende dersom man vil ha bedre kjennskap til fagområdet, og derfor innsamle data. Innsamling vil her skje igjennom kvalitative tiltak som spørreundersøkelser eller intervju med sentrale aktører, samt innhenting av relevante internasjonale forskningsartikler (Gipsrud et al. (2010)).

Deskriptivt design:

Deskriptivt, eller beskrivende, design er hensiktsmessig å bruke dersom man har grunnleggende forståelse av fagområdet og dagens situasjon. Designet forsøker ikke å gi grunnlag for å påstå årsak-virkningssammenhenger, kun å beskrive dagens situasjon (Gipsrud et al. (2010)).

Denne oppgaven vil benytte til dels både eksplorativt og deskriptivt design. Ettersom det er relativt lite litteratur på området, vil jeg basere meg på forskningsartikler og studier fra utlandet. Dette vil danne grunnlag hvilke KSfer er relevante å undersøke i Norge. For å danne et bilde av hvilke faktorer offentlig og privat sektor mener er viktigst, vil det bli gjennomført en kvantitativ undersøkelse i form av en spørreundersøkelse, hvor resultatene skal drøftes ut fra innsamlet teori. Den kvalitative og deskriptive delen vil bli gjennomført for å kvalitetssikre drøftingen og, basert på erfaringen fra intervjuobjektene, bedre knytte drøftingen til virkelighetens situasjon. Intervjuene vil være uformelle og ha som hensikt å belyse eventuelle synspunkter som avviker fra teorien i drøftingen av resultatene fra spørreundersøkelsen.

Undersøkelser av suksessfaktorer:

For å identifisere relevante KSfer vil jeg se hva som er forsket på tidligere for å danne et sammenligningsgrunnlag. Det vil så bli valgt en passende studie å basere seg på for å få mest mulig direkte sammenligner. Zhang (2005) har blitt utvalgt som best egnede studie basert på en gjennomgang av studier som følger i kapittel om suksessfaktorer. De kritiske suksessfaktorene vil bli sortert i hovedfaktorer og underfaktorer. For å klassifisere graden av relativ viktighet vil jeg spørre et utvalg av personer som har kunnskap om OPS. Her vil jeg be dem rangere foreslåtte faktorer på en skala fra 0 til 5, hvor 0 er "ikke aktuell", 1 er lite og 5 er meget viktig. Dette vil være en unik rangering med hensyn til hoved suksessfaktor, altså det er kun de fem viktigste underfaktorer i hver hovedfaktor gruppe som blir rangert. Deretter gis en verdi til hver enkelt underfaktor lik verdien den har fått tildelt. For valgt verdi 0 gis tallverdi -1, ettersom ikke prioriterte faktorer vil få faktisk tallverdi 0. Verdiene summeres deretter opp, og faktorene rangeres. Verdien til underfaktor "i" vil da bli:

$$V_i = R_{i0} * -1 + R_{i1} * 1 + R_{i2} * 2 + R_{i3} * 3 + R_{i4} * 4 + R_{i5} * 5$$

Hvor V_i er samlet verdi for underfaktor i, og $R_{i,0-5}$ er antall svar med verdi 0-5 for faktor i. Faktoren vil deretter få tildelt en rank ut fra verdistørrelse hvor den høyeste verdien (ansett mest viktig) får rank 1 og etterfølgende faktorer rangert etter sin respektive posisjon. Fordi at flere faktorer kan få samme verdi vil ikke rangeringen være unik. Altså, det vil være mulig for faktorer å dele en rank. Dette er for å unngå en vilkårlig rekkefølge på tildelt rang ved faktorer med lik samlet verdi.

For å skille mellom hva offentlige og private mener er viktig vil jeg inkludere filterspørsmål i undersøkelsen som ber aktørene klassifisere hvilken sektor de representerer. Deretter vil jeg gjennomføre en enighetsanalyse mellom de to typene aktører. Denne vil bli gjennomført ved å benytte Okpala og Aniekwu (1988) sin kvantitative metode for denne delen. De benytter en såkalt "rank agreement factor" (RAF). Denne viser den gjennomsnittlige absolutte forskjellen mellom de to typene aktører. Altså ved å kalkulere maks uenighet for hovedfaktorgruppen (høyeste privat rank mot laveste offentlig osv.), for deretter å

kalkulere gjennomsnittlig faktisk uenighet. La ranken for faktor i for sektor 1 noteres som R_{i1} og for sektor 2 noteres R_{i2} . N er antall underfaktorer, og $j = N-i+1$. Maks RAF (RAF_{max}) defineres som:

$$RAF_{max} = \frac{\sum_{i=1}^N |R_{i1} - R_{j2}|}{N}$$

RAF defineres da som:

$$RAF = \frac{\sum_{i=1}^N |R_{i1} - R_{i2}|}{N}$$

Prosent uenighet (PD) defineres:

$$PD = \frac{RAF}{RAF_{max}} * 100$$

Prosent enighet (PA) blir da:

$$PA = 100 - PD$$

Vi ser da at jo høyere RAF er, jo lavere vil enigheten mellom de to typene aktører være. Dersom RAF er 0 vil de være 100% enige.

Feilkilder

Ettersom spørreundersøkelsen vil basere seg på en internasjonal spørreundersøkelse, og må oversettes til norsk, vil det kunne oppstå oversettelsesfeil i form av språklig formuleringer. På grunn av at profesjonelle aktører i Norge har andre begreper som benyttes vil det, til tross for teknisk korrekt oversettelse, kunne oppstå misforståelser. Dette er forsøkt forhindre ved å inkludere forklarende tekst i spørreundersøkelsen som er ment å klargjøre hva som menes med hver enkelt faktor, dersom oversettelsen ikke gjenspeiler hva som er standard faglige uttrykk. Det ble også åpnet en kommunikasjonskanal via e-post til alle som ønsket å stille spørsmål eller gi tilbakemelding ang. undersøkelsen.

Teoretisk bakgrunn

Om OPS

Hva er OPS?

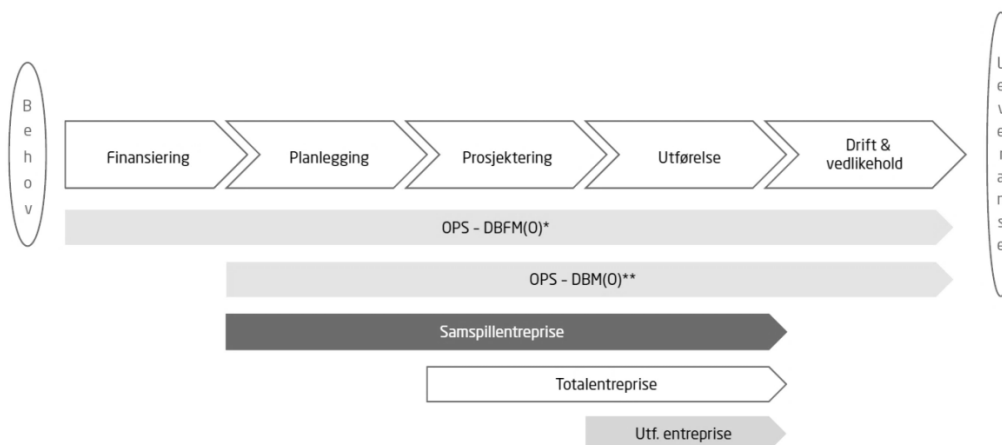
Oppnåelse av bærekraftig utvikling er en fundamental problemstilling for samfunn verden over, som også omfatter eiendomsutvikling for offentlige myndigheter. Budsjett- og tidsoverskridelser, byråkrati og vedlikeholdsetterslep preger ofte norske offentlige bygg og byggeprosjekter. Rådgivende Ingeniørers Forening anslår i sin nyeste analyse (2015), at Norge har et vedlikeholdsetterslep på 2600 milliarder kroner opp fra 800 milliarder i 2011. Samtidig møter norske kommuner, spesielt de mest sentrale, betydelig befolkningsvekst de neste årene og følgende store kommende investeringsbehov. Dette kommende investeringsbehovet er blant annet Oslo Kommunes hovedmotivasjon for å undersøke alternative anskaffelsesmetoder av offentlige bygg. En slik anskaffelsesmetode er Offentlig-Privat Samarbeid (OPS). Denne mekanismen har fått økende popularitet i Norge siden det første OPS prosjektet i Norge på starten av 2000-tallet.

OPS er, kort fortalt, en anskaffelsesmetode hvor staten, istedenfor å finansiere, bygge og vedlikeholde funksjonsbygg eller infrastruktur, konkurranseutsetter hele prosjektet fra finansiering til vedlikehold, mot en langsiktig leiekontrakt. Det er mest vanlig at staten selv står for driften av operasjonene bygget skal huse, som for eksempel skoledrift, men ved for omsorgsboliger er det også mulighet for at dette kan konkurranseutsettes.

For å forstå hvordan OPS skiller seg fra vanlig anskaffelsesmetoder er det nødvendig å forstå konteksten OPS befinner seg i. Et byggeprosjekt har flere faser igjennom levetiden. Helt generelt kan vi klassifisere dem i 7 faser. (Houck (2013))

1. Idé
2. Skisseprosjekt
3. Forprosjekt
4. Detaljprosjekt
5. Gjennomføring/bygging
6. Driftsfase (+forvaltning, vedlikehold og utvikling)
7. Sanering, salg eller riving

Mange prosjekt er kompliserte og består av flere faser eller har andre navn på de nevnte fasene, men de utvalgte er overordnede og gjelder generelt for de fleste bygge- og infrastrukturprosjekter. Ved tradisjonell statlig anskaffelse er gjerne entreprisformen et egenregi prosjekt, hvor staten eller en statlig underenhet er byggherre og styrer hele prosessen selv. Dette er vanlig for prosjekttyper som blir gjennomført ofte nok til at staten har en egen profesjonell enhet til å ta byggherre rollen. Staten benytter også andre kontraktsformer hvor de leder eller konkurransesutsetter forskjellige deler av prosjektet. En av disse kontraktsformene er da OPS, hvor det statlige organ fungerer som en bestiller, og ikke en byggherre. Tradisjonell konkurransesutsetting starter ofte ved fase 4, mens ved OPS inkluderes alt fra og med fase 2. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) lagde en god illustrasjon hvor de sammenligner OPS mot andre vanlige typer entreprisemodeller. De bruker litt ulike faser enn de som brukes i denne oppgaven, men jeg mener illustrasjonen bidrar godt til forståelsen av OPS.

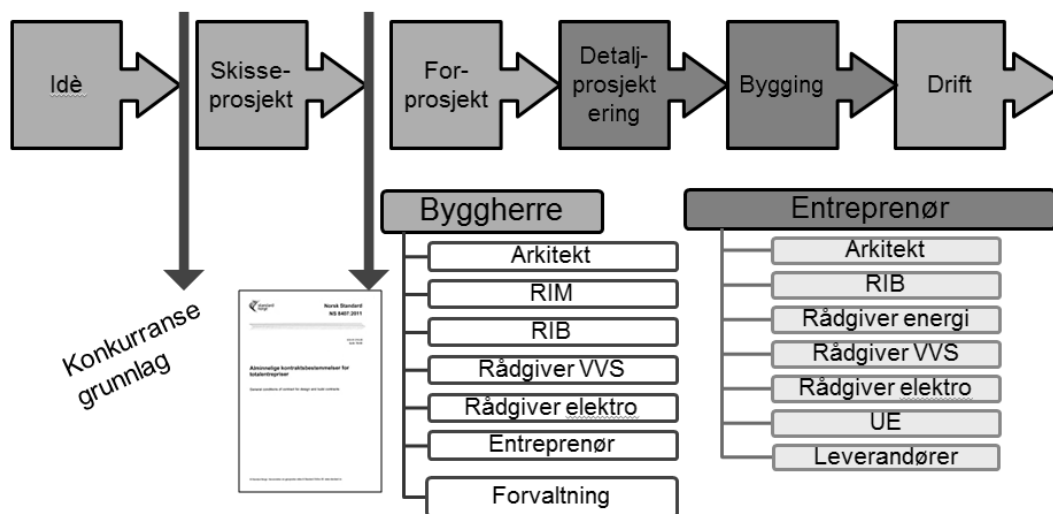


Figur 1: NHO sammenligning av OPS mot andre entreprisformer. * Design, Build, Finance og Maintain og eventuelt Operate. ** uten finansiering (Næringslivets Hovedorganisasjon (2014))

Vi ser av figuren at OPS kan gjennomføres med og uten privat finansiering. Ettersom privat finansiering er en av driverne bak mange av fordelene og ulempene som blir diskutert i forbindelse med OPS, er denne oppgaven dreier seg altså om OPS med privat finansiering (DBFM(O)).

OPS konkurransesutsettes ved at det blir holdt en prekvalifikasjonsrunde før skisseprosjektfasen hvor kommunen velger ut hvilke private aktører som kan delta. Her blir de påmeldte private aktørene filtrert etter kriterier som kommunen har satt opp, herunder økonomisk stabilitet, kompetanse i prosjektteam ol. Deretter konkurrerer de resterende bedriftene i skisseprosjektfasen med tanke på pris, løsning, oppgaveforståelse og lignende. Tomt for bygget eller infrastrukturen

blir enten gitt av kommunen mot en festeavtale på kr 1, eller blir en del av konkurransegrunnlaget for de private aktørene. I figuren under ser vi Backe Prosjekt AS sin framstilling av konkurransefasene (Backe Prosjekt 2013).



Figur 2: Oversikt over konkurransefasene i et OPS prosjekt. (Backe Prosjekt 2013)

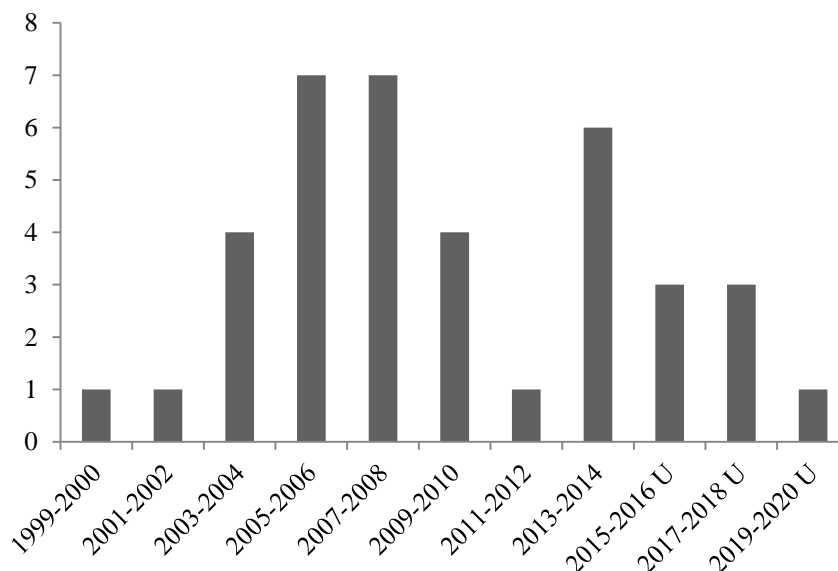
Et viktig element er eierskap av OPS prosjektet etter kontrakts utløp. Dette er viktig for de langsiktige strategiene til de forskjellige aktører, og har regnskapsmessige konsekvenser som kan påvirke lønnsomheten for begge parter i et OPS. Dersom offentlig aktør overtar bygget ved endt kontrakt er dette å anse som en såkalt “finanssiell lease”, og har lignende skatt, avgift og regnskapsmessige regler som et kjøp på avbetaling. Dersom privat aktør beholder bygget ved kontrakts utløp heter dette “operasjonell lease”, og vil få behandles som en løpende kostnad i det offentlige regnskap.

Bruken av OPS er et politisk følsomt tema, hvor en part mener dette er en uønsket privatisering av landet, mens den andre parten mener denne metoden gir betydelige fordeler for alle interessenter. Denne oppgaven ønsker å være upartisk, og undersøke problemstillingene objektivt. Li, Cheng og Love (2000) skrev angående den politiske følsomheten for temaet: *“Rather than arguing for a particular viewpoint, it would be more beneficial to investigate systematically what we do know and how we can proceed to learn more”*. Det er i denne ånden oppgaven ønsker å operere.

Historie:

Selv om OPS i dagens form ikke ble utbredt før 1990-tallet, er ikke partnerskap mellom offentlige etater og private bedrifter innen infrastruktur og eiendom noe nytt fenomen. Et eksempel på dette er en konsesjonskontrakt om å tilby drikkevann til Paris på 1800-tallet, tilbudt av en privat aktør. Eksempler på andre store samarbeid mellom offentlig og privat sektor er Suez kanalen, den trans-Sibirske jernbanen og tallrike kanaler, veibommer og jernbaner i Europa. Dagens OPS stammer fra det britiske Private Finance Initiative (PFI) som har blitt brukt i Storbritannia siden 1992. Det har siden den gang blitt satt i gang over 700 slike prosjekter i Storbritannia, noe som gjør dem verdensledende på bruk av OPS. (Solheim-Kile (2014)). OPS modellen varierer noe som følger av hvilken nasjon det blir implementert i og hvilke mål disse har (Abdel Aziz, 2007), og disse kontraktene har blitt mest brukt fra tidlige faser innen prosjektypene infrastruktur og anlegg. I Norge ble det i 1998 introdusert OPS for bruk i pilotprosjekter i infrastruktur, og i 2001 ble tre veiprojekter vedtatt skulle bygges med OPS som anskaffelsesmetode (Solheim-Kile (2014)). Parallelt med denne prosessen hadde Larvik Kommune allerede bygget en ny brannstasjon gjennom OPS som sto ferdig i 2000.

I grafen under ser vi en fremstilling av antall OPS prosjekter i Norge sortert etter ferdigstilling, og prosjekter som antas å ferdigstilles de neste 5 årene. Det er her ikke inkludert de tre nye veiprojektene som i forslag til revidert nasjonalbudsjett mai 2015 blir foreslått bygget som OPS. Hvilke prosjekter som er inkludert, finnes i tabellen vedlegg 1.

Gjennomførte OPS prosjekter i Norge:

Figur 3: OPS prosjekter i Norge etter ferdigstillelse, U er estimert ferdigstillelse (egen framstilling, (2015)).

Tildelingskriterier ved OPS

Ved OPS konkurranser benytter myndighetene tildelingskriterier, etter forskrift om offentlige anskaffelser, som representerer målene de ønsker å oppnå med prosjektet. Disse målene deles ofte inn i Pris, Kvalitet og Kompetanse. Følgende framstilling fra Backe Prosjekt AS presentasjon av OPS (2013) viser hvordan disse kriteriene ofte er vektet:

- Pris (45-60%)
 - Prosjektkostnad
 - Leiepris
 - FDV-honorar (forvaltning drift og vedlikehold)
 - Faktisk levert energi
- Kvalitet (30-45%)
 - Prosjektutforming
 - Løsning av funksjons- og arealprogram
 - Bygningsmessige kvaliteter
 - Tekniske anlegg
 - Miljø
- Tilbudt kompetanse og gjennomføringsevne (10-15%)
 - Nøkkelpersonell med CV
 - Oppgaveforståelse

Fordeler og utfordringer med OPS**Fordeler:**

Motivasjonen bak OPS er at den private sektors bygge og forvaltnings erfaring blir benyttet for å levere prosjekter av høy kvalitet til offentlig bruk. Akintoye et al. (2003) hevder at denne anskaffelsesmetoden gir en effektiv måte å levere bedre/mer verdi for pengene ved hjelp av konkurranseutsettelse, fleksibel forhandling, og risikoallokering mellom partene. Cumming (2007) mener at ved å benytte denne formen for samarbeid kan myndighetene fokusere på andre områder av økonomien for å fremme vekst og utvikling.

Tang, Shen og Cheng (2010) skriver i en gjennomgang av OPS litteratur om følgende fordeler som blir nevnt av internasjonale studier:

- Forbedret samarbeid mellom privat og offentlig sektor
- Bedre risikostyring
- Klarere offentlig politikk
- Avdekke kritiske suksessfaktorer
- Modnere kontrakts bruk
- Mer hensiktsmessig finansiell analyse

Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi), skriver på sin nettside www.anskaffelser.no (2015) om følgende fordeler:

- Bedre tjenester til brukerne
- Effektive og innovative løsninger
- Fokus på livssyklus kostnader og energieffektivitet
- Bedre kostnadsstyring ved mer hensiktsmessig risikofordeling
- Raskere gjennomføring av prosjekter
- Bedre standard i vedlikeholdsperioden

Utfordringer:

Til tross for økende implementering og forståelse av OPS som anskaffelsesform, møter man fortsatt noen hindringer som behøver oppmerksomhet. Noen av disse blir listet opp i Osei-Kyei og Chan (2015) sin litteratur gjennomgang:

- Høye transaksjonskostnader
- Lange anskaffelsesprosesser
- Mangel på relevante ferdigheter og erfaring

- Ikke attraktivt nok finansielt marked
- Ufullstendig overføring av risiko
- Høye egenandeler

Difi skriver om følgende utfordringer (Difi, Fordeler og Ulemper med OPS (2014)):

- Andre krav til bestillerkompetanse
- Høye transaksjonskostnader for leverandører i tilbudsfasen
- Marked og kapasitet
- Høyere finansieringskostnader
- Høyere krav til valg av leverandør
- Økt behov for å regulere ukjente forhold
- Høyere krav til garantier og håndtering av eventuell konkurs
- Videre salg av prosjektet

Det er tydelig at det finnes argumenter for og imot OPS. Vi ser også at mange av utfordringene oppstår i tidligfase av prosjektet, slik som for eksempel transaksjonskostnader, overføring av risiko (kontrakts basert), valg av leverandør. Et hjelpemiddel for å håndtere slik risiko kan være å identifisere kritiske suksessfaktorer for å gi disse ekstra fokus, og dermed øke sannsynligheten for at prosjektet blir vellykket.

Anskaffelser.no

Anskaffelser.no er en nettside drevet av Avdeling for Offentlige Anskaffelser i Difi (Direktoratet for Forvaltning og IKT) og har som hensikt å “*systematisere, analysere og formidle kunnskap*” (Difi, Steg for Steg om OPS tidligfase (2014)). Denne nettsiden er laget for å hjelpe offentlige organer å gjøre gode innkjøp, og omfatter blant annet informasjon om OPS. En del av denne informasjonen er en steg for steg gjennomgang av OPS og hva som er viktig å tenke på før man initierer slike prosjekter. Denne gjennomgangen ønsker jeg å gjengi for senere å vurdere om de viktigste KSFene er tatt hensyn til i deres veileder. De deler inn i 8 steg i tidligfasen.

1. Initiering

- Det bør være et nytt investeringselement i prosjektet for å lettere få oversikt over risikobildet.
- Prosjektet bør være et lavrisikoprojekt ut fra tekniske utfordringer.

- Det må være politisk vilje til å velge OPS som gjennomføringsmodell.
 - Oppdragsgiver må ha eller skaffe seg bestillerkompetanse på OPS.
 - Dyrere privat finansiering bør oppveies av andre positive effekter i en helhetlig vurdering av OPS
2. Er prosjektet egnet for OPS?
- Kan risikoelementene identifiseres og fordeles på en hensiktsmessig måte?
 - Er det mulig å framstille behovene i form av funksjonskrav, og er kravene målbare?
 - Kan det offentliges behov for styring ivaretas dersom prosjektet gjennomføres som en OPS-modell?
 - I hvilken grad kan design, bygging, drift og vedlikehold ses som en helhet?
 - Kan du oppnå bra konkurranse og interesse fra private leverandører, og er det et velfungerende marked for kontrakten?
3. Mål- og rammebetingelser
- Overordnet mål for anskaffelsen
 - Evt. formulering av hovedmål
 - Politiske føringer
 - Funksjonskrav
4. Prosjektorganisering
- Liten og effektiv prosjektgruppe med kjennskap til OPS, og med kommersiell, juridisk, teknisk, og finansiell kompetanse.
 - Referansegruppe
 - Styringsgruppe
5. Markedsundersøkelse
- Kartlegge private aktørers interesse for prosjektet
6. Valg av konkurransestrategi
- Prosjektets rammer og prosjektets deltakere og deres roller i prosjektet og evt. justering i gjennomføringsmodell.
 - Videre analyse av risiko, herunder politisk, juridisk, teknisk drift, planlegging, kommersiell risiko.
7. Planlegging av konkurransegjennomføring
- Utarbeide plan for konkurransegjennomføring, herunder ansvarlige ressurser, budsjettammer, behov for rådgivning/bistand, tidsrammer og plan over tilbudsprosessen
8. Godkjenning av gjennomføringsplan.
- Godkjenning av prosjektets styringsgruppe

Denne listen er en forkortet versjon av den informasjonen som finnes på nettsiden, men er tilstrekkelig for å se hvilke faktorer som er spesifikt nevnt, og sammenligne disse med KSFene senere i oppgaven.

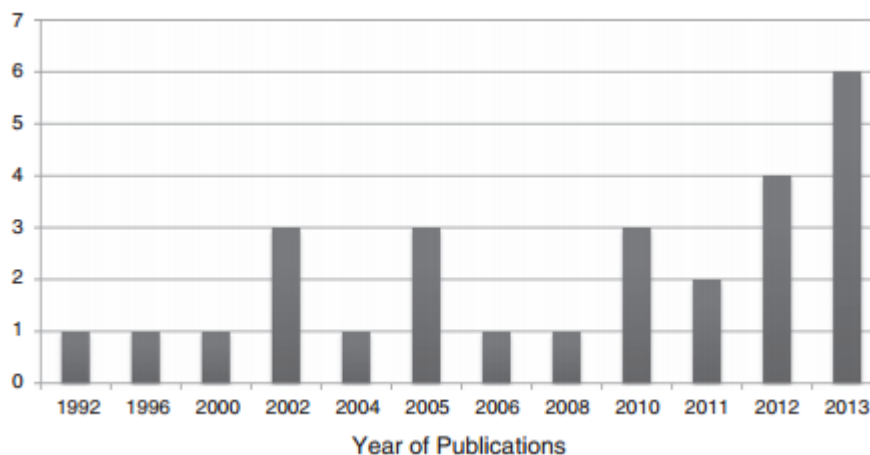
Suksessfaktorer

Kritiske suksessfaktor-metoder (KSF-metoder) har blitt benyttet for styring av prosjekter siden 1970-tallet og det er generelt antatt at en slik tilnærming åpner for bedre behandling av prosjekter, samt påviser områder hvor mer fokus er nødvendig (Boynton og Zmud (1984). Boynton et al. (1984) klassifiserer også KSF-metodologien som en prosedyre som forsøker å gjøre klart de områdene som er absolutt nødvendig at lykkes for et prosjekts suksess. Konseptet ble først utviklet av D. Ronald Daniel i 1961, men ble senere bearbeidet av Rockart (1982) til den metoden vi bruker i dag (Critical Success Factors, Wikipedia, (ingen dato). Kartlegging av prosjekters KSFe kan dermed bidra til å klargjøre hvilke faktorer i prosjektet som må kontrolleres nøye for at et ønsket resultat skal oppnås. Som navnet foreslår er det kun de kritiske faktorene som skal kartlegges. Det kan ofte være vanskelig for en enkelt person å vurdere kritiske faktorer opp mot hverandre mht. hvor kritiske de er. Det gjennomføres derfor undersøkelser blant aktører som har erfaring med en spesifikk prosjekttype (f.eks. IT prosjekter, energi prosjekter og OPS) slik at det kollektivt kan settes opp en rangering av faktorene. Hensikten med slike undersøkelser er da å dele erfaring mellom aktører slik at flest mulig prosjekter blir vellykkede.

Det finnes flere definisjoner på hva man regner som suksessfaktorer. Rockart (1982) definerte i sin tid «De få nøkkelområdene av aktiviteter hvor gode resultater er absolutt nødvendig for at en prosjektleder skal nå hans/hennes mål». Cooke-Davies (2002) derimot, definerer suksessfaktorer som «de handlinger i styringssystemet som direkte eller indirekte leder til at et prosjekt eller en bedrift lykkes». For å forenkle klassifikasjonen av hva som er en suksessfaktor, og dermed ikke begrense utvelgelsen av hva aktører mener er viktig, vil jeg benytte Boynton og Zmud (1984) sin litt løsere definisjon: «Suksessfaktorer er de tingene som må gå bra for at et prosjekt eller organisasjon skal være vellykket, og dermed også de ledelsesmessige områdene som behøver ekstra oppmerksomhet.»

Suksessfaktorer i OPS prosjekter

For OPS prosjekter har dette vært et område med økende fokus de siste årene. Osei-Kyei og Chan (2015) laget følgende framstilling av publiserte studier i populære journaler i perioden 1990-2013:



Figur 4: Antall publiserte studier om KSF i OPS (Osei-Kyei og Chan (2015)).

Vi ser at forskning på KSFer i OPS prosjekter har økt de siste årene som OPS blir en mer brukt anskaffelsesmetode internasjonalt. Det hersker liten tvil om at dette er et område det vil forskes mer på dersom bruken av OPS fortsetter å øke. Tidligere forskning har vært fokusert på områder som for eksempel i forskjellige faser av OPS gjennomføringen, forskjellige typer bygg og infrastruktur, og spesifikke geografiske områder. Siden det mest brukte området for OPS er infrastruktur prosjekter, er det også her det er det finnes mest forskning. Med infrastruktur menes bl.a. transport, telekommunikasjon og energi.

Ved å utforske og rangere kritiske suksessfaktorer ønsker jeg å informere framtidige OPS aktører om hvilke faktorer som er mest kritiske for deres prosjekt. Dette kan føre til en mer strukturert tilnærming til suksessfaktorer for OPS prosjekter, og øke sannsynligheten for at de blir korrekt iverksatt og gjennomført. Flere bruksområder for denne oppgaven kan være å tilpasse konseptvalgutredninger og andre egnethetsanalyser for OPS slik at de vurderer faktorene. Ng, Wong og Wong (2012) mener at en egnethetsanalyse alltid bør bli gjennomført for et OPS prosjekt, og bør inkludere drøfting av faktorer som relaterer seg til økonomiske, sosiale, tekniske og miljømessige hensyn. Dersom det for eksempel blir klarert i tidlig fase at en av faktorene som er blitt rangert meget kritisk ikke lar seg gjennomføre eller er ikke er til stede, kan dette være en indikator på at man bør avvente med prosjektet, eller det bør bli benyttet en annen anskaffelsesform.

Suksessfaktorer fra tidligere forskning

Det kan være nyttig å ta utgangspunkt i tidligere forskning når man velger ut aktuelle faktorer for videre undersøkelser. Det har blitt publisert flere litteraturgjennomganger og undersøkelser i forbindelse med KSFer for OPS prosjekter. Den nyeste gjennomgangen er gjennomført av Osei-Kyei og Chan (2015) og Tabell 1 lister opp nevnte faktorer og i hvilken frekvens disse er studert.

Critical success factors (CSF)	Publications																											Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	
Appropriate risk allocation and sharing	X					X	X			X			X			X	X	X		X		X	X	X	X			13
Strong private consortium		X	X							X	X		X			X	X	X	X	X		X			X			12
Political support				X		X							X	X	X		X	X						X		X		9
Public/community support					X							X	X				X				X	X			X	X		8
Transparent procurement	X				X		X		X	X		X	X								X	X			X	X		8
Favorable legal framework	X				X					X			X				X							X	X			7
Stable macroeconomic condition	X	X															X	X						X	X	X		7
Competitive procurement	X			X		X															X	X			X	X		6
Strong commitment by both parties						X	X			X		X	X												X			6
Clarity of roles and responsibilities among parties				X		X	X		X	X																X		6
Financial capabilities of the private sector			X					X						X				X			X							5
Technology innovation		X															X		X	X		X						5
Good feasibility studies	X				X								X				X						X					5
Open and constant communication				X		X	X	X		X																		5
Detailed project planning	X			X		X															X				X			5
Government providing guarantees		X	X												X									X		X		5
Trust					X	X				X																		4
Selecting the right project								X											X	X		X						4
Long term demand for the project	X	X				X								X														4
Clear project brief and design development				X		X					X													X				4
Political stability	X																	X					X					3
Competitive financial proposals							X										X				X							3
Mature and available financial market												X		X										X				3
Acceptable level of tariff			X																	X	X							3
Streamline approval process		X																				X	X					3
Compatibility skills of both parties				X																			X					2
Choosing the right partner																			X			X						2
Good leadership and entrepreneurship skills																			X	X								2
Sound economic policy												X		X										X				2
Well organized and committed public agency									X		X		X															2
Good governance									X		X															X		2
Clear goals and objectives			X				X																					2
Employment of professional advisors					X	X																						2
Financial accountability				X	X																							2
Consistent monitoring				X		X																						2
Reliable service delivery			X		X																							2
Environmental impact of project																					X		X					2

Tabell 1: Samlingsmatrise av KSFer fra studier i perioden 1990-2013 (Osei-Kyei og Chan (2015)).

Her ser vi hvor ofte faktorene er nevnt i litteraturen, noe som gir oss en pekepinn på hvilke som kan være aktuelle for nærmere undersøkelser. Det er her framstilt de 37 mest populære, altså nevnt mer enn én gang. Dette kan derimot ikke brukes som et nøyaktig estimat på hvor viktige faktorene er av flere grunner. Den mest åpenbare er at popularitet ikke er en nøyaktig estimator på hvor kritisk en faktor er. Ettersom dette ikke er en framstilling av hvor kritiske faktorene er i forhold til hverandre, er det hensiktsmessig å se på studier hvor faktorer rangeres.

Det har vært flere studier som rangerer KSF i OPS. Disse har i hovedsak vært gjennomført i Storbritannia, Hong Kong og Kina. OPS er meget påvirket av bl.a.

politiske systemer, og dette vil kunne påvirke hvilke faktorer blir ansett som kritiske. Det kan derfor ses å være hensiktsmessig å sammenligne rangering fra de forskjellige geografiske områdene med resultatene fra min undersøkelse for å se om noen faktorer er gjennomgående kritiske uavhengig av landegrenser. Jeg har derfor valgt ut tre studier fra forskjellige deler av verden som jeg ønsker å se nærmere på. Det er dessverre ikke slik at alle studiene baserer seg på samme metode og har identiske faktorer. Dette gjør en rank for rank sammenligning for alle studiene umulig, ettersom det vil være påvirket av hvilke faktorer som er inkludert eller ekskludert i de respektive studiene. Det er også forskjell på studiene mtp. om ranken er fordelt innad i en gruppering, eller totalt uavhengig av gruppering. Det som kan sammenlignes derimot, er relativ viktighet i form av “høy” eller “lav” rank.

Den første studien jeg har valgt er *“Factors influencing the success of PPP at feasibility stage – A tripartite comparison study in Hong Kong”* av Ng, Yoki M.W Wong, og James M.W. Wong, og er studie nr. 3 i Osei-Kyei og Chan sin litteratursamlingsmatrise. Denne studien fra 2012 tar utgangspunkt i at OPS har tre typer aktører (brukere, private og offentlige) og sammenligner KSF rangeringen av disse i Hong Kong. De baserer sine KSFer på Ozdoganm og Birgonul (2000), og begrunner dette med måten forfatterne inndeler faktorene. Siden denne studien er fra 2012 finner jeg det mer hensiktsmessig å sammenligne med denne, enn Ozdoganm og Birgonul sin studie direkte. Ozdoganm og Birgonul laget en sjekkliste som kan brukes for å vurdere egnetheten til et prosjekt for OPS. De delte 39 KSFer inn i fire klasser basert på hvilke typer risiko er involvert i ett OPS prosjekt:

Ng et al. (2012)

Gruppe	KSF	Rank
Tekniske:	Prosjektets størrelse er teknisk håndterbart av ett sammensatt prosjekt lag.	28
	Muligheten for innovative løsninger (f.eks. som leder til kostnad og tidsbesparelser)	14
	Tilgjengeligheten av erfaring fra offentlig side for å sette sammen lignende OPS prosjekter.	21
	Tilgjengeligheten av erfarne, solide og pålitelige private prosjekt lag.	2
	Tjenestekvaliteten kan enkelt defineres og måles objektivt.	16
	Kontrakten er tilstrekkelig fleksibel for å tillate endringer i produksjonsspesifikasjon.	26
	Prosjektet er ikke utsatt for raske endringer (f.eks. teknologiske endringer)	35
	Finansielle og økonomiske: Prosjektet er mer kostnadseffektivt enn tradisjonelle former for prosjektleveranser.	7
Prosjektet kan være vesentlig selvfinansiert, eller på en “non-recourse” basis (långiver har kun krav på tilbakebetaling fra prosjektets profitt, og ikke på anleggsmidlene til låntaker).	11	

	Prosjektets verdi er stor nok til å unngå uforholdsmessig store anskaffelseskostnader.	25
	Prosjektet er av finansiell interesse for privat sektor.	6
	Prosjektet kan tiltrekke seg utenlandsk kapital.	34
	Prosjektets lønnsomhet er tilstrekkelig for å tiltrekke seg investorer og långivere.	10
	Det økonomiske miljøet er stabilt og gunstig.	19
	Tilstedeværelsen av en solid statlig økonomisk politikk.	15
	Konkurransen fra andre prosjekter er begrenset.	36
Sosiale:	Det eksisterer en langsiktig etterspørsel av produktet/tjenesten i samfunnet.	3
	Samfunnet er forstående og støttende.	8
	Levering av tjenester er stabil og pålitelig.	5
	Nivået av avgifter/bompenger/tariff er akseptabelt.	1
	Prosjektet kan skape flere jobbmuligheter.	30
	Prosjektet er miljømessig bærekraftig.	20
Politiske og juridiske:	Prosjektet er ikke politisk følsomt.	31
	Det politiske miljøet er stabilt.	24
	Det er politisk støtte for prosjektet.	18
	Prosjektet er kompatibelt med nåværende lov- og institusjonelle ordninger.	17
	Det er et gunstig juridisk rammeverk (modent, fornuftig og forutsigbart).	12
Andre:	Rettferdige forhold for nye ansatte.	29
	Mulighet for betydelig overflødighet.	33
	Det finnes en løsning for overflødighet av sivile ansatte.	32
	Støtte og engasjement fra de ansatte i prosjektet.	22
	Fleksibilitet nok til å bestemme passende risikoallokering.	13
	Økonomisk støtte fra myndighetene er tilgjengelig. (f.eks. garantier eller lån)	27
	Tilsyn kan bli delt mellom offentlig og privat sektor.	23
	Mulighet for en effektiv kontrollmekanisme over det privat sammensatte prosjektlaget.	9
	De langsiktige målene og strategien til myndighetene samsvarer.	4

Tabell 2: Suksessfaktorer fra Ng et al. (2012)

Neste studie er “*Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry*” av Li, Akintoye, Edwards og Hardcastle, og er studie nr. 13 i Osei-Kyei og Chan sin litteratursamling. Denne studien fra 2005 undersøker forskjellene mellom offentlige og private aktører i KSF rangering. De delte inn 18 KSFer i fem klasser etter en statistisk faktor analyse som var ment å finne felles forhold mellom faktorene etter ranking undersøkelsen:

Li et al. (2005)

Gruppe	KSF	Rank
Effektiv anskaffelse:	Åpenhet i anskaffelsesprosessen	10
	Konkurransen i anskaffelsesprosessen	12
	God styring	8
	Godt organisert og engasjert offentlig etat.	7
	Sosial støtte	18
	Delt myndighet mellom offentlig og privat sektor	17
	Grundig og realistisk vurdering av kostnader og fordeler	5
	Prosjektets gjennomførbarhet:	Gunstig juridisk rammeverk

	Prosjektets tekniske gjennomførbarhet	6
	Hensiktsmessig risikofordeling og risikodeling	2
	Engasjement og ansvar fra offentlig og privat sektor	4
	Sterk privat samling av mulige konsesjonærer/private aktører	1
Garantier fra myndighetene:	Medvirkning fra myndighetene ved å stille garantier	16
	Fler nytte mål	14
Gunstige økonomiske forhold:	Stabile makroøkonomiske forhold	15
	Solid økonomisk politikk	13
Tilgjengelig finansielt marked:	Tilgjengelig finansielt marked	3
Ugruppert:	Politisk støtte	11

Tabell 3: Suksessfaktorer fra Li et al. (2005).

Den tredje studien er “*Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure development*” fra 2005 av Xueqing Zhang, og er studie nr 18 i Osei-Kyei og Chan sin litteratursamling. I motsetning til de to første studiene, tar ikke Zhang for seg et spesifikt geografisk område, men undersøkte blant profesjonelle aktører (uten å skille mellom offentlig og privat) i Australia, Hong Kong, Kina, Japan, Peru, Filipinene, Malaysia, Singapore, Sør-Afrika, Thailand, og Storbritannia. Han sammenlignet KSF rangeringen blant akademiske aktører og profesjonelle aktører, til motsetning fra offentlige og private, som tidligere studier har gjort. Zhang delte 47 KSFer inn i fem grupper:

Zhang (2005)		
Gruppe	KSF	Rank
Økonomisk levedyktighet:	Langsiktig etterspørsel etter de produkter / tjenester som tilbys av prosjektet	1
	Tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektet for å tiltrekke seg investorer	2
	Langsiktig kontantstrøm (som er attraktiv for långiver)	3
	Langsiktig tilgjengelighet av leverandører som er nødvendig for den normale driften av prosjektet	4
	Begrenset konkurranse fra andre prosjekter	5
Hensiktsmessig risikofordeling via pålitelige kontraktsrettslige ordninger:	Konsesjonsavtale	1
	Låneavtaler	2
	Garantier / støtte/ "comfort letter" morselskap	3
	Leveringsavtaler	4
	Operasjonsavtale	4
	Overtakelsesavtale	5
	Design og konstruksjonskontrakt	6
	Aksjonæravtaler	7
	Forsikringsavtaler	8
Solid økonomisk pakkelsning (fra konsesjonær/aktør):	Passende toll / tariff nivå (er) og passende justerings formel	1
	Solid økonomisk analyse	2
	Evnen å håndtere svingninger i renter / valutakurser	3

	Kilder og struktur av hovedlån og rullerende kreditt	4
	Langsiktig gjeldsfinansiering som minimerer refinansieringsrisiko	5
	Investerings-, betalings-, og tilbakebetalingsplaner	6
	Stabil valuta hvor evt. gjeld og egenkapital er finansiert	7
	Fast og lav rente finansiering	8
	Lave finansielle kostnader	9
	Høy egenkapital / gjeldsgrad	10
Gunstig investeringsmiljø:	Stabilt politisk system	1
	Støttende stat, makro	2
	Forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk	3
	Gunstig økonomisk system, makro	4
	Prosjektet er godt egnet for privatisering	5
	Forutsigbare risikoscenarier	6
	The project is in public interest	7
	Tilstrekkelig lokalt finansmarked (tilgang til kapital)	8
	Lovende økonomi, makro (vekstmuligheter)	9
	Forutsigbar valutarisiko	10
	Støttende og forstående samfunn	11
Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer mtp. kompetanse:	Et sterkt og dyktig prosjektteam	1
	Godt forhold med vertsmyndighet	2
	Ledende rolle av en viktig bedrift eller entreprenør	3
	Effektiv prosjektorganisasjonsstruktur	4
	Solid/godt gjennomført teknisk løsning	5
	Kostnadseffektiv teknisk løsning	5
	Offentlig sikkerhet og helsemessige hensyn	6
	Partnering ferdigheter	7
	Lav miljøpåvirkning	8
	Mye erfaring i internasjonal OPS prosjektledelse	9
	Tverrfaglige deltakere	10
	Innovativ teknisk løsning	11

Tabell 4: Suksessfaktorer fra Zhang (2005)

Som vi kan se fra grupperingene i de tre overstående studiene er det flere som ligner på hverandre, men har en litt annen formulering. Det er også noen som har klassifisert en faktor som en hel gruppe, som andre har laget som underfaktor. Det er derfor et rimelig overlapp av faktorer i gruppene. Osei-Kyei og Chan (2015) fant flere faktorer som disse tre studiene ikke dekker. Disse faktorene er listet opp i tabellen under. Vi ser at formuleringen på faktorene ofte gjør at det er litt tvetydighet. Man kan for eksempel hevde at for å ha et godt forhold til vertsmyndighet som Zhang (2005) har inkludert, må man også ha tillitt (Trust) til hverandre, og åpen og konstant kommunikasjon (Open and constant communication).

Ikke inkluderte faktorer:

Competitive procurement

Clarity of roles and responsibilities among parties

Technology innovation

Open and constant communication
Detailed project planning
Trust
Selecting the right project
Clear project brief and design development
Competitive financial proposals
Streamline approval process
Compatibility skills of both parties
Good leadership and entrepreneurship skills
Employment of professional advisors
Financial accountability
Consistent monitoring
Environmental impact of project

Tabell 5: Ikke inkluderte suksessfaktorer (Osei-Kyei og Chan (2015))

For min oppgave ønsker jeg å basere meg på Zhang (2005) sine faktorer. Grunnen for dette er i hovedsak hans geografisk spredte tilnærming. Ved å spre undersøkelsen over store geografiske områder vil man kunne få et resultat som er mindre avhengig av spesifikke politiske situasjoner, og vil få fram faktorer som er viktige for OPS generelt. Denne studien er også mer rettet mot OPS i tidligfase enn for eksempel Ng et al. (2012). Han har også inkludert flere KSfer enn de andre studiene, noe som gir den fordel at det er lettere å sette fingeren på et viktig element, enn hvis faktorene er grupperte. Han har også rangert faktorene i henhold til gruppering. Ved å basere meg på Zhang sin undersøkelse kan jeg sammenlikne rankene fra min undersøkelse direkte med hans resultater, deretter gjøre en kvalitativ sammenligning mot de to andre studiene.

Teoretisk utredning av de mest kritiske suksessfaktorene

I denne seksjonen ønsker jeg å utrede de faktorene som etter spørreundersøkelsen viste seg å være mest relevant. Dette for å gi en bakgrunn for drøftingen som kommer i neste kapittel.

Gunstig investeringsmiljø (makro)

Villigheten private aktører, både utførende, kredittgivende og investorer, har til å utvikle offentlige bygg og infrastruktur avhenger naturligvis mye av investeringsmiljøet de opererer i. Dersom myndighetene blir ansett å ha lav kredittverdighet, eller det er vanskelig å håndheve kontrakter i området, kan det være vanskelig å få private aktører til å binde seg til store prosjekter. For at et

investeringsmiljø skal være gunstig bør både økonomiske, juridiske og politiske systemer være modne og pålitelige. Siden myndighetene har som oppgave å legge til rette for slike systemer, følger det også at det er de som bør ta risikoen for disse typer faktorer i OPS sammenheng. Ofte er nøkkeltall som brutto nasjonalprodukt brukt som mål på den økonomiske tilstanden til et land. Andre nøkkeltall for en god økonomi er for eksempel arbeidsledighet, entreprenørskap, konkurser og lignende.

Norge er ansett som et meget stabilt land, både økonomisk, juridisk og politisk selv om økonomien har fått et lite tilbakeslag etter fallet i oljeprisen i 2014. De KSFene som er gruppert under denne hovedfaktoren omhandler juridiske, økonomiske, og politiske faktorer.

Forutsigbare risikoscenarier

Forutsigbarhet i prosjektenes risikoscenarier vil være en viktig faktor for alle prosjekter med lang tidshorisont. Det er derfor viktig for alle parter, spesielt de private, at før man binder seg til et prosjekt må alle deltakere forstå de risikoscenarier som oppstår slik at fordeling av risiko kan skje på best mulig måte. Som en følge av effektiv kartlegging og forståelse av risikoer, vil disse kunne prises og fordeles mer korrekt. Risikofordeling er, som tidligere nevnt, en sentral del av OPS, og Jui-Sheng Chou og Dinar Pramudawardhani (2014) mener til og med at de fleste mislykkede OPS prosjekter ikke har hatt riktig risikofordeling. Dette understreker viktigheten av risikohåndtering.

Norge har, som tidligere beskrevet, en relativt stabil økonomi og stabilt politisk system. Dette gjør at de risikoscenarier som analyseres ofte heller er på et mer mikro nivå og prosjektrelatert, enn på makro nivå. Solheim-Kile et al (2014) har tidligere undersøkt risikofordelingen på OPS prosjekter i Norge og dannet en oversikt over hvordan risiko blir fordelt i norske OPS prosjekter. Han finner at risikoen ved design, konstruksjon og forvaltning oftest ligger hos den private part, mens politisk og regulatorisk risiko oftest ligger hos offentlig sektor (Solheim-Kile et al.(2014)). Dette stemmer godt med hvordan risiko anbefales å fordeles, selv om han finner noen unntak.

Forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk

Grunnet nødvendigheten av fungerende kontrakter i et OPS, er et forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk høyst nødvendig. Zhang (2005) belyser to problemstillinger som kompliserer denne faktoren. En problemstilling er at rammeverket bør være forutsigbart, men også kunne oppdateres etterhvert som lærdom om OPS praksis tilegnes. Dette innebærer at man må finne en balanse som kan være vanskelig å opprettholde over tid. En annen problemstilling er at rammeverket bør være oppdatert og omfattende, men samtidig kan overregulering og byråkrati påvirke OPS og dens deltagere negativt. Et eksempel på et område som Zhang (2005) mener bør tilstrekkelig reguleres er budprosessen. Denne prosessen er avhengig av riktige tildelingskriterier og gjennomsiktighet for å sikre en rettferdig konkurranse og unngå unødvendig kritikk av interessenter og samfunnet ellers. På den andre siden kan for sterke regler om åpenhet føre til at private føler de mister konkurransekraft, og ønsker ikke å delta.

I Norge er det juridiske systemet regnet som stabilt i forhold til flere land internasjonalt. Det gjør at kontrakter som inngås i stor grad blir overholdt, og tvister som oppstår blir rettferdig behandlet i det juridiske systemet.

Stabilt politisk system

OPS er selvfølgelig direkte avhengig av politisk støtte siden det er de som står for igangsettelsen av slike prosjekter. På grunn av det lange tidsperspektivet til OPS kontrakter er det viktig at staten er positive til at OPS benyttes over lengre tid. Det har påvirkning for de private ved at det er få som vil delta i OPS konkurranser dersom de ikke vet om myndighetene vil sette stopper for det på ubeleilige tidspunkt. Det er mange områder internasjonalt hvor risikoen for ekspropriasjon og nasjonalisering er betydelige. Dette vil få følger på blant annet risikopåslaget til de private, og gjøre OPS en dyrere affære.

Norge er et av verdens mest stabile politiske land, hvor det er relativt små forskjeller mellom de mest populære partiene i forhold til andre deler av verden. Det skal derimot ikke store svingninger til i det politiske bildet før tilbudet på OPS prosjekter forandrer seg. I dag har vi en blå-blå regjering som har uttalt at de ønsker mer bruk av OPS for eksempel for å fremskynde større veiprosjekter. Dette

gjør at det er en positiv stemning rundt OPS i Norge for øyeblikket, men dersom et parti som ikke ønsker bruk av OPS vinner neste valg, kan dette endre seg noe. Det ikke bare på statlig nivå politiske partier kan påvirke bruken av OPS. Kommunepolitiske faktorer har ofte mer påvirkning på de enkelte prosjekter ettersom de ofte gjennomføres med kommunen som nærmeste offentlige myndighet.

Tilstrekkelig lokalt finansmarked (tilgang til kapital)

Over 50% av OPS prosjektene gjennomført før 2014 hadde størrelsesordener lavere enn 24 millioner euro, som er hva PFI i Storbritannia krever for å klassifiseres som PFT (Solheim-Kile et al. (2014)). Det er fortsatt ikke små prosjekter i norsk skala, og krever betydelig kapital for å gjennomføres. Prosjekter som infrastruktur (veier), skoler og omsorgsboliger, som er de mest brukte sektorene for OPS i Norge, vil derfor kreve store investeringer finansiert av forskjellige grader egenkapital og gjeld. Gjelden er ofte sammensatt av konvensjonelle banklån, obligasjoner, og lignende. Tilgangen på slik kapital varierer fra land til land, men det er ofte godt utviklede land som mest attraktive områder. I Storbritannia er det ikke uvanlig å inkludere bankene i OPS prosjekter, noe som har gjort at banker som Bank of Scotland, ABN Amro, DMG og Bank of America har egne godt erfarne OPS spesialister (Li et al. (2005)).

Det er store forskjeller på hvor utviklet de lokale finansmarkedene i verden er, og det vil utgjøre store forskjeller for hvilke prosjekter som kan gjennomføres og hvor høy eller lav finansieringskostnadene vil være. I tillegg til slike nasjonale forskjeller er det også mer lokale forskjeller. Kapital er ofte mer tilgjengelig i store byer, hvor likviditeten i investeringsmarkeder er større. Vi ser for eksempel at flere av OPS prosjektene har vært gjennomført i Oslo området og ellers sentrale områder. For det norske markedet har det vært en økning av investeringer i eiendom de siste årene mye som følger av lav rente på finansiering (økt tilgang på kapital), og god avkastning på eiendom (CBRE (2014)).

Prosjektet er godt egnet for privatisering

Det er ikke alle typer prosjekter som egner seg for OPS. Dette er grunnen til at det utvikles konseptvalgsutredninger før et prosjekt blir kontrahert i offentlig sektor. Formålet med slike utredninger er å avdekke om prosjektet er egnet for bruk av

OPS som anskaffelsesform. Noen eksempler på typer prosjekter som ikke egner seg for OPS kan være bygg eller infrastruktur hvor myndighetene er avhengig av å kunne utvide eller endre relativt frekvent. Sykehus er tatt fram i av aktører i UK som mindre egnet dersom det skal være mulighet for nye avdelinger som trenger ny intern infrastruktur osv. Dette vil føre til endringer i kontrakt og pris etter ferdigstilling, og vil gi private aktører veldig mye forhandlingskraft. I Norge håndteres ofte problemstillinger ved framtidig utvidelser med opsjoner i kontrakten. Dette fører til at det må brukes flere ressurser ved inngåelse av kontrakt for å riktig prise disse opsjonene. Advokat Torkildsen & Co, som er en av Norges ledende juridiske rådgivere innen OPS, har i et vedlegg til kommunestyremøte 11. Mai i Ullensaker uttalt seg om dette. De mener at det er ugunstig, og muligens også ulovlig etter anskaffelsesregelverket, å inkludere opsjoner på mer enn 4 år i kontrakter med usikker langsiktig etterspørsel. Det er også flere faktorer som kan gjøre et prosjekt uegnet for privatisering. Anskaffelser.no gjennomgår flere av disse under steget "Er prosjektet egnet for OPS?", som er nevnt tidligere.

Økonomisk levedyktighet (prosjektrelatert)

Det sier seg selv at for alle typer prosjekt med private aktører må det være økonomisk levedyktig. For prosjekter med så lang levetid som OPS, er det nødvendig å tenke langsiktig lønnsomhet. Dette er avhengig av flere faktorer som langsiktig etterspørsel, konkurranse, stødig og langsiktig kontantstrøm, og tilgjengeligheten av leverandører som kan operere og drifte det ferdige prosjektet. Tradisjonelt brukes finansielle modeller til å estimere lønnsomheten i et prosjekt. Private og offentlige aktører har ofte forskjellig syn på finansielle verdsettelsesmetoder, men de mest brukte verdsettelsesmetodene er payback metoden, diskontert kontantstrøms metoden, nåverdi og internrente metoden (Zhang (2005)). Dersom man er kjent med finansiell teori kjenner man til disse metodene, og hvilke styrker og svakheter de enkelte har, og denne oppgaven går ikke videre inn på dette. På grunn av usikkerhetsmomenter som ikke nødvendigvis kommer fram i disse modellene blir det også benyttet risikojusterte diskonteringsrate modeller som kapitalverdi modellen (KVM) og vektet gjennomsnittlig kapitalkostnad (WACC), og mer statistiske modeller som beslutningstrær (realopsjonsverdier) (Ye og Tiong (2000)). Disse modellene brukes da ofte av den private sektoren for å estimere lønnsomhet i prosjektet.

Dersom prosjektet ikke blir vurdert lønnsomt nok for private, men er av stor samfunnsøkonomisk nytte, kan myndighetene tilby økonomisk støtte eller garantier for å tiltrekke seg interessenter. Hvordan risiko er behandlet har stor betydning også for sammenligning, eller såkalt benchmarking, av OPS prosjekter mot prosjekter gjennomført på tradisjonell måte, men dette er utenfor rammene av denne oppgaven.

Tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektet for å tiltrekke seg investorer

Risiko og behandling av risiko i verdsettelsesmodeller har mye å si for denne faktoren, ettersom det bestemmer mye av estimatene lønnsomhet for private. Forskjellige syn på de risikoene som kan oppstå vil kunne føre til at et prosjekt som det offentlige mener er tilstrekkelig lønnsomt, vil ikke det private investere i da de ser større risikoer enn det offentlige.

Langsiktig etterspørsel etter de produkter / tjenester som tilbys av prosjektet

For prosjekter som er avhengige av markedet for å få tilbakebetalinger, slik som infrastrukturprosjekter ofte er, har langsiktig etterspørsel stor innvirkning. Det er naturligvis vanskelig å forutsi hvor stor trafikk en vei vil ha om 15 år, og det er derfor ofte delt risiko i denne faktoren. Det kan for eksempel være at reguleringsplaner endrer seg i løpet av kontraktperioden slik at en mer effektiv vei kan bygges som avlaster OPS prosjektets vei, og fører til lavere inntekter for de private. Dersom slike tilfeller kan oppstå er det nødvendig at myndighetene garanterer for en forhåndsbestemt porsjon av inntektene, slik at det ikke vil være insentiv til å svekke inntjeningsgrunnlaget for OPS prosjektet før veien er tilbakebetalt.

I Norge er det som tidligere nevnt flest markedsuavhengige prosjekter som er gjennomført, hvor myndighetene står for all markedsrisiko. Skoler har for eksempel leiekontrakter for X antall år uavhengig av om den er i bruk, eller hvor mange elever som går der. Skoler, politi- og brannstasjoner, og sykehjem har også økende etterspørsel så lenge det er befolkningsvekst i området. Som vi ser av oversikten over OPS prosjekter i Norge er de aller fleste prosjekter slike bygg. Det er også viktig å skille prosjekter ut fra hvordan de kontraktuelt behandler overdragelse ved endt kontraktid. Dersom det er en finansiell lease, vil den

langsiktige etterspørselsrisikoen falle på det offentlige. Ved en operasjonell lease vil de private bære denne risikoen.

Langsiktig kontantstrøm som er attraktiv for långiver

Som tidligere nevnt er det flere banker i Storbritannia som har blitt inkludert som aksjonær i store OPS prosjekter. Dette har store fordeler for finansieringskostnaden som normalt blir av betydelig størrelse, og vanligvis får kapitaliserte renter før inntektene begynner å strømme inn. Kontantstrømmen i prosjektet er da ment å dekke utgifter til drift av det ferdige prosjektet, og renter og avdrag fra finansieringen. Dersom man har långivere med som interessent vil kapitalkostnaden kunne senkes ettersom de får bedre innsikt i prosjektet og har egeninteresse av at prosjektet blir vellykket.

I Norge er kontantstrømmene i OPS som tidligere nevnt oftest kontraktbasert, og kommunale betalere i Norge er ansett som veldig stabile. Det er vanlig i OPS prosjekter i Norge å dele inn leie i to deler, hvor en del er ment å betjene forvaltning av bygget, og en er betalt til eier av bygget. På denne måten kan private aktører ha forskjellige justeringsformler, og da bedre kontrollere driftsrisiko.

Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer mtp. kompetanse

Før et OPS prosjekt konkurranseutsettes er det høyst nødvendig at myndighetene forsikrer seg om at den private sektor som vil konkurrere om prosjektet, innehar både den tekniske kompetansen, og er finansielt stabile nok til å gjennomføre prosjektet. Internasjonalt er ofte OPS prosjekter teknisk kompliserte, og Osei-Kyei og Chan (2015) identifiserte 12 studier som hadde inkludert denne faktoren. De mener også at den kompliserte naturen til OPS prosjekter gjør det vanskelig for et enkelt firma å håndtere, og det blir derfor dannet et samarbeid mellom flere private leverandører. Zhang (2005) skriver at hvor det er myndighetenes oppgave å legge til rette for at private aktører skal interessere seg for OPS prosjekter, ligger fortsatt det meste av prosjektets skjebne i private hender. Dette understreker viktigheten av pålitelige og kompetente private aktører. Et eventuelt samarbeid mellom flere private aktører gjør at samarbeidsevner og ledelse også blir viktige faktorer. I mindre kompliserte prosjekter er det fortsatt mulig at en enkelt aktør gjennomfører avtalen. Et eksempel på et komplisert prosjekt som har nytt godt av

private samarbeid er London Underground Connect kontrakten som var et OPS prosjekt som skulle forsyne London Underground med avanserte radiokommunikasjonssystemer. Her var aksjonærene blant annet Thales (et forsvar- og elektronikkselskap), Flour (et stort ingeniør og konstruksjonsfirma) og Laing Investments (et privat investeringsfirma). Ved dette private samarbeidet kunne de fordele forskjellige risikoer ut fra hvem som best kunne håndtere dem (Cheung et. al. (2012)). Love et. al. (2000) mener også at hvor godt forhold de private aktørene har til vertsmyndigheten også påvirker resultatene, og at gjensidig tillitt og engasjement er høyst nødvendig.

Et sterkt og dyktig prosjektteam

Et prosjektteam med erfaring fra OPS, og bestående av kunnskapsrike deltakere er selvsagt veldig viktig for at prosjekt skal lykkes. Riktig prosjektteam påvirker alt fra om prosjektet blir levert i tide og til hvor lønnsomt prosjektet blir. Det blir ofte innhentet ekstern kompetanse, både for å ha større mulighet for å vinne prosjektet og for at prosjektet skal bli vellykket. Denne kompetansen kan innhentes ved å rekruttere riktig personell, eller å utkontrahere prosjektledelsesoppgaver.

I Norge blir egne prosjektledelsesfirma mye brukt, både av offentlige og private aktører. Noen av disse er HR Prosjekt, Terramar og Metier. Slike bedrifter innehar kompetanse ofte fra flere OPS prosjekter og blir kontrahert for å håndtere planlegging, organisering eller styring.

Kostnadseffektiv teknisk løsning

OPS er ment å gi mange fordeler som drøftet tidligere, men så lenge det er konkurranse om et OPS prosjekt, vil pris sannsynligvis være den høyest vektet faktoren. Det er derfor viktig for private aktører å være konkurransedyktige ved kostnadene på prosjektet, og viktig for offentlige aktører å få god pris på produktet.

Norge har stort fokus på å hente ut hele potensialet til et OPS samarbeid, og ikke bare prispotensialet. Som vi ser fra de vanlige tildelingskriteriene blir pris ofte vektet 45-60%. Dette betyr at selv om kostnad fortsatt er det høyest vektete tildelingskriteriet er mye av konkurransen også på andre elementer.

Effektiv prosjektorganisasjonsstruktur

En prosjektorganisasjons struktur gir rammer for lanseringen og implementeringen av prosjekter. Larson og Grey (2011) kap. 3, skriver at et godt system ivaretar oppdragsgivers og prosjektets mål ved å effektivt balansere disse behovene. Det er også viktig at man betrakter størrelsen til prosjektet ved utforming av prosjektorganisasjonsstrukturen. Det må vurderes ut fra hvert enkelt prosjekt hvilken form organisasjonsstrukturen skal ta. Det argumenteres for at innovasjonsmomentet i OPS ikke bare kommer i form av tekniske spesifikasjoner men også i måten prosjektorganisasjonen fungerer på, og tilpasses prosjektene.

Partnering ferdigheter

Backe Prosjekt understreker at samarbeidsferdigheter og tillitt er helt essensielle for å kunne gjennomføre vellykkede OPS prosjekter. Tillit er ikke en egen KSF i denne studien, men det er et viktig nok element til at 4 av studiene i Osei-Kyei og Chan (2015) sin gjennomgang valgte å inkludere dette som en egen faktor.

Solid økonomisk pakkelse (fra konsesjonær/aktør)

Det er tidligere drøftet litt om finansiering av OPS prosjekter. Merna og Dubey (1998) skriver at infrastrukturprosjekter ofte er finansiert slik at långiver kun har krav på inntektene fra prosjekter grunnet at eiendelene i slike prosjekter sjeldent har betydelig restverdi. Derfor har den finansielle pakkelse større innvirkning på OPS prosjekter i forhold til design og konstruksjonskostnad enn hva andre konstruksjonsprosjekter opplever. Zhang (2005) skriver at vesentlige ressurser bør benyttes for å sikre at den finansielle løsningen er optimal for det relevante prosjektet, med tanke på bruken av gjeld, egenkapital, underdannet gjeld, entreprenør- og leverandørgjeld, og andre finansielle finansieringsverktøy. Norge har et godt utviklet og relativt modent finansmarked, som tidligere nevnt. Det er mindre utenlandsk finansiering av OPS prosjekter, og dermed mindre fokus på valutahåndtering i de finansielle pakkene.

Hensiktsmessig risikofordeling via pålitelige kontraktsrettslige ordninger

Som denne oppgaven har vært inne på, er risikofordeling og allokering av risiko til den som håndterer denne best, et veldig viktig område for vellykket implementering av OPS. Man vil i slike prosjekter forvente at myndighetene

ønsker å overføre risiko i forbindelse med design, konstruksjon og drift, mens det private ønsker å overføre politisk, regulatorisk og inflasjonsrisiko til det offentlige (Solheim-Kile et al. (2014)). For at allokeringen skal være gyldig er det nødvendig med kontrakter. Før kontraktene blir utformet er det viktig å identifisere hvilke risiko kan oppstå, og hvordan disse skal fordeles. Dette danner grunnlaget for risikohåndtering med kontrakter. Andre elementer som bør inkluderes er i følge Chua, Kog og Loh (1999) klare mål, forpliktelsene og rettighetene til partene, klare formuleringer i beskrivelsene av sluttproduktet, tvisteløsnings ordninger, og insentivene til de forskjellige partene. Ettersom kontraktene blir signert veldig tidlig i prosjektets levetid, men har så mye å si for resultatet av prosjektet er det viktig at alle parter forstår hva som må inkluderes i kontraktene.

Praksis ved avtaleverket for Norske OPS kontrakter i forhold til internasjonale avtaleverk er færre kontrakter, men med større omfang. OPS avtaleverket i Norge består i hovedsak av fem avtaler (Torkildsen & Co, Presentasjon av Konkurransesgrunnlag (2015)):

1. OPS avtalen
2. Festeavtale/ Kjøp av tomt
3. Forprosjekt- og byggefaseavtale
4. Leieavtale
5. Driftsavtale

I forhold til internasjonalt avtaleverk, som beskrevet av Zhang (2005), inneholder for eksempel den norske forprosjekt- og byggefaseavtale elementer av leveringsavtale og overtakelsesavtale, mens driftsavtalen inneholder det som er formulert som operasjonsavtaler.

Resultat fra undersøkelser og drøfting:

Her følger resultatene fra spørreundersøkelsen samt drøfting og uttalelser fra intervjuer.

Om spørreundersøkelsen:

Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av det nettbaserte programmet Questback, og sendt per e-post til respondentene. Ettersom det ikke er gjennomført veldig mange OPS prosjekter i Norge var det en utfordring å identifisere respondenter med OPS kompetanse. Dette ble løst ved å ta kontakt med arrangører av to konferanser i perioden 2013-2015 som omhandlet OPS. Gjennom et samarbeid med Norsk Kommunalteknisk Forbund og Tekniske forenings servicekontor AS som var arrangørene på disse konferansene, fikk jeg benyttet deres deltakerlister ved utsendelse av undersøkelsen. Det ble lagt vekt på i beskrivelsen av undersøkelsen at respondentene kunne svare dersom de selv mente de hadde OPS kompetanse.

Det ble sendt ut ca. 220 undersøkelser, og mottok 43 svar. Av de 43 var 22 fra privat sektor, og 21 fra offentlig sektor. Resultatene fra undersøkelsen er vedlagt i vedlegg 2. I studien til Zhang (2005), hvor han undersøkte blant flere nasjoner, ble det sendt ut omtrent 200 undersøkelser og fikk totalt 46 svar. Det er da en lignende svarprosent i denne undersøkelsen som Zhang oppnådde med sin.

Om intervjuene:

Intervjuene ble gjennomført etter resultatene fra spørreundersøkelsen var kommet inn. Disse intervjuene var av uformell karakter, og uttalelser fra de forskjellige kandidatene vil bli inkludert i drøftingen. Intervjuobjektene var fra Backe Prosjekt AS, som er en sentral privat OPS aktør med erfaring fra bygg av skoler og andre offentlige tjenestebygg, og Difi som tidligere presentert. Jeg understreker at drøftingen i sin helhet er gjort av forfatteren og utenom uttalelsene representerer ikke nødvendigvis drøftingen Backe Prosjekt eller Difi sine meninger.

Gunstig investeringsmiljø (makro):

Gunstig investeringsmiljø:	Lokal rank			Zhang (2005)		
	Tot	Priv	Off	Tot	Ind	Aca
Forutsigbare risikoscenarier	1	1	4	6	4	4
Forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk	2	2	2	3	2	5
Stabilt politisk system	3	3	1	1	3	1
Tilstrekkelig lokalt finansmarked (tilgang til kapital)	4	4	6	8	8	7
Prosjektet er godt egnet for privatisering	5	5	5	5	6	2
Prosjektet er av offentlig interesse	6	6	3	7	7	6
Gunstig økonomisk system, makro	7	9	7	4	5	3
Lovende økonomi, makro (vekstmuligheter)	8	6	10	9	10	4
Støttende og forstående samfunn	9	9	8	11	9	8
Støttende stat, makro	10	8	9	2	1	3
Forutsigbar valutarisiko	11	11	10	10	11	6

RAF:	1,727
RAF_{max}:	5,091
PD:	34 %
PA:	66 %

Tabell 6: Resultater fra hovedfaktor "Gunstig investeringsmiljø"

Forutsigbare risikoscenarier

Som vi ser fra tabell 6 har den private sektoren rangert forutsigbarhet i risikoscenarier på førsteplass, mens den offentlige sektor har rangert dette som rank 4. Som vi kan se av resultatene i vedlegg 2 er det veldig lite spredning i rangeringen for denne faktoren hos de private aktørene, noe som tyder på at det er stor enighet blant de private at dette er den viktigste faktoren. Noe av grunnen til dette kan være at private aktører er mer avhengig av en vellykket risikoanalyse, ettersom de må konkurrere på pris for å få prosjektet, og grunnet størrelsen av OPS prosjekter, kan de få store økonomiske problemer dersom de priser dette feil. Det offentlige har også rangert denne faktoren relativt høyt, men den nedprioriteres til fordel for politiske og juridiske faktorer. Anskaffelser.no legger mye fokus på grundige risikoanalyser, og som vi kan se fra deres steg-for-steg veiledning mener de det skal gjøres både en initial og senere en grundig analyse. Det er litt overraskende at i Zhang (2005) har respondentene rangert denne faktoren til rank 6. Dette kan muligens forklares ved at landene Zhang undersøkte har mindre stabile makro forhold en Norge, og derfor verdsetter overordnede faktorer høyere. Li et al. (2005) har ingen faktor som direkte nevner risikoscenarier, men rangerer "Hensiktsmessig risikofordeling og risikodeling" som rank 2 av sine 18 faktorer, noe som tyder på at dette også er veldig viktig i

UK. Ng et al. (2012) Har ingen spesifikk faktor på risiko, men ettersom deres faktorer er delt inn i grupper etter hvilke typer risikoer de representerer, er det rimelig å anta at dette også er essensielt for dem.

Forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk

Denne faktoren har både offentlige og private aktører rangert som nummer 2. Hos begge aktørene har de fleste rangert denne som “4”, men hvor private har relativt lav spredning i svarene sine, har offentlige aktører en større spredning. Dette kan peke på større uenighet blant offentlige ansatte enn hva du finner hos private. Respondentene til Zhang (2005), har også prioritert denne faktoren høyt, med total rank 3, og industriell rank 2. Ng et al. (2012) inkluderer en lignende faktor med formuleringen “Gunstig juridisk rammeverk” som får tildelt rank 12 av 39, og er dermed den høyest rangerte faktoren i gruppen av politisk og juridiske faktorer. Det som er mer interessant er at den private sektoren i Ng et al. (2012) sin studie rangerer denne faktoren så lavt som 21, mens den offentlige rangerer den til rank 9. Det juridiske er altså betydelig viktigere hos offentlige aktører i Hong Kong, enn det er for private. Denne ulikheten finner vi ikke i Norge, eller i UK hvor private og offentlige rangerte samme faktor henholdsvis 9 og 7 av 18 (Li et al.(2005)). Anskaffelser.no presiserer at det er viktig med juridisk spisskompetanse i OPS grunnet de spesielle kontraktene, vurderinger knyttet til skatt og avgift og lov om offentlige anskaffelser. De har altså tatt hensyn til denne faktoren.

Stabilt politisk system

I undersøkelsen rangerte offentlige aktører denne faktoren som nummer 1, mens private rangerte den som nummer 3. Spredningen i svar hos privat sektor viser at private aktører mener at faktoren er blant de fem viktigste, men gav den verdi mellom 1 og 3, hvor 3 har fått flest stemmer (merk at i undersøkelsen var verdi 1 “minst viktig”, og verdi 5 “mest viktig”). Offentlig sektor er mer sentrert rundt rank 4 og 5, hvor 4 har fått flest offentlige stemmer av noen av faktorene i denne gruppen.

Det er tydelig at dette er en viktig faktor for begge sektorer, men viktigst hos offentlig sektor. Grunnen til dette kan være at offentlige administrative aktører må

forholde seg til et endrende politisk bilde noe som gjøre dette til en mer aktuell faktor for dem. Private aktører ønsker muligens et stabilt politisk system for å danne seg flere erfaringer og kompetanse over tid, og kan derfor fokusere på OPS på lengre tidsperspektiver. I et intervju med Backe Prosjekt AS nevner de at denne forskjellen kan skyldes at den politiske risikoen for enkeltprosjekter ofte er gått over når private begynner å investere i konkurransemateriale, da prekvalifiseringer ikke medfører for store kostnader. De forteller også at det er i prekvalifiseringsperioden denne risikoen er størst for private, og nevner for eksempel Lier Kultushus som skulle gjennomføres som OPS, men politikerne ombestemte seg og avsluttet konkurransen etter prekvalifiseringen. I Norge er det heller ikke uvanlig at kommunen tar forbehold om endelig godkjenning noe som gjør at private ønsker honorering for deltakelse i tilfelle det blir avlyst. Zhang (2005) har også funnet at dette er en viktig faktor, og respondentene har totalt rangert denne som nummer 1. Den industrielle sektoren har hos Zhang rangert denne likt den private sektoren i Norge. Hardcastle et al. (2005) har ingen lignende faktor, men hos Ng. et al. (2012) er faktoren "Det politiske miljøet er stabilt" rangert til 24 av 39 totalt, hvor privat sektor har rangert den til 13, mens offentlig sektor rangert den til 31. Det er interessant at det er den private sektor som rangerer dette høyest. Det tyder på at i Hong Kong har muligens den politiske stabiliteten større påvirkning på den private sektoren.

Anskaffelser.no nevner politisk risiko under andreomgangs analyse av risiko, men skriver ingenting om konsekvenser eller hvordan håndtere risikoen. Dette kan være for at Difi ikke skal være politisk aktiv, men veilede offentlige aktører dersom det er blitt bestemt at et prosjekt kan vurderes for OPS. Det kan være hensiktsmessig å kartlegge konsekvensene av denne risikoen både for private og offentlige aktører. Dersom dette fører til at private aktører vegrer seg fra å engasjere seg i anbudskonkurranser for OPS prosjekter, er det en mulighet at myndighetene kan tilbyr refusjon av kostnader i forbindelse med konkurranse dersom denne blir avbrutt.

Tilstrekkelig lokalt finansmarked (tilgang til kapital)

Denne faktoren har blitt rangert som nummer 4 av private aktører og nummer 6 av offentlige aktører. Det er rimelig å anta at dette er en viktigere faktor for de

private, ettersom det er de som står for finansieringen i denne typen OPS prosjekter. Backe Prosjekt mener at det ikke er vanskelig for private aktører i Norge å skaffe finansiering, mye på grunn av den lave risikoen man har ved kommunale eller statlige betalere i Norge. Spredningen av rangeringer hos de private viser at det er flest som har gitt denne faktoren verdi 2 og 3, noe som kan forklares ved at mange av de private aktørene finansierer prosjektene i hovedsak selv, men selger ofte ut andeler av det ferdigstilte prosjektet for å hente tilbake kapital. Hos Zhang (2005) er denne faktoren rangert som nummer 8 av private, og 7 av akademikere, noe som gav den en total rank på 8. Dette kan igjen forklares av at respondentene i Zhangs studie verdsetter makroøkonomiske faktorer høyt. Li et al. (2005) har faktoren “tilgjengelig finansmarked”, som private rangerer 4, og offentlige ranger 7, som gir en total rank på 3. Dette tyder på at dette er en viktigere faktor i UK hvor som nevnt, størrelsen på prosjektene er mye større.

Anskaffelser.no nevner lite om finansmarkedene. Grunnen til dette er nok at denne risikofaktoren ikke er like relevant ved OPS behandling hos offentlige aktører.

Prosjektet er godt egnet for privatisering

Denne faktoren er også de private og offentlige aktørene i Norge enige om. Med rangering 5 hos begge sektorene og relativt lite spredning i svarene tyder dette på at begge sektorene mener dette er en av de fem viktigste faktoren i denne gruppen. Faktoren har fått lik total rangering i Zhang (2005) sin undersøkelse, noe som tyder på at dette er omtrent like viktig for alle aktører, til tross for geografisk plassering. Ng et. al. (2012) har inkludert en hel gruppe for å avklare tekniske faktorer som kan gjøre et prosjekt uegnet for OPS, inklusivt flere av faktorene som nevnes i Anskaffelser.no sin veileder.

Resterende faktorer i gruppen:

Vi ser av enighetsvurderingen for faktoren at offentlige og private aktører er nesten 70% samstemte etter rank agreement factor metoden. Ettersom OPS er relativt nytt i Norge, og det langt mellom aktører som har erfaring med OPS prosjekter, er det som nevnt litt over 20 respondenter per sektor. Dette fører til at

det skal lite til før det blir et relativt stort avvik. Jeg regner derfor ca. 70% enighet som en høy enighetsgrad. Det denne hovedfaktoren belyser er at det er muligens større fokus på makroøkonomiske faktorer i andre land, enn det har vært i Norge. Backe Prosjekt er enige i grunnen til at det er så lav rang på makroøkonomiske faktorer i Norge kan skyldes høy stabilitet i det norske makroøkonomiske bildet, som gjør at slike faktorer har veldig liten sannsynlighet for å påvirke enkelt prosjekter. Dette mener en representant fra Difi også kan være en mulig årsak til at slike faktorer rangeres relativt lavt. Den belyser også at forutsigbare risikoscenarier er viktigst for offentlige aktører mens et stabilt politisk system er viktigst for offentlige aktører. Den største forskjellen var på faktoren som omhandlet lovende makroøkonomi hvor offentlige rangerte den på 10, mens private rangerte den til 6. Det å belyse disse forskjellene kan føre til mer forståelse mellom sektorene, og gi bedre kvalitet i anskaffelsesprosessene av OPS prosjekter. For eksempel kan anskaffelser.no inkludere hvordan offentlige aktører best kan håndtere politisk risiko, slik at dette ikke blir et hinder i OPS prosessen.

Økonomisk levedyktighet (prosjektrelatert)

	Økonomisk levedyktighet			Tot	Ind	Aca
	Tot	Priv	Off			
Tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektet for å tiltrekke seg investorer	1	1	1	2	3	2
Langsiktig etterspørsel etter de produkter / tjenester som tilbys av prosjektet	2	4	2	1	1	1
Langsiktig kontantstrøm (som er attraktiv for långiver)	2	2	3	3	2	3
Langsiktig tilgjengelighet av leverandører som er nødvendig for den normale driften av prosjektet	4	3	4	4	4	5
Begrenset konkurranse fra andre prosjekter	5	5	5	5	5	4

RAF:	0,800
RAF _{max} :	2,400
PD:	33 %
PA:	67 %

Tabell 7: Resultater fra hovedfaktor "Økonomisk levedyktighet"

Tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektet for å tiltrekke seg investorer;

Både offentlig og privat sektor har rangert denne faktoren som den mest kritiske i denne gruppen, men hvor private spredningen av privates svar er minimal, og så mange som 11 har valgt høyest viktighetsverdi (5), har offentlige hatt større vekt på nest høyest viktighetsverdi (4). Det er hos offentlig sektor veldig jevnt mellom rank 1 og 2 i denne kategorien, mens det hos privat sektor er et stort sprik mellom rank 1 og 2. Dette er ikke overraskende, og det er lovende at offentlig sektor viser god forståelse for at det også skal være lønnsomt for private å investere i denne typen prosjekter. Det er naturligvis forskjellige meninger om hva som er "tilstrekkelig", men dette er meget prosjektbasert. Grunnleggende finansiell teori sier at risiko og forventet avkastning er direkte avhengig, noe som også bør være sant for OPS prosjekter. Zhang (2005) fant at industriell sektor rangerte denne faktoren som nummer 3, under tilstrekkelig etterspørsel og langsiktig og stabil kontantstrøm. En mulig forklaring på dette kan være at prosjekter i utlandet har vært mye toll-, tariff-, eller bompenggeavhengig og tilbakebetalingen er derfor mye mer styrt av markedsmessige forhold, enn i Norge hvor de fleste prosjektene har vært mer kontraktmessig uavhengig av markedsmessige svingninger (skoler, juridiske bygg, og omsorgsboliger). Anskaffelser.no anbefaler at prosjektene er lavrisikoprosjekter, slik at risikoene ikke vil føre til unødvendig høye priser. Ved høyrisikoprosjekt som er samfunnsnyttige bør muligens myndighetene ta risikoene ved å selv være byggherre og eier av prosjektet.

Langsiktig etterspørsel etter de produkter / tjenester som tilbys av prosjektet;

Totalt rangerer denne faktoren som nummer 2 fra undersøkelsen i Norge. Det er ikke overaskende, gitt grunnene over. Norske private aktører ikke bekymrer seg mye for etterspørsel av produkter som skoler og offentlige tjenestebygg så lenge de er tilstedeværende i områder med befolkningsvekst, som vi ser de fleste prosjektene har vært. Dersom det også er en finansiell leasingavtale på prosjektet holder de så og si ingen etterspørselsrisiko på slike prosjekter. Backe Prosjekt sier at i prosjekter hvor de har operasjonell lease har de som regel også en plan på hva bygget kan brukes til dersom kommunen ikke ønsker å fornye leiekontrakten når denne er utgått. Omsorgsboliger kan for eksempel gjøres om til leiligheter. Representanten fra Difi påpeker viktigheten av å tidlig avklare om prosjektet skal være en finansiell eller operasjonell lease, slik at faktorer som denne kan vurderes mest mulig korrekt fra både offentlig og privat side. Som vi ser av tabell 7 har private aktører rangert denne 4, mens offentlige aktører rangerer denne som nummer 2. Grunnen til at det er viktigere for offentlige myndigheter at det i norske prosjekter, som diskutert, ofte har vært den offentlige sektor som har tatt konsekvensene av etterspørselen etter produktene. I utlandet, hvor OPS er mer benyttet i infrastrukturprosjekter er det ikke overraskende at Zhang (2005) finner at aktørene rangerer dette som nummer 1, og i Ng et al. (2012) sin studie rangerer denne som nummer 3 av 39. Anskaffelser.no nevner ikke dette som en del av egnethetsanalysen, noe som kan være hensiktsmessig dersom Norge skal øke bruken av OPS til infrastrukturprosjekter slik som statsminister Erna Solberg, og finansminister Siv Jensen har uttalt i 2014. Dette kan derfor være et mulig forbedringspotensialer for Difis offentlige veilederer.

Langsiktig kontantstrøm som er attraktiv for långiver

Totalt er denne faktoren også rangert som nummer 2. Dette kan skyldes at langsiktig etterspørsel ofte er direkte korrelert med langsiktig kontantstrøm. Det er derfor ikke overraskende at disse to faktorene er rangert likt. Vi ser også at dette er en rank viktigere for private aktører enn for offentlige, hvor private har rangert denne som nummer 2, og offentlige som nummer 3. Dette er også tilfellet i Zhang (2005) sin studie, men her med industriell rank 2, og akademisk rank 3, til en total rank 3. Dette kan tyde på at, ikke overraskende, långiveres preferanser blir høyt verdsatt i alle OPS prosjekter.

Resterende faktorer i gruppen:

Enighetsgraden i denne gruppen er også nesten 70%, noe som tyder på at også med økonomisk levedyktighet er det ikke store enighetsforskjeller mellom offentlig og privat sektor. Den største forskjellen er at privat sektor rangerer langsiktig etterspørsel lavere enn offentlig sektor. Dette kan være grunnet at i de fleste OPS prosjektene gjennomført i Norge er etterspørselsrisiko tatt av myndighetene. Dette området kan trenge mer fokus i framtiden dersom OPS blir mer tatt i bruk for store veiprosjekter, som er mer avhengig av bruk. En sunn praksis for statlige garantier i veiprosjekter bør etableres for å dele langsiktig etterspørselsrisiko. Vi ser også at faktoren om begrenset konkurranse fra andre prosjekter er rangert lavest. Dette skyldes muligens at de prosjektypene hvor OPS har blitt benyttet i Norge, ikke er prosjekter hvor det ikke har eksistert konkurranse, for eksempel skoler og politibygg.

Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer mtp. kompetanse

Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer mtp. kompetanse						
	Tot	Priv	Off	Tot	Ind	Aca
Et sterkt og dyktig prosjektteam	1	1	1	1	1	2
Kostnadseffektiv teknisk løsning	2	2	2	5	5	5
Effektiv prosjektorganisasjonsstruktur	3	3	3	4	4	3
Partnering ferdigheter	4	6	4	7	8	7
Solid/godt gjennomført teknisk løsning	4	4	7	5	6	4
Tverrfaglige deltakere	6	7	6	10	11	10
Ledende rolle av en viktig bedrift eller entreprenør	7	5	11	3	3	3
Innovativ teknisk løsning	8	8	5	11	12	11
Godt forhold med vertsmyndighet	9	9	8	2	2	1
Mye erfaring i internasjonal OPS prosjektledelse	10	10	8	9	10	8
Lav miljøpåvirkning	11	11	10	8	7	9
Offentlig sikkerhet og helsemessige hensyn	12	11	12	6	9	6

RAF:	1,667
RAF _{max} :	5,833
PD:	29 %
PA:	71 %

Tabell 8: Resultater fra hovedfaktor "Pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer"

Et sterkt og dyktig prosjektteam

Denne faktoren har blitt rangert som nummer 1 av både private og offentlige aktører i min undersøkelse. Dette understreker viktigheten av riktig prosjektteam både for offentlige og private aktører. Hos private aktører er det liten forskjell mellom rank 1 og rank 2, noe som tilsier at både ledelse og kostnadseffektivitet står høyest i fokus hos private. Backe Prosjekt AS mener også at grunnen til at dette er rangert høyest kan være at andre faktorer vellykkethet ofte er direkte konsekvenser av dyktig prosjektteam. Riktige prosjektteam står også høyest rangert hos Zhang (2005), noe som tyder på at dette er gjennomgående viktigst på tvers av landegrensene. Noe av forklaringen til dette er muligens at et solid og dyktig prosjektteam har størst påvirkningskraft på de andre faktorene, og det gjør sannsynligheten for å lykkes på andre faktorer mye større. Li et. al. (2005) rangerer samlingen av konsesjonærer på toppen av sine 18 faktorer, og begrunner også dette med bedre risikofordeling i komplekse prosjekter.

Anskaffelser.no går dypt inn på veiledning for denne faktoren ved å foreslå hvem som bør delta i en prosjektgruppe, referansegruppe og styringsgruppe. De anbefaler at prosjektgruppen bør ha personer med kompetanse i alle risikoområdene som kommersiell, juridisk, teknisk, finansielt og OPS kompetanse

generelt. Det er tydelig at dette også er et viktig element for Difi, da de har viet ett av 8 steg til prosjektorganisering.

Kostnadseffektiv teknisk løsning

Både offentlig og privat sektor er enige i rank 2 på denne faktoren. Dette er ikke overraskende gitt hvor stor rolle pris spiller i de fleste prosjekter. Private aktører har rangert denne veldig likt faktoren “sterkt og dyktig prosjektteam”, og det er 8 som mener at dette er den viktigste faktoren, og grunnen til at prosjektteam kommer foran er at flere aktører har valgt å inkludere den som en av de fem viktigste. Dette viser det store fokuset på kostnader som også eksisterer i dag selv ved OPS prosjekter. Vi ser at faktoren “innovativ teknisk løsning” er rangert som nummer 8 hos private, selv om innovasjon er en av fordelene OPS skal medbringe. Offentlige aktører har også rangert kostnad som rank 2, men har rangert innovasjon på rank 5 og veldig nær den delte tredjeplassen i gruppen. Dette tyder på at innovativ teknisk løsning er noe private aktører i Norge kan fokusere mer på, gitt at tildelingskravene gjenspeiler dette. Vi ser lignende forhold mellom kostnadseffektivitet og innovasjon i Zhang (2005) sin studie som rangerer kostnad på rank 5, og innovasjon på rank 11. Grunnen til dette kan være, som tidligere diskutert, at pris fortsatt er et viktigere tildelingskriterium enn innovasjon i tekniske løsninger.

Effektiv prosjektorganisasjonsstruktur;

Igjen har offentlig og privat sektor rangert denne som rank 3. Det er veldig delte meninger om hvor relativt viktig denne faktoren som kan tyde på at begge sektorene mener denne er en av de fem viktigste faktorene, men er usikre på den relative viktigheten i forhold til de andre viktigste faktorene i gruppen. Internasjonalt er også dette en av de viktigste faktorene med rank 4 totalt (Zhang (2005)).

Partnering ferdigheter;

Vi ser at offentlige aktører i Norge vurderer denne faktoren høyere enn private, med rank 4 mot 6. Dette kan tyde på at offentlige myndigheter setter relativt stor vekt på samarbeidsferdighetene til private aktører. Spredningen i svarene viser at det er ingen som har gitt denne faktoren mindre enn 3 i offentlig sektor, mens hos private har den fått verdien 1-4, men ingen 5. Totalt blant begge sektorene

rangeres denne faktoren likt med “En solid/godt gjennomført teknisk løsning. Internasjonalt rangeres denne faktoren bak offentlig sikkerhet og helsemessige hensyn hos konsesjonærene, mens denne HMS relaterte faktoren i Norge faktisk havner på sistede plass totalt. Dette kan være på grunn av det allerede strenge regelverket vi har i Norge på HMS tilsyn, som gjør at denne faktoren blir oppfattet som en selvfølge og derfor ikke rangert relativt kritisk.

Resterende faktorer i gruppen:

Høyest RAF, noe som er overaskende mtp. dette er faktoren som består av flest underfaktorer, noe som tilsier det skulle være vanskeligere å få høy enighet. Den høye enighetsgraden tyder på at forventningene til privat sektor er veldig lik, både fra privat og offentlig side. Dette er muligens et sunnhetstegn i norsk OPS som gjør at samarbeid mellom de to sektorene går lettere. Følgene av forskjellige forventninger kan føre til flere typer konflikter. Den største forskjellen i enighet er på faktoren “Ledende rolle av en viktig bedrift eller entreprenør”, hvor det er hele 6 ranker forskjell mellom privates rank 5, og offentliges rank 11. Dersom de offentlige hadde rangert denne, for eksempel, nummer 7, hadde enighetsfaktoren blitt så høy som 81%. Det er stor enighet om de tre høyest rangerte faktorene ved tydelige hopp i verdiene fra rank 3 til rank 4 hos begge sektorer. Dette underbygger viktigheten av de tre høyest rangerte faktorene i denne gruppen.

Solid økonomisk pakkeløsning (fra konsesjonær/aktør).

Solid økonomisk pakkeløsning (fra konsesjonær/aktør)	Tot	Priv	Off	Tot	Ind	Aca
Solid økonomisk analyse	1	1	1	2	3	1
Investerings-, betalings-, og tilbakebetalingsplaner	2	3	2	6	5	5
Langsiktig gjeldsfinansiering som minimerer refinansieringsrisiko	3	2	3	5	4	6
Lave finansielle kostnader	4	4	3	9	8	10
Høy egenkapital / gjeldsgrad	5	8	5	10	9	8
Evnen å håndtere svingninger i renter / valutakurser	6	6	6	3	2	3
Fast og lav rente finansiering	7	9	7	8	7	9
Kilder og struktur av hovedlån og rullerende kreditt	8	5	9	4	4	4
Stabil valuta hvor evt. gjeld og egenkapital er finansiert	9	7	8	7	6	7
Passende toll / tariff nivå (er) og passende justerings formel	10	10	10	1	1	2

RAF:	1,300
RAF_{max}:	5,000
PD:	26 %
PA:	74 %

Tabell 9: Resultater fra hovedfaktor "Solid økonomisk pakkeløsning"

Jeg velger å drøfte hele denne faktoren under ett, for siden begrunnelsen for resultatene vil være veldig like for de forskjellige underfaktorene. Som nevnt tidligere mener forskere at det bør benyttes betydelige ressurser i å velge riktig finansieringsløsning. En bedre analyse vil kunne føre til lavere priser for bestiller og lavere risiko for leverandør. Det er en veldig høy enighetsgrad i denne hovedfaktoren. Med en prosent enighet på over 70%, viser dette at både offentlige og private aktører verdsetter analyser høyt, og valuta faktorer lavt. Det vi også ser er at det er viktigere for offentlige at de private har en høy egenkapital til gjeldsgrad. Backe Prosjekt mener at dette skyldes at siden finansieringskostnaden vil bli lavere dersom de har mye egenkapital, vil kostnaden for de offentlige bli lavere. Backe mener også, som nevnt over, at det ikke er vanskelig å få finansiering til OPS prosjekter i Norge, og dette kan gjøre at gjeldsgraden til private aktører i OPS markeder er høy. Backe Prosjekt sier også at de opplever at det aller meste av OPS finansiering skjer lokalt, noe som underbygger at det ikke er like kritisk med valutarelaterte faktorer i Norge. Internasjonalt, hvor det er mer utenlandsk kapital involvert, er svingninger i valuta og rentemarkedet viktigere for partene (Zhang (2005)). Li et. al. (2005) har en lignende faktor som går på grundig og realistisk vurdering av kostnader og fordeler, og som er rangert til 5/18, bak faktorer som tilgjengelig finansmarked og sterkt privat samarbeid. Dette kan være litt overraskende ettersom det er vanligvis større prosjekter i

Storbritannia, hvor studien er gjennomført, noe som burde gi større fokus på finansielle løsninger.

Hensiktsmessig risikofordeling via pålitelige kontraktsrettslige ordninger.

Det er blitt en veldig lav enighetsgrad i denne hovedfaktoren, men jeg tror ikke dette er grunnet uenighet blant offentlige og private aktører, men heller grunnet at internasjonale avtaleverk og medførende kontrakts begrep ikke er overførbare til Norge. Drøfting av resultatene fra denne faktoren vil derfor ikke bli gjennomført.

Hensiktsmessig risikofordeling via pålitelige kontraktsrettslige ordninger						
	Tot	Priv	Off	Tot	Ind	Aca
Design og konstruksjonskontrakt	1	1	3	6	7	5
Leveringsavtaler	2	6	1	4	5	3
Operasjonsavtaler	3	2	5	4	4	5
Låneavtaler	4	3	4	2	3	4
Overtakelsesavtale	5	7	2	5	6	3
Konsesjonsavtale	6	4	8	1	1	1
Aksjonæravtaler	7	5	9	7	9	2
Garantier / støtte/ "comfort letter" morselskap	8	8	6	3	2	6
Forsikringsavtaler	9	9	7	8	8	7

RAF:	3,111
RAF_{max}:	4,444
PD:	70 %
PA:	30 %

Tabell 10: Resultater fra hovedfaktor "Hensiktsmessig risikofordeling"

Konklusjon

Rangeringen av kritiske suksessfaktorer etter hovedfaktorer har gitt nytt innsyn i hva offentlig og privat sektor oppfatter som relativt viktigste faktorer. Det er også blitt belyst forskjeller som har oppstått mellom offentlige og private, og norske og internasjonale faktorer og årsakene til dette har blitt drøftet for å avdekke eventuelle nye fokus eller forbedringsområder for sektorene. Det er størst enighet blant offentlige og private blant hvilke forventninger man stiller til privat sammensetting av aktører. Det er også tydelig i denne sektoren at god prosjektledelse er et område som er meget viktig for begge aktører. Videre ser vi at det legges mye fokus på gode analyser i tidligfase både innen risikofordeling og økonomi, noe som tyder på at grundig arbeid i tidligfase med konseptvalgsutredninger og lignende, kan føre til flere vellykkede prosjekter. Dette kan føre til at transaksjonskostnadene til OPS prosjekter økes, som igjen det kan tyde på at det er mer hensiktsmessig å bruke OPS på store, men ikke kompliserte prosjekter. Vi ser av viktigheten til langsiktig etterspørsel for offentlig sektor kan understreke viktigheten av å tidlig avklare om prosjektet skal gjennomføres som finansiell eller operasjonell lease.

De største viktigste forskjellene mellom internasjonal forskning og resultatene i denne oppgaven er makroøkonomiske hensyn. I Norge kan denne typen faktorer trenge mindre oppmerksomhet enn internasjonalt, grunnet stabiliteten i den norske økonomien. Dette til tross for de usikre utsiktene til norsk økonomi grunnet fallet i oljeprisen i 2014. Det er mellom privat og offentlig sektor også en forskjell i hvor viktig politisk risiko er. Dette tyder på et behov for å avpolitiserer OPS, og jobbe mot å benytte det som en av flere alternative anskaffelsesmetoder som offentlig sektor kan benytte seg av. Disse resultatene kan brukes til å forsterke anskaffelsesprosessen i offentlig private samarbeid.

Forslag til videre forskning:

Ettersom denne oppgaven er ment å lette overføringen mellom internasjonal og norsk forskning på KSFe innen OPS, vil forslag for videre forskning vil være å etablere et helt nytt sett med KSFe tilpasset norske forhold. Disse KSFe kan gjerne ta utgangspunkt i resultatene fra denne oppgaven, og kanskje danne egne grupper basert på hvordan de norske respondentene har svart. Et eksempel på

dette kunne vært å skille ut prosjektledelsesfaktorer fra “pålitelighet i samlingen av mulige konsesjonærer” og legge dette i en egen faktor ettersom vi kan se et klart skille mellom denne typen faktorer og erfarings og tekniske faktorer. Et annet forslag for videre forskning i dette feltet er en kvalitativ gjennomgang av OPS prosjektene i Norge for å avdekke om disse har blitt vellykket i en “win-win” sammenheng, og evt. hvorfor/hvorfor ikke.

Referanser

Abdel Aziz, A.M., (2007). Successful delivery of public–private partnerships for infrastructure development. *Journal of Construction Engineering and Management*. 133 (12), 918–931.

Akintoye, A., Hardcastle, C., Beck, M., Chinyio, E., og Asenova, D. (2003). Achieving best value in private finance initiative project procurement. *Construction Management and Economics*. 21 (5), 461–470.

Backe Prosjekt AS. (2013). *OPS i Backe Gruppen*. Oslo.

Boynton, A.C., og Zmud, R.W. (1984). An assessment of critical success factors. *Sloan Management Review*. 25 (4), 17–27.

CBRE. (2014). *Property Market Q4 2014*. Oslo.

Cheung, E., Chan, A.P.C., Lam, P.T.I., Chan, D.W.M., og Ke, Y. (2012). A comparative study of critical success factors for public private partnerships (PPP) between Mainland China and the Hong Kong Special Administrative Region. *Facilities*. 30 (13/14), 647 – 666.

Chou, J., og Pramudawardhani, D. (2015). Cross-Country Comparisons of Key Drivers, Critical Success Factors and Risk Allocation for Public-Private Partnership Projects. *International Journal of Project Management*. 33 (5), 1136-1150.

Chua, D. K. H., Kog, Y. C., og Loh, P. K. (1999). “Critical success factor for different project objectives.” *Journal of Construction Engineering and Management*. 125(3), 142–150.

Cooke-Davies, T. (2002). The ‘real’ success factors on projects. *International Journal of Project Management*. 20 (3), 185–190.

Critical Success Factors, Wikipedia, (ingen dato). Tilgjengelig fra: <http://en.wikipedia.org/wiki/Critical_success_factor>. [Mars 2015].

Cumming, D. (2007). Government policy towards entrepreneurial finance: Innovation investment funds. *Journal of Business Venturing*. 22 (2), 193–235

Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi), Fordeler og Ulemper med OPS 2014. Tilgjengelig fra: <<http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/fordeler-og-ulemper-ved-ops>>. [Februar 2015].

Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi), Steg for steg OPS tidligfase 2014. Tilgjengelig fra: <<http://www.anskaffelser.no/prosess/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/byggeprosess/tidligfase/steg-steg-offentlig-privat-samarbeid-op-0>>. [Februar 2015].

Gripsrud G, Olsson, U.H., Silkoseth R. (2010). *Metode og Dataanalyse*. Oslo: Høyskoleforlaget.

Houck, Leif Daniel, *Gjennomføring av Byggeprosjekt*, forelesningsnotater i Byggesak og Prosjektadministrasjon ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet, Ås, Oktober 2013.

Larson, E.W., Gray, C.F., (2011) *Project Management: The Managerial Process*, 5. utgave. New York. Irwin/McGraw-Hill.

Li, B., Akintoye, A., Edwards, P.J., og Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*. 23 (5), 459-471.

Li, H., Cheng, E.W.L., og Love, P.E.D., (2000). Partnering research in construction. *Engineering, Construction and Architectural Management*. 7 (1), 76-92.

Love, P.E.D., Wood, B.M., Picken, D. and Confoy, B. (2000). The privatisation of correctionalfacilities in Australia. *Facilities*. 18 (1/2), 56-65.

Merna, T., og Dubey, R., (1998). *Financial engineering in the procurement of projects*. Hong Kong, Asia Law & Practice.

Ng, S.T., Wong, Y.M.W., og Wong, J.M.W. (2012). Factors Influencing the Success of a PPP at Feasibility Stage – a Tripartate Comparison Study in Hong Kong. *Habitat International*. 36 (4), 423-432.

Næringslivets Hovedorganisasjon. (2014). *Offentlig-privat samarbeid (OPS)*. Oslo.

Okpala, D. C., og Aniekwu, A. N. (1988). Causes of high construction costs in Nigeria. *J. Constr. Eng. Manage.*, 114(2), 233–244.

Osei-Kyei, R. og Chan, A.P.C. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*. 03/2015.

Ozdoganm, I. D., og Birgonul, M. T. (2000). A decision support framework for project sponsors in the planning stage of build-operate-transfer (BOT) projects. *Construction Management and Economics*. 18(3), 343-353.

Rockart, J.F. (1982). The changing role of the information systems executive: a critical success factors perspective. *Sloan Management Review*. 24 (1), 3–13.

Rådgivende Ingeniørers Forening. (2015). *State of the Nation*. Oslo.

Solheim-Kile, E., Lædre, O. Lohne, J., og Husefest Meland, Ø. (2014). Characteristics of Public-Private Partnerships in Norway. *Proceedings IGLC-22 June*.

Tang, L., Shen, Q., og Cheng, E.W.L., (2010). A review of studies on Public–Private Partnership projects in the construction industry. *International journal of project management*. 28 (7), 683-694.

Torkildsen & Co. (2015). *Presentasjon av konkurransegrunnlag og kontrakt –på vei mot en OPS-mal?* Fra konferanse om OPS, februar 2015. Gardermoen.

Ye, S. D., og Tiong, R. L. K. (2000). NPV-at-risk method in infrastructure project investment evaluation. *Journal of Construction Engineering and Management*. 126 (3), 227–233.

Zhang, Xueqing (2005). Critical Success Factors for Public–Private Partnerships in Infrastructure Development. *Journal Of Construction Engineering And Management*. 131 (1).

Vedlegg
Vedlegg 1: OPS prosjekter gjennomført i Norge fram til 2014

Prosjekt	Ferdigstilt/ ferdigstilles	Fylke
Larvik brannstasjon	2000	Vestfold
Gjestad sykehjem og Gystadmyr bo-	2002	Akershus
Bråset bo- og omsorgssenter	2004	Buskerud
Eidsvoll tinghus	2004	Akershus
Midtåsen sykehjem	2004	Oslo
Politihuset i Trondheim	2004	Sør-Trøndelag
Bogstad skole	2005	Oslo
E39 Klett -Bårdshaug	2005	Sør-Trøndelag
Nordre Vestfold tingrett	2005	Vestfold
E39 Lyngdal -Flekkefjord	2006	Vest-Agder
Follo tinghus	2006	Akershus
Glåmdal tingrett	2006	Hedmark
Jæren tingrett	2006	Rogaland
Hønefoss tinghus	2007	Buskerud
Persbråten videregående skole	2007	Oslo
Florø Politihus	2008	Sogn og Fjordane
Follo politihus	2008	Akershus
Gjøvik Tinghus	2008	Oppland
Haugaland tingrett	2008	Rogaland
Høybråten videregående skole	2008	Oslo
E18 Grimstad -Kristiansand	2009	Aust-Agder/Vest-Agder
Hamar Politihus	2009	Hedmark
Campus Grimstad	2010	Aust-Agder
Politiets data- og materieltjeneste	2010	Oppland
Asak skole	2011	Akershus
Aquarama	2013	Aust-Agder
Arendal Brannstasjon	2013	Vest-Agder
Nødetatene i Lunner og Gran	2013	Oppland
IKA Kongsberg	2014	Buskerud
Politihuset Østfold	2014	Østfold
Søreide ungdomsskole	2014	Hordaland
Granstangen Ungdomsskole	2015	Oslo
Veitvet barne- og ungdomsskole	2015	Oslo
Rykkinn Skole	2016	Akershus
Sykehjem Henrik Sørensens vei	2017	Oslo
Jessheim VGS	2017	Akershus
Justvik Skole Kristiansand	2018	Vest-Agder
Folkebad Stavanger	2019	Rogaland

Vedlegg 2: Frekvens og antall svar på spørreundersøkelse

Hvilken sektor representerer du/din bedrift? (Obligatorisk spørsmål)	Privat Sektor								Offentlig sektor								Sum:			
	22								21								43			
	0 (valgfri)	1	2	3	4	5	Rank	Verdi	0 (valgfri)	1	2	3	4	5	Rank	Verdi	Totalt:			
Overordnet suksessfaktor: "Gunstig investeringsmiljø (makro)".	Column1	Ci	Co	Co	Ci	Co	Column8	Column8	Column10	Co	Ci	Ci	Co	Column17	Column17	Column19	Column20			
2: Forutsigbare risikoscenarier	0	0	2	2	7	8	1	78	19	0	1	1	2	3	3	4	36	10	114	1
2: Forutsigbart og rimelig juridisk rammeverk	0	1	3	4	7	4	2	67	19	0	3	0	3	6	2	2	46	14	113	2
2: Stabilit politisk system	1	4	4	5	1	3	3	45	18	1	2	1	1	7	3	1	49	15	94	3
2: Tilstrekkelig lokalt finansmarked (tilgang til kapital)	0	3	6	5	2	0	4	38	16	1	1	1	2	2	2	6	26	9	64	4
2: Prosjektet er godt egnet for privatisering	0	3	1	2	2	3	5	34	11	0	2	5	2	0	2	5	28	11	62	5
2: Prosjektet er av offentlig interesse	0	3	1	0	0	1	6	10	5	0	1	2	1	0	6	3	38	10	48	6
2: Gunstig økonomisk system, makro	1	0	0	0	0	1	9	4	2	0	1	1	4	1	0	7	19	7	23	7
2: Lovende økonomi, makro (vekstmuligheter)	0	1	2	0	0	1	6	10	4	0	2	1	0	0	0	10	4	3	14	8
2: Støttende og forstående samfunn	0	1	0	1	0	0	9	4	2	0	2	2	1	0	0	8	9	5	13	9
2: Støttende stat, makro	1	2	0	0	1	0	8	5	4	0	1	2	0	0	0	9	5	3	10	10
2: Forutsigbar valutarisiko	0	1	1	0	0	0	11	3	2	1	0	1	1	0	0	10	4	3	7	11
Overordnet suksessfaktor: "Økonomisk levedyktighet (prosjektrelatert)".	Column1	Ci	Co	Co	Ci	Co	Column8	Column8	Column10	Co	Ci	Ci	Co	Column17	Column17	Column19	Column20			
3: Tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektet for å tiltrekke seg investorer	0	0	1	1	6	11	1	84	19	0	0	3	2	8	4	1	64	17	148	1
3: Ansiktslig etterspørsel etter de produkter / tjenester som tilbys av prosjektet	0	3	5	3	2	4	4	50	17	0	2	2	2	2	8	2	60	16	110	2
3: Langsiktig kontantstrøm (som er attraktiv for långiver)	0	2	2	4	7	4	2	66	19	2	0	3	6	3	2	3	44	16	110	2
3: Et av leverandører som er nødvendig for den normale driften av prosjektet	0	3	0	11	5	0	3	56	19	0	1	4	3	5	1	4	43	14	99	4
3: Begrenset konkurranse fra andre prosjekter	1	7	7	0	0	1	5	25	16	0	10	3	3	0	1	5	30	17	55	5
4: Hvilket faktorstigst at samlingen av mulige konsesjonærer kan framskaffe/inneha?	Column1	Ci	Co	Co	Ci	Co	Column8	Column8	Column10	Co	Ci	Ci	Co	Column17	Column17	Column19	Column20			
4: Et sterkt og dyktig prosjektteam	1	0	3	2	6	4	1	55	16	1	1	1	3	2	6	1	49	14	104	1
4: Kostnadseffektiv teknisk løsning	0	1	1	1	2	8	2	54	13	0	0	1	1	6	2	2	39	10	93	2
4: Effektiv prosjektorganisasjonsstruktur	0	4	3	3	4	1	3	40	15	1	3	1	3	1	4	3	37	13	77	3
4: Partnering ferdigheter	0	2	3	1	3	0	6	23	9	0	0	0	3	2	2	4	27	7	50	4
4: Solid/godt gjennomført teknisk løsning	0	1	1	4	2	2	4	33	10	0	2	3	0	1	1	7	17	7	50	4
4: Tverrfaglige deltakere	0	4	1	4	0	0	7	18	9	0	1	1	4	1	0	6	19	7	37	6
4: Ledende rolle av en viktig bedrift eller entreprenør	0	2	0	1	2	3	5	28	8	0	5	1	0	0	0	11	7	6	35	7
4: Innovativ teknisk løsning	0	1	3	1	0	0	8	10	5	0	1	3	0	2	1	5	20	7	30	8
4: Godt forhold med vertsmyndighet	0	0	1	1	1	0	9	9	3	0	1	2	0	1	0	8	9	4	18	9
4: Mye erfaring i internasjonal OPS prosjektledelse	0	0	0	1	0	1	10	8	2	1	0	1	1	0	1	8	9	4	17	10
4: Lav miljøpåvirkning	0	1	1	0	0	0	11	3	2	0	2	0	2	0	0	10	8	4	11	11
4: Offentlig sikkerhet og helsemessige hensyn	0	1	1	0	0	0	11	3	2	0	0	1	0	1	0	12	6	2	9	12
5: Hvilket er viktigst at en konsesjonær innehar mtp. økonomi?)	Column1	Ci	Co	Co	Ci	Co	Column8	Column8	Column10	Co	Ci	Ci	Co	Column17	Column17	Column19	Column20			
5: Solid økonomisk analyse	0	0	1	3	4	7	1	62	15	0	2	1	2	2	7	1	53	14	115	1
5: Investerings-, betalings-, og tilbakebetalingsplaner	0	2	2	3	2	3	3	38	12	0	2	1	1	2	3	2	30	9	68	2
5: Langsiktig gjeldsfinansiering som minimerer refinansieringsrisiko	0	3	3	1	3	3	2	39	13	0	2	1	1	2	2	3	25	8	64	3
5: Lave finansielle kostnader	0	3	2	1	0	3	4	25	9	0	2	2	1	4	0	3	25	9	50	4
5: Høy egenkapital / gjeldsgrad	0	0	2	1	1	0	8	11	4	0	1	1	4	1	1	5	24	8	35	5
5: Evnen å håndtere svingninger i renter / valutakurser	0	4	1	0	2	0	6	14	7	0	1	1	2	1	1	6	18	6	32	6
5: Fast og lav rente finansiering	0	0	2	0	0	1	9	9	3	0	0	5	1	1	0	7	17	7	26	7
5: Kilder og struktur av hovedlån og rullerende kreditt	0	1	0	2	2	0	5	15	5	0	2	0	0	1	0	9	6	3	21	8
5: Stabil valuta hvor evt. gjeld og egenkapital er finansiert	0	0	0	4	0	0	7	12	4	0	0	1	2	0	0	8	8	3	20	9
5: Passende toll / tariff nivå (er) og passende justeringsformel	0	0	0	0	0	0	10	0	0	1	0	0	0	0	0	10	-1	1	-1	10
6: Hvilke kontraktsrettslige ordninger". (Hvilke kontrakter er viktigste å fokusere på?)	Column1	Ci	Co	Co	Ci	Co	Column8	Column8	Column10	Co	Ci	Ci	Co	Column17	Column17	Column19	Column20			
6: Design og konstruksjonskontrakt	0	2	2	3	4	4	1	51	15	1	1	0	3	2	2	3	27	9	78	1
6: Leveringsavtaler	0	2	3	0	1	1	6	17	7	0	2	2	2	6	1	4	48	12	65	2
6: Operationsavtaler	0	1	3	4	2	3	2	42	13	0	2	3	0	1	1	5	17	7	59	3
6: Låneavtaler	0	1	2	2	4	2	3	37	11	0	0	0	0	4	1	4	21	5	58	4
6: Overtakelsesavtale	0	2	1	1	1	0	7	11	5	0	1	3	4	0	2	2	29	10	40	5
6: Konsesjonsavtale	0	1	1	1	0	5	4	31	8	1	1	0	1	1	0	8	7	4	38	6
6: Aksjonæravtaler	0	0	1	1	2	1	5	18	5	0	1	0	0	1	0	9	5	2	23	7
6: Garantier / støtte/ "comfort letter" morselskap	0	3	0	1	0	0	8	6	4	0	1	1	1	1	1	6	15	5	21	8
6: Forsikringsavtaler	0	1	0	1	0	0	9	4	2	0	3	2	1	0	0	7	10	6	14	9



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no