

# Offentlig-private partnerskaber

Per Nikolaj Bukh og Torben Korsager

Selvom statens overskud i disse år når nye højder, er der fokus på den offentlige sektors opgaveløsning og effektivitet. Udgifter til sundhedssektoren, til forsørgelse, integration, forskning osv. stiger, og samtidig er det, uanset om vi har et officielt skatkestop eller ej, vanskeligt at forestille sig en forøgelse af skattebyrden hverken for personer eller virksomheder.

Der er en forventning til den offentlige sektor om både bedre og billigere løsninger til de bestående opgaver eller som minimum en forsikring om, at opgaverne bliver løst. Hvis der sammenlignes med den private sektor, så kan denne innovere og forbedre produktiviteten år for år, så hvorfor ikke også stille de samme krav til de offentlige virksomheder?

Der er i mange dele af den offentlige sektor et stort potentiale for effektivisering. Der kan anvendes de samme teknikker til effektivisering af sagsgange med udgangspunkt i lean-principper; men der er også mange områder, fx undervisning, børnepasning og hjemmehjælp, hvor det ikke giver mening bevidstløst at overføre krav til produktivetsforbedringer fra private produktionsvirksomheder til den offentlige opgaveløsning.

Tilsvarende er innovationsmuligheder i den offentlige sektor nogle gange begrænsede af de særlige forhold, der gør sig gældende for de specifikke typer af offentlige virksomheder eller af lovgivningen. I den private sektor er en væsentlig drivkraft for megen innovation udvik-

lingen af nye produkter og ydelser, som kan løse eller skabe nye behov på markedet og dermed skabe en lønsom afsætning til kunderne. Sådanne motiver passer naturligvis dårligt med logikken i den offentlige sektor, men der er alligevel en række områder, hvor der både er behov og mulighed for forbedringer og innovation.

Offentlig-privat partnerskab (OPP) er i sig selv udtryk for en innovativ måde at organisere den offentlige opgaveløsning på – og er samtidig en af de nye og lovende muligheder for at forbedre den offentlige sektors innovationskraft – dels ved at udnytte de kompetencer og erfaringer, som private virksomheder besidder, dels ved at udnytte den effektiviserings-, forbedrings- og innovationskraft, der ligger i de mekanismer, der driver virksomheder på et kommercielt marked.

Den form for partnerskaber, vi i denne bog sætter fokus på, er, som det vil blive belyst i de følgende kapitler (se især kapitel 2), ikke “kun”, når en offentlig og en privat virksomhed indgår en aftale om at løse en opgave i fællesskab. Partnerskaber er ikke, når der indgås aftaler om, at den offentlige part skal have del i det overskud, den private part skaber i det konkrete projekt eller i fremtidige projekter osv., selvom sådanne *partnerskaber* ofte er innovative og bidrager til både forbedret opgaveløsning, innovation og effektivisering. Det er heller ikke samarbejde i den forstand, at den offentlige part køber ydelser hos private virksomheder, indgår aftaler om, at opgaver, man tidligere selv varetog, nu skal løses af private virksomheder og eventuelt sættes i udbud; altså *udliciteringer*.

Selvom OPP-begrebet ikke nødvendigvis har en helt stringent definition, når man ser hen over den store mængde rapporter, analyser, artikler og bøger, der findes på området, så er der nogle klare karakteristika, som mere eller mindre klart kan genfindes i OPP-projekter. Der er for det *første* tale om, at kernen i projektet er et bygge- eller anlægsprojekt, for det *andet* indtræder den offentlige part i en bestillerrolle, hvor det er de funktionskrav, byggeriet skal opfylde i relation til den fremtidige anvendelse, der udbydes. Bestillerrollen indebærer for det *tredje*, at den offentlige part normalt ikke ejer byggeriet, men derimod blot betaler for brugen af det. Normalt vil byggeriet dog overgå til den offentlige sektor på et tidspunkt ud i fremtiden

For den private part gælder det som et *fjerde* karakteristikum, at projektet skal finansieres med lånte midler, og for det *femte*, at projektet etableres som et særskilt selskab, hvis aktionærer normalt vil være

de parter, som samarbejder om projektet – herunder udvikling, opførelse og efterfølgende drift. Som det *sjette* punkt skal det fremhæves, at partnerskabstanken er central, således at der i alle faser arbejdes sammen mod at realisere projektets målsætninger, og at samarbejdet også indebærer en eksplicit stillingtagen til, hvorledes konsekvenserne af både planlagte og uforudsete økonomiske hændelser skal bæres af de forskellige parter. Endelig, som det *syvende* punkt, vil OPP-projekter være funderet på en totaløkonomisk betragtning, hvor udviklings-, opførelses- og driftsfasen ses i sammenhæng, idet det normalt vil være den private part, der gennemfører projektet, ligesom denne også står for den efterfølgende drift og vedligeholdelse.<sup>1</sup>

Inden for disse rammer er der mange varianter og muligheder for, hvordan et OPP-projekt kan struktureres – og som det vil fremgå, er de enkelte elementer i sig selv velkendte i mange andre sammenhænge. Dette er illustreret gennem hele bogen, hvor mange forskellige erfaringer præsenteres, og hvor alle elementerne i et OPP-projekt ikke nødvendigvis er til stede på én gang. Bogen præsenterer de virkelige erfaringer og ikke en sammenskrevet fortolkning. Selvom mange sikkert synes, at det går for langsomt med etableringen af OPP-projekter i Danmark, så viser de følgende kapitler, at vi trods alt er kommet i gang, at potentialet vurderes som værende stort, og at de foreløbige erfaringer er gode.

Udfordringen er at bringe de mange elementer og visioner for et OPP-projekt sammen og trække på eksisterende erfaringer<sup>2</sup> og kompetencer, uden at vanetænkning og traditioner bliver en hæmsko. Det er nemt at beskrive visionen og potentialet for OPP, men der er ikke tvivl om, at det er noget mere kompliceret i praksis. Der skal i begyndelsen nytænkes hos både de offentlige og private parter, og de første erfaringer herhjemme vil sikkert blive baseret på mange overvejelser og møde mange hindringer, som efterfølgende projekter vil komme

1 Et antal kommuner indgik i slutningen af 1990'erne såkaldte sale and lease back-arrangementer vedr. bl.a. skoler, men disse falder på flere punkter uden for den opfattelse af OPP, som vi har lagt til grund i denne bog. Herudover har Farum Kommune forsøgt sig med etableringen af OPP-lignende konstruktioner i forbindelse med bl.a. opførelsen af sportsanlæg, men dels er selve konstruktionen på flere måder blevet underkendt retligt, dels har motivet givetvis primært været at udskyde kommunens skatteopkrævning, hvorfor også disse erfaringer falder uden for denne bogs rammer. Se Greve (2003) for yderligere diskussion af dette.

2 Se fx Elkjær (2004), som giver eksempler på forskellige former for samarbejde. I en international sammenhæng giver Hodge & Greve (2005) desuden en god oversigt.

lettere hen over, idet der så vil være et langt større erfaringsmateriale tilgængeligt.

Det er netop formålet med denne bog at belyse nogle af de centrale metoder og delelementer, som har betydning for gennemførelsen af et OPP-projekt, samt at få de første danske erfaringer frem i lyset, således at disse kan komme til gavn for den fremtidige udvikling.

### **På vej mod nye muligheder**

Siden 1980'erne har debatten om den offentlige sektors struktur været domineret af emner som udlicitering og privatisering<sup>3</sup>. Mens det nok er gået noget langsomt med den reelle udlicitering af offentlige serviceopgaver, har staten slanket sin balance, som man ville sige i en privat virksomhed, ved helt eller delvist at frasælge en række virksomheder, der varetager samfundets centrale forsynings- og infrastruktur. Telesektoren, store dele af den statslige it-drift, tog- og færgedrift, lufthavne, brev- og pakkepost osv. er udskilt i separate selskaber, konkurrenceudsat og mere eller mindre ejet af private interesser eller undervejs til at blive det. Denne udvikling var for 25 år siden kun noget, man forestillede sig i hardcore liberale diskussionsklubber, men det har vi nu vænnet os til – og man kan måske tale om en stille revolution, hvad angår den offentlige sektors struktur og udstrækning.

Offentlig-private partnerskaber repræsenterer en ganske anden måde at organisere offentlige opgaver på end de udliciteringer, privatiseringer og samarbejder, vi hidtil har været vidne til, men kan alligevel ses som udspringende af de samme tanker om *New Public Management* (jf. Hood 1991, 1995), som har skyllet som en bølge hen over den vestlige verden. Internationalt set fik man de første erfaringer i Storbritannien, hvor den konservative regering introducerede Private Finance Initiative (PFI) i 1992, fordi der var mangel på offentlige midler til infrastrukturinvesteringer. Også Labour-regeringen tog partnerskabstanken til sig med en betydelig entusiasme, idet disse partnerskaber blev set som et element i den såkaldte Tredje Vej (Giddens, 1998), der som ideologi betoner kombinationen af det bedste

---

<sup>3</sup> Se Savas (2000) for en omfattende diskussion af emnet samt Greve & Ejerbo (2005) for en oversigt over forskellige kontrakt- og partnerskabsformer i Danmark.

fra den private og den offentlige sektor frem for at fokusere på modsætningerne mellem de to sektorer<sup>4</sup>.

Siden har en række andre lande, afhængigt af den politiske opbakning, taget forskellige initiativer og gjort sig erfaringer. Uden at gå i detaljer med de internationale erfaringer kan det nævnes, at Holland allerede i 1999 etablerede et videncenter for OPP og fx har opført en togforbindelse og et spildevandsanlæg som OPP, Italien har anvendt OPP inden for blandt andet infrastruktur og skolebyggeri, mens lande som Finland, Portugal og Spanien har gjort sig erfaringer med blandt andet hospitalsbyggeri, veje og lufthavne.<sup>5</sup>

Herhjemme blev OPP sat på dagsordenen med redegørelsen *Byggeriets Fremtid – fra Tradition til Innovation*, som det Byggepolitiske Task Force (2000) udarbejdede i regi af By- og Boligministeriet samt Erhvervsministeriet under den daværende socialdemokratiske regering<sup>6</sup>. Der var fra begyndelsen en ganske stor interesse hos mange af parterne. Både blandt rådgivere, som så markedsmuligheder i de kommende projekter, og blandt de offentlige bygherrer, som så en mulighed for at få etableret bedre og billigere byggeprojekter.

Udviklingen af en dansk model og videnbase for OPP har været drevet af Erhvervs- og Byggestyrelsen, som dels foranledigede, at der blev foretaget undersøgelser på udvalgte områder, fx skolebyggeri (EBST, 2003) og byomdannelser (Birch & Krogboe, 2005), dels, som et led i regeringens handlingsplan for OPP, medvirkede til finansieringen af OPP-vurderingen af flere konkrete projekter. Heriblandt Rigsarkivet (KPMG, 2004), Vildbjerg skole (Rambøll, 2004) samt en ny motorvej i Sønderjyllands Amt (Sønderjyllands Amt & Grant Thornton, 2004). Disse tre projekter er alle indgående beskrevet i hhv. kapitel 3, 4 og 5 i denne bog.

4 Sloth (2004) opridses kortfattet forskellene på forskellige typer offentlig-private partnerskaber.

Se desuden Evans & Bowman (2006) samt European Commission (2003) for en mere omfattende diskussion af de forskellige modeller: Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Design-Build-Finance-Operate (DBFO), Design-Build-Operate (DBO) m.v.

5 Se fx Broadbent & Laughlin (2004), PriceWaterhouseCoopers (2005) samt kapitlerne i Hodge & Greve (2005) for en oversigt. I kapitel 9 i denne bog gennemgår Christian Koch desuden udvalgte udenlandske OPP-projekter i dansk belysning.

6 Se desuden Finansministeriets Budgetredegørelse fra 1999, Dansk Industri (2000) samt Regeringens Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP) fra 2004.

### En vanskelig start?

Der har i medierne været en del kritik af OPP. Det har dog ikke været en kritik af selve grundtanken bag OPP – og heller ikke af den overordnede lovgivning eller politiske målsætning med OPP i Danmark. Kritikken går snarere på, at der var for lidt fremdrift i udviklingen. Dels har der blandt de private aktører været nogen skuffelse over, at der ikke allerede nu har været udbudt flere projekter som OPP, dels har nogle af de offentlige udbydere oplevet, at processen har været langt mere vanskelig, end man havde forestillet sig.

Der har været uforudsete vanskelige forhold undervejs, fx i forbindelse med moms- og skattelovgivningen (jf. kapitel 4), lovgivning og bestemmelser, som har været længe undervejs, vejledninger m.v., som har måttet revideres, og som de offentlige bestillere måske alligevel ikke helt synes dækkede det behov, der har været. Men det er også vigtigt at være opmærksom på, at OPP repræsenterer en så omfattende nytænkning af den offentlige opgaveløsning, at det simpelthen er vanskeligt at udtænke et fuldstændigt klart koncept fra begyndelsen uden at basere det på erfaringer fra eksisterende projekter – som jo af gode grunde ikke er etableret i opstartsfasen.

At der kan opstå udfordringer, når offentlige udbydere går nye veje i opgaveløsningen, er ikke ualmindeligt. Det kan være i snitfladen mellem de nye tilgange og den eksisterende regulering, i forhold til markedet og ikke mindst i den omstillingsproces, hvor der er behov for nye kompetencer på såvel den offentlige som den private side af bordet. At indgå i et partnerskab kræver evnen til at indgå i dialog og vise gensidig respekt, herunder forståelse for, hvordan det offentlige system og leverandørmarkedet fungerer.

Bogen her præsenterer erfaringerne, som vi ser dem indtil nu. Det er ganske givet, at mange af de udfordringer, som de første projekter har mødt, og de løsninger, der er fundet, vil repræsentere en overgangsfase, således at de fremtidige projekter vil kunne nyde godt af det arbejde, der er gjort indtil nu. Det kan bestemt forventes, at der i de kommende år vil blive etableret langt flere OPP-projekter. Dels har mange offentlige bygherrer naturligt nok afventet de første erfaringer, inden de gik videre, dels har man i den kommunale/regionale sektor været optaget af den igangværende omstilling af strukturen. I det hele taget vil strukturreformen nok også betyde, at de enkelte projekter bliver større, hvilket taler for, at de er mere egnede som OPP-projekter.

## Bogens kapitler

Bidragene i denne bog vil give en aktuel status på, hvad OPP er og ser ud til at blive i Danmark i årene fremover. Kapitlerne er skrevet af en række centrale aktører fra både de offentlige virksomheder, der er i gang med OPP-projekter, og fra de offentlige og private virksomheder, der er involveret i forskellige aspekter af udviklingen af OPP-begrebet. I hovedparten af kapitlerne præsenteres konkrete erfaringer med OPP, mens de øvrige kapitler beskriver forskellige delområder, som indgår i et OPP-projekt.

De praktiske erfaringer præsenteres som hovedregel af de personer, der har været ansvarlige for arbejdet med OPP i den pågældende virksomhed, og som derfor har været dybt involveret i de problemstillinger og udfordringer, der opstår undervejs i sådanne projekter. Forfatterne er blevet opfordret til at beskrive projekterne, som de er forløbet frem til denne bogs deadline, herunder de tilpasninger, der har været nødvendige, erfaringer, ideer, styrker og svagheder, holdninger m.m.

De danske muligheder for at etablere OPP-projekter er så nye, at det i sagens natur ikke er muligt at præsentere erfaringer fra fuldt gennemførte projekter, men bogens kapitler fremdrager det erfaringsmateriale, som vi har indtil nu – suppleret med praktiske erfaringer fra projekter, som indeholder tilsvarende elementer som deciderede OPP-projekter, samt mere dybdegående kapitler om emner, som har særlig betydning i OPP-projekter frem for almindelige offentlige bygge- og anlægsprojekter. Kapitlerne kan således læses som et udtryk for de forskellige problemstillinger, der opstår både i planlægnings-, udbuds-, udførelses- og driftsfasen.

Vi har udvalgt de deltagende virksomheder ud fra vores kendskab til, hvilke initiativer der var i gang, da vi planlagde bogen i foråret 2005, samt hvilke aktører der havde væsentlige erfaringer på området. Vi har tilstræbt at dække emnet bredt, samtidig med at bogens kapitler bevarer fokus på offentlig-private partnerskaber inden for byggeri og anlæg. Selvom bogen derved ikke nødvendigvis præsenterer et statistisk repræsentativt udvalg af de mulige erfaringer og synsvinkler, der om 3-5 år vil vise sig at være relevante, giver bogen dog et ganske godt – og repræsentativt – billede af, hvad dansk OPP-praksis er og vil blive i fremtiden.

Der er mange forskellige måder at inddrage private leverandører i

varetagelsen af offentlige ydelser på. OPP, Samlet Udbud og driftspartnerskaber er relativt nye samarbejdsformer, som alle tager udgangspunkt i partnerskabet mellem det offentlige og private. OPP repræsenterer en radikalt ny måde at tilvejebringe offentligt byggeri og tilhørende serviceydelser på, men har alligevel i sine grundelementer en række fællestræk med eksisterende samarbejds- og udbudsformer.

I næste kapitel sættes scenen af Thomas Vestergaard fra Erhvervs- og Byggestyrelsen, idet han i **kapitel 2** giver et overblik over de nye partnerskabsformer: OPP, Samlet Udbud og driftspartnerskab. Disse skaber hver for sig forskellige incitamenters for de involverede parter, hvilket betyder, at den offentlige bestiller skal blive mere opmærksom på de forskellige muligheder, der er for at organisere et offentlig-privat samarbejde, og hvilke fordele og ulemper der er ved de valg, som træffes.

Fælles for de tre grundformer for samarbejde er, at de giver en bedre mulighed for, at den offentlige og private virksomhed i fællesskab tænker i totaløkonomiske baner. I modsætning til traditionel udlicitering åbner et *driftspartnerskab* således op for større fleksibilitet og åbenhed mellem den offentlige og den private virksomhed, idet der tages udgangspunkt i et udbud og indgåelse af en kontrakt på grundlag af en åben kravspecifikation, som fastlægger de overordnede krav til ydelser og resultater.

Tilsvarende giver *Samlet Udbud* mulighed for at integrere design, anlæg, drift og vedligehold, således som vi herhjemme til dels kender det fra Vejdirektoratets funktionsudbud. Samlet Udbud fremmer en totaløkonomisk tankegang, men indebærer ikke, at den offentlige sektor afgiver ejerskabet til den private part. Dette skal ses som den afgørende forskel til de formelle *OPP-projekter*, hvor en finansiel part har mulighed for at agere disciplinerende i forhold til de private leverandører, og hvor de private leverandører via OPP-selskabet har investeret egenkapital i projektet.

Thomas Vestergaard argumenterer for, at valget af den offentlig-privat samarbejdsform skal træffes tidligt i processen, da det har konsekvenser for kvaliteten, totaløkonomien og brugertilfredsheden i det færdige projekt. Da der aldrig vil være to projekter, som har helt de samme karakteristika, er det nødvendigt med et grundigt forarbejde, og her er det en væsentlig pointe, at man ikke kan fremhæve en samarbejdsform frem for en anden. Gennemgangen af de forskellige grundformer for samarbejde viser, at de har en række fællestræk på



tværs af de tre modeller. Især bliver såvel den offentlige som den private parts evne til at indgå i et driftspartnerskab vigtig, idet der skal bygges bro til eksisterende tradition og kompetencer hos alle parter, for derigennem at skabe den bedste grobund for momentum og kritisk masse i antallet af projekter, hvor nye metoder tages i brug.

### Erfaringer med offentlig-privat samarbejde

På det statslige område er etableringen af nye fælles magasinbygninger for Rigsarkivet, Landsarkivet for Sjælland samt Det Kongelige Bibliotek det OPP-projekt, som er længst fremme. Projekt Rigsarkiv er dog langtfra afsluttet, idet udbudsmaterialet først er blevet udarbejdet i foråret 2006, men der tegner sig allerede nu et billede af, hvordan et sådant forholdsvis stort og komplekst OPP-projekt kan tilrettelægges, og hvilke kompetencer der skal være til stede hos den offentlige bestiller. I **kapitel 3** beskriver Carsten Jarlov, Bo Kobber Petersen, Bente Andersen samt Pernille Bastrup Henriksen fra Slots- og Ejendomsstyrelsen de udfordringer, læringspunkter og gevinster, der indtil videre har vist sig i tilknytning til at forberede udbuddet af Projekt Rigsarkiv som offentlig-privat partnerskab.

I kapitlet skitseres først kortfattet baggrunden for Projekt Rigsarkiv som OPP, hvorefter de krav, som projektet er underlagt i kraft af byggegrund, lokalplan og ejerforhold, bliver diskuteret. Forfatterne giver et bud på, hvad de væsentligste udfordringer er i overgangen fra teori til praksis, og det behandles, hvad partnerskabet indebærer for de forskellige aktører.

Det er forfatterernes grundlæggende erfaring fra Projekt Rigsarkiv indtil nu, at OPP adskiller sig så meget fra gængs byggeri og rummer en sådan kompleksitet, at der i staten er behov for en centralisering af bestillerkompetencen. Der opstår i OPP-projekter en mængde nye udfordringer, blandt andet at brugerne skal formulere deres behov med udgangspunkt i funktionsbaserede krav, ligesom det fra projekt til projekt skal afklares, hvordan snitfladen mellem de private og offentlige aktører skal lægges. Der vil i dette projekt ligesom i de andre pionerprojekter, der beskrives i denne bog, blive etableret erfaringer og løsninger, som vil gøre efterfølgende OPP-projekter langt lettere at planlægge og gennemføre. Det er derfor konklusionen, at det er vigtigt, at disse erfaringer opsamles og videregives.

I den kommunale sektor har det mest omtalte OPP-projekt været byggeriet af en ny skole i Vildbjerg. Idet byggeriet faktisk gik i gang omkring årsskiftet 2006, er det samtidig det projekt herhjemme, der i skrivende stund er længst fremskredet. Kurt Lopdrup og Preben Staun fra Trehøje Kommune giver i **kapitel 4** forhistorien til Trehøje-projektet og bidrager med en række konkrete erfaringer fra det indledende undersøgelsesarbejde, udbudsprocessen, den omfattende formulering af kommunens behov og ønsker, prækvalifikation af OPP-konsortier, konkurrencepræget dialog og udbud samt afslutningsvis hele kontraheringsprocessen.

Trehøje Kommune er desuden den første udbyder i Danmark, som har taget EU's nye udbudsregler vedrørende konkurrencepræget dialog i brug (se yderligere detaljer om dette i kapitel 10). Kapitlet giver førstehåndserfaringer med denne nye udbudsform, som forventes at blive anvendt i mange af de kommende projekter. Der er i projektet betrådt mange nye stier, og forfatterne beskriver, hvordan forskellige uafklarede spørgsmål, blandt andet vedrørende moms- og skatteforhold, skabte vanskeligheder undervejs. Det viste sig endvidere i løbet af projektet, at den valgte udbudsform gav uforudsete problemer i relation til den måde, de modtagne tilbud var afgivet på, og det blev derfor besluttet at afslutte den konkurrenceprægede dialog og videreføre udbudsprocessen under anvendelse af bestemmelserne om udbud efter forhandling efter EU-udbudsdirektivets artikel 30.

Kurt Lopdrup og Preben Staun konkluderer i kapitlet, at kommunen med den nye samarbejdsform er kommet et godt stykke mod en optimal totaløkonomisk løsning, og at der er fremkommet en række innovative løsninger, der har tilført projektet merværdi. De konkluderer endvidere, at der er blevet overdraget og opbygget kompetencer i de private konsortier, der har deltaget, som vil kunne blive en styrke for fremtidige OPP-projekter.

På infrastrukturrådet er landets første OPP-projekt motorvejen til Sønderborg, hvor Sønderjyllands Amt som den første vejbestyrelse har gennemført egentlige forundersøgelser af brugen af OPP-modellen på et større vejanlæg. Forundersøgelserne blev udført som en naturlig fortsættelse af den planlægningsproces, som amtsrådet indledte allerede i 1998, og som afsluttedes i september 2005 med amtsrådets endelige vedtagelse af et regionplantillæg for vejstrækningen. Tom Ahmt og Svend Petersen, der begge er ansat i Sønderjyllands Amt,

beskriver i **kapitel 5** planlægningsprocessen samt de overvejelser, amtet hidtil har gjort sig i forhold til en mulig anvendelse af OPP-modellen. Kapitlet omfatter både de procesmæssige og de indholdsmæssige overvejelser i vurderingen af OPP-modellen sammenlignet med en traditionel finansierings- og udførelsesmodel, de indledende overvejelser om vejbestyrelsens rolle samt en afsluttende perspektivering, hvor forfatterne opridser fremtidsmulighederne for OPP-modellens anvendelse på infrastrukturområdet i Danmark.

I Sønderjyllands Amt-projektet kom OPP-modellen på banen gennem en omfattende evalueringsproces, der bestod i udviklingen af en business case for projektet, gennemførelsen af en markedstest, vurdering af risici samt en egentlig beregning af OPP-modellens fordele og ulemper. Tom Ahmt og Svend Petersen beskriver, hvordan disse faser er forløbet, og viser herunder, hvorledes den danske komparatormodel, der er udviklet af Erhvervs- og Byggestyrelsen, kan anvendes i praksis.

Tom Ahmt og Svend Petersen konkluderer afslutningsvis, at vi i Danmark kan opnå gode resultater med OPP-modellen på infrastrukturområdet, fordi vi har gode forudsætninger herfor. Vi har tradition for udbud af både drifts- og anlægsopgaver, mulighed for øget international konkurrence og innovation blandt både entreprenører og finansielle investorer samt et velfungerende forretningsklima med en fornuftig balance mellem tillid og juridisk bindende kontrakter. Men det er også efter forfatternes mening nødvendigt, at der arbejdes yderligere med rammebetingelserne. Her er der blandt andet brug for at afklare forhold som beslutningskompetence til at gennemføre OPP-projekter på infrastrukturområdet og opbygning af en fælles statslig kompetence inden for rådgivning om OPP samt vurdering af projekters OPP-egnethed og godkendelse af projekter.

Selvom lovgivningen vedrørende OPP og en række af elementerne i denne samarbejdsform er helt nye, så har vi som fremhævet både i kapitel 2 og kapitel 5 allerede omfattende erfaringer med offentlig-privat samarbejde på infrastrukturområdet, idet Vejdirektoratet allerede i dag udbyder alle anlægsarbejder og har en omfattende bestillerkompetence samt erfaring med nye samarbejdsmodeller. Dette er temaet i **kapitel 6**, hvor Mette Plejdrup fra Vejdirektoratet beskriver erfaringerne fra vejanlægget Riis-Ølholm. Projektet er et eksempel på, at en samarbejdsmodel indgår i udbudsmaterialet for projektet.

I dette projekt valgte Vejdirektoratet som noget nyt i relation til

anlægsarbejder at udbyde projektet i en totalentreprise. Dette indebærer, at totalentreprenøren ud over ansvaret for udførelsen af entreprisen tillige har ansvaret for udarbejdelsen af endeligt detailprojekt – og dermed mulighed for at optimere ved samtænkning af kvalitet og økonomi. Kapitlet har særligt fokus på den samarbejdsmodel, der blev indarbejdet i udbudsmaterialet, samt den tilknyttede konfliktløsningsmodel.

Riis-Ølholm-projektet har været succesfuldt i den forstand, at vejstrækningen er åbnet tidligere end planlagt, at den økonomiske ramme er blevet overholdt, samt at kvaliteten i projektet svarer til den krævede i henhold til udbudsmaterialet. Mette Plejdrup sammenfatter i kapitlet Vejdirektoratets erfaringer og konkluderer, at det positive resultat primært kan tilskrives den samarbejdsmodel, der blev udviklet til og under projektet, og i mindre grad selve totalentrepriseformen. Da samarbejdsmodellen ikke kun kan anvendes på totalentrepriser, kan Vejdirektoratets erfaringer også overføres til andre kommende projekter uanset entrepriseform.

I **kapitel 7** er vi igen i den kommunale sektor, hvor Græsted-Gilleleje Kommune i 2005 påbegyndte realiseringen af et byggeprojekt med 22 nye handicapboliger og en ny daginstitution i Græsted. Det lå fra begyndelsen fast, at kommunen i dette projekt selv ville være bygherre og ejer af bygningerne, men man gik nye veje med hensyn til partnerskabet omkring projektet, der indeholder mange af de elementer, som vil kunne realiseres inden for rammerne af et Samlet Udbud (jf. kapitel 2). Kapitlet, som er skrevet af Christian Grønbjerg og Ny Weisser Øhlenschläger, Græsted-Gilleleje Kommune, samt Klaus Pallesen, Birch & Kroghoe A/S, beskriver erfaringerne frem til den aktuelle status, hvor entreprisekontrakten er tæt på underskrivelse. Forfatterne beskriver baggrunden for projektet, hvilke forventninger der var til kvalitet og samarbejde, sammenholdt med hvordan det faktisk er gået indtil nu. Afslutningsvis diskuteres og perspektiveres nogle af erfaringerne, og der peges på forslag til brug for fremtidige projekter i Samlet Udbud.

Forfatterne konkluderer for det første, at den politiske afklaring i et sådant projekt er central, idet kommunen ikke har den samme mulighed for at forme projektet, som den har i et traditionelt projekt. For det andet konkluderer de, at økonomistyringen bliver særlig vigtig, og at der på dette område er særlig brug for at udvikle en udbudsform,

som kan understøtte økonomistyringen, særligt i optimeringsfasen. Endelig konkluderes, at de nye samarbejdsbaserede projektformer stiller store kompetencekrav. Den offentlige part bør måske tage en større del af ansvaret for processen, fx ved at stille en projektleder til rådighed uden for selve projektorganisationen, ligesom brugerinvolveringen også kræver, at brugerne har de nødvendige kompetencer i relation til projektet.

Når man taler om OPP, er det næsten pr. reflex et spørgsmål om bygninger, veje, broer osv. Men der er også muligheder for at anvende de nye samarbejdsformer i forbindelse med byomdannelser, hvor der de senere år især er kommet fokus på omdannelser af erhvervsområder i byernes periferi, fx havnearealer. Sådanne projekter er langsigtede og komplicerede, blandt andet fordi arealerne oftest ikke er fuldstændig frigjorte, fordi der kan være uventede forureninger osv., fordi der kan være mange forskellige grundejere involveret, og fordi der ofte vil opstå et behov for at udbygge den fysiske infrastruktur og etablere forskellige offentlige funktioner i tilknytning til byomdannelsen.

I **kapitel 8** redegør Mads Uldall fra Roskilde Kommune først for de forskellige elementer i et byomdannelsesprojekt, hvorefter han beskriver mulighederne for at gennemføre sådanne projekter i et offentlig-privat samarbejde. Han beskriver de fordele, der kan være forbundet med dette, samt de udfordringer, der skal overvindes. Endelig diskuterer han erfaringerne fra de to offentlig-private byomdannelsesselskaber i Danmark, som begge arbejder med omdannelse af havnearealer. Det skal bemærkes, at der intet er til hinder for offentlig-privat samarbejde om omdannelse af andre former for erhvervsarealer.

Mads Uldall konkluderer, at der er et stort potentiale ved offentlig-private byomdannelsesselskaber. Mange kommuner har et begrænset økonomisk råderum, og en tidlig privat medvirken kan dels reducere omkostningerne, dels sikre, at en del af den forventede værdistigning kan anvendes ved etableringen af infrastrukturen. Ligeledes kan forhold omkring risikoallokering og tilstedeværelsen af bredere kompetencer i projektet ligesom i "almindelige" OPP-projekter få en afgørende betydning. Men der er også på dette område en række uafklarede problemstillinger, blandt andet i relation til Kommunalfuldmagten, og i relation til om et offentlig-privat byomdannelsesselskab kan fungere på armslængde af kommunalbestyrelsen.

Mens de tidligere kapitler har haft fokus på erfaringer med OPP i Danmark, afslutter vi rækken af konkrete erfaringer med OPP ved at kigge på udlandet, idet Christian Koch, fra BYG-DTU, i **kapitel 9** beskriver en række interessante europæiske erfaringer ud fra et dansk perspektiv. Christian Koch sætter særligt fokus på små partnerskaber, der defineres ved, at de ligger under 100 mio. kroner i anlægssum – dels set som enkeltprojekter, dels set som grupper også kaldet bundter. En anden måde at håndtere små offentlige opgaver i partnerskaber på er at kombinere projekter til bundter, hvilket han også kommer ind på. Interessen for bundter tager udgangspunkt i, at det enkelte projekt kan drage nytte af at indgå i en større sammenhæng. Bundterne kan omfatte såvel anlæg som drift af offentlige services som eksempelvis fængsler, skoler eller hospitalsenheder, idet det er en almindelig antagelse, at der er stordriftsfordele knyttet til både byggeri og drift af bygninger.

I Europa er det især lande som Storbritannien, Holland og Italien, der er nået langt både med hensyn til antal OPP-projekter og med hensyn til at etablere den offentlige reguleringsramme. Forfatteren gør kortfattet status over OPP-området i Storbritannien og går i detaljer med erfaringerne fra et engelsk skoleprojekt. Kapitlet beskriver desuden erfaringerne fra etableringen af et fransk fængsel. Fængselsprojektet er et interessant eksempel på, hvordan et OPP-projekt ved bundtning kan opnå et tilstrækkeligt stort volumen til lønsomt at kunne gennemføres som OPP-projekt. Herudover gennemgår forfatteren de erfaringer, der er opnået ved etableringen af sportsfaciliteter i Italien.

Christian Koch konkluderer, at mange erfaringer med OPP vil kunne importeres fra udlandet, men at der også er forhold, hvor den klogeste fremgangsmåde formentlig vil være at styrke eksisterende danske tilgange og arbejdsmåder. Her fremhæves eksempelvis danske arkitekters erfaringer med gode løsninger inden for begrænsede budgetter. Perspektiverende peger forfatteren desuden på, at fremtidig innovation inden for offentlig service med fordel kan tage udgangspunkt i andre sektorer eller landes udvikling af partnerskaber.

### OPP-projektets særlige elementer

I forhold til mere traditionelle kontraktformer har OPP en række ka-

rakteristika, der medfører behov for en forholdsvis omfattende og kompleks aftalemæssig regulering. Det drejer sig blandt andet om, at der er mange parter involveret i projektet, at der typisk er en langvarig kontraktperiode, at der er mange forskellige ydelser involveret, samt at der kan være internationale parter involveret. Hertil kommer, at der kun i meget begrænset omfang findes lovgivning på området, og at der stort set ingen erfaringer er til rådighed i Danmark. Ligeledes har Danmark ingen decideret kontraktpraksis eller for den sags skyld rets- eller voldgiftspraksis på området.

Disse forhold indebærer et ganske betydeligt behov for regulering af vilkårene mellem de involverede parter i form af kontrakter, der normalt indgås, før OPP-projektet kommer i gang. Advokat Torben Korsager fra Interlex Advokater beskriver i **kapitel 10**, hvordan den kontraktmæssige struktur skal håndteres, således at der kan indarbejdes fleksibilitet og eventuelt elementer af partneringkonceptet i OPP-projekter. OPP-projekter er også komplekse i udbudsretlig sammenhæng, og Torben Korsager fremhæver i den forbindelse, at den nye udbudsform – konkurrencepræget dialog – er særligt velegnet til OPP.

Han konkluderer i kapitlet, at selvom den danske tradition med en forholdsvis overordnet kontraktregulering næppe kan efterleves i OPP-projekter, er det alligevel hensigtsmæssigt, hvis kontraktvilkårene indeholder en så høj grad af fleksibilitet, at der gives tilstrækkeligt rum til partnerskabet. Herudover fremhæver Torben Korsager også muligheden for at etablere en model for Samlet Udbud, idet det vil forenkle de juridiske forhold.

I det statslige byggeri er der indført et regelsæt om opgørelse af nøgletal, som nu også er udvidet til at gælde for OPP-projekter. Disse nøgletal, der indsamles på baggrund af de faktisk gennemførte byggeprojekter, inddrager både samfundets, bygherrens og de deltagende virksomheders interesser. Indsamlingen og rapporteringen af nøgletallene varetages i øjeblikket af Byggeriets Evaluerings Center, der blev etableret som en erhvervsdrivende fond i 2002. I **kapitel 11** gennemgår direktør Curt Liliegreen fra Byggeriets Evaluerings Center de nøgletalskrav, som gælder for virksomheder, der ønsker at blive udvalgt til at bygge for staten, samt den type krav, der vedrører det konkrete projekt, hvor der skal indsamles en længere række data, herunder også den type af nøgletal, som virksomhederne bliver prækvalificeret på. Når en statslig bygherre i et OPP-projekt indtager en bestillerrolle, er

der indført et krav om nøgletal i en særskilt bekendtgørelse for OPP, der svarer til de krav, der gælder i “almindeligt” statsligt byggeri.

Dette åbner op for en række interessante perspektiver, fordi det på længere sigt bliver muligt ikke blot at sammenligne forskellige leverandører med hinanden, men også at sammenligne projekter, der er gennemført som OPP hhv. som traditionelle projekter. Der er flere forhold, som højst sandsynligt skal gives en ny fortolkning, og Curt Liliegreen diskuterer i kapitlet, hvordan indsamlingen af nøgletallene kan organiseres, samt hvilke behov for supplerende nøgletal der kan blive relevante.

Som udgangspunkt, dvs. når vi fokuserer på deciderede OPP-projekter frem for projekter, der etableres som Samlet Udbud (jf. kapitel 6) eller Vejdirektoratets totalentreprisemodel (jf. kapitel 7), er det selve OPP-selskabet, der har betalt for aktivets planlægning og opførelse. Derfor har OPP-selskabet behov for ved projektets begyndelse at finansiere investeringen, hvorfor finansieringsspørgsmålet optræder som en helt central faktor i et OPP-projekt. Blandt de udenlandske erfaringer med OPP henvises ofte til det engelske “Private Finance Initiative” (“PFI”), der blev igangsat af den engelske regering i begyndelsen af 1990’erne, samt det mere generelle “Public Private Partnerships” (“PPP”), som har afløst PFI-programmet. Selvom formålet hermed også var at skaffe privat finansiering til de offentlige byggerier, har en central erfaring været, at denne måde gav nye muligheder for at opnå større økonomisk effektivitet i store offentlige investeringer.

I **kapitel 12** beskriver Lars Molte Jakobsen, KPMG’s Corporate Finance, samt Egil Rindorf, Nordea Bank Danmark, hvordan det var den ændrede risikofordeling, der førte til de største gevinster, idet den private finansiering er en nødvendig forudsætning for, at incitamentsstrukturen i PPP-projekterne virkede som tiltænkt. Hvis leverandøren har penge til gode, har han naturligvis en stærk egeninteresse i, at leverancen er egnet og holdbar som aftalt i hele perioden. Ligeledes vil de virksomheder, der yder lån til OPP-selskabet, normalt have en væsentlig disciplinerende rolle i forhold hertil, fordi forrentningen og tilbagebetalingen bliver afhængig af, at leverancen fungerer.

Lars Molte Jakobsen og Egil Rindorf ser den private finansiering som et centralt og nødvendigt element i den værdiskabelse, som et OPP-projekt gerne skulle danne grundlag for, og de gennemgår i kapitlet de væsentligste aspekter af et OPP-projekt ud fra en finansiel



synsvinkel. Det er forfatterens konklusion, at en privat finansiering generelt set ikke i sig selv er dyrere end traditionel offentlig finansiering, når alle finansieringsomkostninger inkluderes, men at den private finansiering skal ses som en katalysator for opnåelse af effektiviseringsgevinster, at privat finansiering er en gennemprøvet og nogenlunde standardiseret mekanisme, der giver mulighed for risikooverførsel, samt at et OPP-projekt, hvis det struktureres som en nogenlunde standardiseret mekanisme, giver mulighed for opnåelse af effektiviseringsgevinster. Ligeledes konkluderer forfatterne, at den samfundsmæssige værdi i OPP-projekter primært skabes gennem risikooverførsel og effektiviseringsgevinster.

Ethvert OPP-projekt har sin egen organisationsstruktur, og der er i højere grad end for andre projekter et behov for at tage stilling til, hvem der bærer projektets indbyggede risici, og hvordan disse risici finansieres. Dette introducerer et risk management-perspektiv, hvor risici vurderes som en del af forretningsplanlægningen i forbindelse med ændringer og i tilknytning til projektgennemførelsen. Ligeledes skal det sikres, at risikofordelingen foretages efter nogle rimelige og fornuftige grundprincipper.

I **kapitel 13** tager Jørgen Kjærulff Nielsen fra Willis I/S temaerne identifikation, allokering og finansiering af risici op. Forfatterens udgangspunkt er, at et rimeligt overordnet princip vil være, at den, der bedst kan bære eller finansiere en given risiko, må være den nærmeste til at påtage sig denne eller betale for finansieringen heraf, hvis risikoen ønskes finansieret hos en ekstern part. Det vises i kapitlet, hvorledes man ved en systematisk tilgang til hele risk management-området kan identificere, vurdere og kontrollere de risici, der knytter sig til et OPP-projekt med udgangspunkt i værktøjer, der allerede anvendes i forsikringsbranchen.

Med baggrund i de særlige risikoforhold og risikofordelinger, der knytter sig til OPP-projektets struktur, er det nødvendigt at håndtere en række forsikringsforhold på en anden måde end i et almindeligt byggeprojekt, hvor diskussionen måske begrænses til, hvem der skal tegne entreprisforsikringen. OPP-selskaber påtager sig ikke blot risici, som tidligere skulle bæres af det offentlige eller et offentligt ejet aktieselskab, men også risici ganske langt ud i fremtiden. Det betyder, at den private part skal forholde sig til og eventuelt afdække en række forskellige risici, der kan påvirke selskabets økonomi.

Jørgen Kjærulff Nielsen gennemgår i kapitlet de forskellige forhold, som kan indebære særlige forsikringsmæssige aspekter, og det konkluderes, at alle projektets parter bør identificere, hvilke risici der kan true deres interesser, og tage stilling til, hvordan sådanne risici skal elimineres, reduceres, fordeles og/eller finansieres. Dette kan med fordel gøres med udgangspunkt i tjeklister, procedurer, risikomatrixer eller andet materiale, som den projektansvarlige kan støtte sig til, og som kan indgå i drøftelserne mellem den offentlige og den private part.

Endelig afsluttes bogen med **kapitel 14**, hvor vi med udgangspunkt i bogens kapitler gør status på OPP-området i Danmark. Vi står netop nu i et vadedsted, hvor alle elementerne til fremtidige danske OPP-projekter er ved at være på plads, og hvor de første pionerprojekter allerede er undervejs. Der er meget at lære af disse projekter og af de mere dybdegående beskrivelser af detailelementer, som er præsenteret i bogens kapitler. Det afsluttende kapitel sammenfatter bogen ved at fremdrage en række forhold, som kapitlerne igennem har været diskuteret og bragt i fokus. Hermed er bolden givet op til en fremtidig udvikling af OPP i Danmark.