OPP Nyt
OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER I FORSKNING OG PRAKSIS
Redigeret af Ole Helby Petersen
1. halvår 2011

Indhold

Redaktørens intro 1
OPS – erfaringer fra skoleområdet 2
Muligheder og udfordringer i offentlig-private innovationssamarbejder 5
Regeringen styrker indsatsen for offentlig-private partnerskaber 8
Korte nyheder og litteratur 10

Redaktørens intro

Ole Helby Petersen, redaktør, AKF (ohp@akf.dk)

Den seneste tid har været præget af en genoplivet debat om fordele og ulemper ved offentlig-private partnerskaber (OPP) inden for bygge- og anlægsområdet. Debatten har især været drevet frem af repræsentanter fra forskellige institutionelle investorer, som allerede har penge investeret i lignende projekter i udlandet og ser en tilsvarende mulighed for at investere i danske OPP-projekter. For de læsere, som har fulgt OPP-feltet i en årrække, vil de fremførte argumenter imidlertid synes at være en gentagelse af en debat, som udspillede sig for mere end fem år siden, hvor blandt andet ATP var aktivt på banen med forslag om, at investere pensionsmidler i drift og anlæg af det danske jernbanenet. Det gennemgående argument dengang som nu er, at den offentlige sektor har brug for anlægsinvesteringer og et tidssvarende vedligeholdelsesniveau, hvilket pensionsselskaberne og private investorer kan tilbyde gennem en kontrakt, der løber 25-35 år. Ved første øjekast en win-win situation for alle parter.

Men selvom argumentet ved første øjekast kan virke besnærende for politikere og embedsmænd i kommuner, regioner og stat, så vil den danske og internationale OPP-forskning, dengang som nu, minde om to centrale pointer. For det første, at erfaringen fra de hidtidige OPP-projekter i ind- og udland viser, at den offentlige sektor kan låne billigere end den private sektor kan det. OPP-projekter som finansieres af private aktører vil derfor som udgangspunkt være dyrere, jo mindre selve OPP-modellen kan føre til effektiviseringer, som kan opveje de forøgede finansieringsudgifter. Det er stadig et åbent spørgsmål, hvorvidt det i praksis er tilfældet. For det andet, at de foreløbige evalueringer af OPP fra udlandet viser, at erfaringerne indtil nu har været blandede. Antallet af studier på negativsiden er cirka lige så højt som antallet af studier på positivsiden, og den portugisiske regering udgav for nylig en rapport som konkluderede, at de fleste OPP-projekter på vejområdet i Portugal har leveret dårlig value-for-money. Der er naturligvis forskel i de konkrete initiativer og erfaringer fra land til land og sektor til sektor, men trods stor eufori har erfaringerne med OPP hidtil været blandede i mange lande og inden for de fleste sektorer (se fx Hodge & Greve, 2009).

Set i det lys er det både bemærkelsesværdigt og lidt bekymrende, at der fra statslig og kommunal side i Danmark hidtil ikke har været gennemført systematiske effektanalyser af de danske erfaringer med OPP. I forlængelse af de for-

nyede OPP-initiativer, som blev lanceret som en del af regeringens nye OPS-strategi tidligere på året, vil det derfor være oplagt at afsætte midler til at igangsætte en række effektanalyser af erfaringerne med OPP i Danmark. Javist – der er indtil videre tale om foreløbige erfaringer, som derfor skal tages med et vist forbehold, men alternativet er, at kommende OPP-projekter i stat, regioner og kommuner igangsættes uden viden om de faktiske fordele og ulemper ved at bruge OPP-modellen. Det kan hverken den offentlige eller private sektor være tjent med, og ud fra et evidensperspektiv ville det være decideret useriøst. I lyset af den fornyede debat om OPP og de nylige initiativer fra regeringen synes tiden derfor at være moden til, at der igangsættes uafhængige evalueringer og effektanalyser af de hidtidige erfaringer med OPP i Danmark, så fremtidens beslutninger om OPP kan læne sig op af gode såvel som dårlige erfaringer på området.

Denne udgave af OPP-nyt bringer tre artikler om nye tendenser inden for offentlig-privat samarbejde.

I første artikel skriver Klaus Ahm, Claus Duch og Guri Weihe om konkrete erfaringer med en ny OPS-model på skoleområdet, hvor den offentlige part selv finansierer anlægget i driftsperioden. I anden artikel skriver Anna Sofie Jacobsen, Jesper Christiansen og Niels Hansen om muligheder og udfordringer ved offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI). I tredje artikel skriver Lotte Hviid Melsen om regeringens nye initiativer til at styrke arbejdet med offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark. Sædvanen tro rundes nyhedsbrevet af med en sektion med korte nyheder og ny litteratur på området.

Debatten om OPS og OPP fortsætter. Velkommen til første nummer af OPP-nyt i 2011 og god læselyst!

Læs mere:

Hodge, G., & Greve, C. (2009): PPPs: The passage of time permits a sober reflection. Economic Affairs, 29(1):33-39.

OPS – erfaringer fra skoleområdet

Af Klaus Ahm (klaus.ahm@dk.ey.com), Claus Duch (claus.duch@dk.ey.com) og Guri Weihe (guri.weihe@dk.ey.com), Ernst & Young

Det er syv år siden, at regeringen lancerede sin første *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)*. Sidenhen har vi set en lang række egnethedsanalyser og forstudier, mens antallet af konkrete projekter endnu er relativt begrænset. En af stopklodserne for en større udbredelse af OPP har været en uafklaret reguleringsramme, som dog efterhånden er ved at være på plads. Der har også fra politisk side været en vis skepsis mod, at private skal finansiere og eje bygninger, som kun skal anvendes til offentlige kerneopgaver. En anden forhindring har været, at mange projekter har en størrelse, som ligger under grænsen på 100 mio., som typisk anbefales som minimumsgrænsen for et OPP- projekt.

I samarbejde med Kommunekredit har Ernst & Young udarbejdet en tilpasset version af den traditionelle OPP-model (herefter blot OPS). I den risikofyldte anlægsfase anvendes privat finansiering. Men ved ibrugtagning overtager den offentlige bestiller ejerskabet til anlægget samt finansieringen af dette. Overførslen af økonomiske risici i drifts- og vedligeholdsfasen sikres gennem finansielle garantier. Ligesom ved den klassiske OPP-model indebærer OPS-modellen, at man binder anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesfaserne sammen i én kontrakt med en privat partner.

Kendetegn ved OPS

Modellen rummer mange af de samme fordele, som vi kender fra den klassiske OPP-model, herunder bl.a. et totaløkonomisk fokus, risikodeling, overholdelse af anlægsbudgetter og tidsplaner, undgåelse af vedligeholdelsesefterslæb samt økonomisk sikkerhed for den private parts forpligtigelser gennem en garantistillelse. Disse effekter sikres ved den private garantistillelse i driftsfasen samt en reel budgettering og opsparing til forebyggende vedligehold.

Klassisk OPP & OPS – forskelle og ligheder

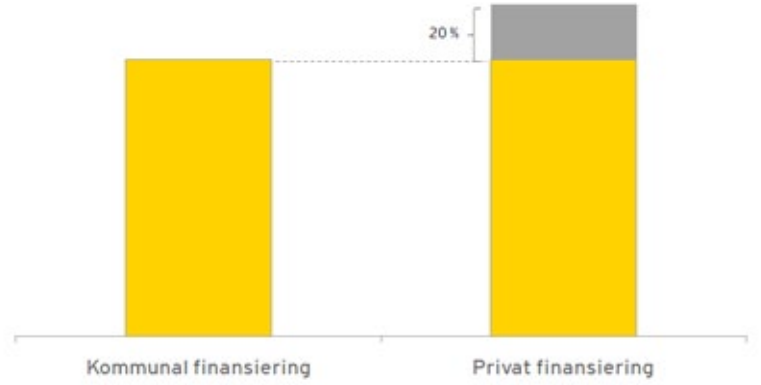
Fase	Projektelementer	Klassisk OPP	OPS
Anlægsfasen	Design	Privat design	Privat design
	Projektering	Privat	Privat
	Finansiering	Privat	Privat
	Ejerskab	Privat	Offentlig
Drifts- og vedligeholdelsesfasen	Drift	Privat	Privat
	Vedligehold	Privat	Privat
	Finansiering	Privat	Offentlig (med privat garantistillelse)

Væsensforskellen mellem den klassiske OPP-model og OPS-modellen er finansieringsformen og ejerforholdene. Forskellene og lighederne mellem de to modeller er illustreret i tabellen ovenfor.

OPS retter sig mod anlæg og bygninger, som alene anvendes ved løsning af offentlige serviceopgaver – fx skoler, rådhuse, idrætsanlæg, institutioner og veje. Modellen sigter ikke på en egentlig kommerciel anvendelse af de pågældende bygninger eller anlæg men på at øge budgetsikkerheden og samtidig minimere den offentlige bestillers totale levetidsomkostninger ved at have en given bygning eller anlæg til rådighed for løsning af en offentlig serviceopgave. Ligesom den traditionelle OPP-model fordrer OPS en vis projektstørrelse grundet modellens kompleksitet og rækkevidde. En projektstørrelse på 75 mio. kr. og opefter synes fornuftig, omend der ikke er egentlige hindringer for at bruge modellen ved mindre eller bundtede projekter.

Brugen af offentlig finansiering medfører typisk betydeligt lavere låneomkostninger set over den samlede aftaleperiode. I nedenstående eksempel er der taget udgangspunkt i en investering på ca. 100 mio. kr. (svarende til en mindre skole). I dette eksempel vil alene rentespændet mellem offentlig og privat finansiering, set over hele aftaleperioden, medføre en meromkostning på ca. 15-20% ved privat finansiering af projektet sammenlignet med offentlig finansiering (Forudsætninger: Rentespænd fra offentlig til privat finansiering 1,5-1,75%, diskonteringsrente 5% og garantirente 0,4%).

Offentlig vs. privat finansiering



Meromkostningerne ved privat finansiering indebærer, at man i den klassiske OPP-model skal opnå fordele (enten i pris eller kvalitet), som kan opveje de meromkostninger, som den private finansiering medfører. Det kan fx være omkostningsbesparelser, innovative løsninger, kommercielle aktiviteter eller stordriftsfordele, hvoraf alene eventuelle kommercielle aktiviteter reelt kan gøre en økonomisk forskel.

OPS i praksis – erfaringer fra skoleområdet

Ernst & Young har for nyligt assisteret to kommuner med udbud af to nye skoler efter OPS-modellen. Det drejer sig om henholdsvis Gribskov Kommune og Frederikshavn Kommune. Erfaringerne har indtil videre være positive.

Ny skole og svømmehal i Gribskov Kommune

Gribskov Kommune er i Helsinge ved at etablere en ny skole med et svømmeanlæg, som skal erstatte to eksisterende skoler. Kommunen indgik i 2010 en OPS-aftale med selskabet *Helsinge Skole OPS A/S* (stiftet af E. Pihl & Søn A.S. og Kemp & Lauritzen A/S) om opførelse, drift og vedligehold af anlægget i en periode på 25 år. OPS-kontrakten har en nutidsværdi på ca. 400 mio. kr.

Det overordnede formål med projektet er at optimere skolestrukturen i området og indhente et betydeligt bygningsmæssigt vedligeholdelsesefterslæb, hvilket fremgår af nedenstående udtalelse fra kommunen:

> *Vi valgte OPS-løsningen, da de forudgående analyser viste, at det var den bedste økonomiske løsning for kommunen. Med OPS-modellen forventer vi at opnå en løsning, som både indebærer reducerede totalomkostninger og et innovativt skolebyggeri. Modellen sikrer også, at byggeriet har en høj vedligeholdelsesstandard i hele aftaleperioden.*
>
> Claus Thykjær, vicekommunaldirektør, Gribskov Kommune

Gribskov Kommune valgte OPS-løsningen for at minimere skolens langsigtede totalomkostninger, etablere et værn mod nedslidning og fremme incitamenterne til en innovativ opgaveløsning. Modellen indebærer, at den private part gennem hele kontraktens 25-årige løbetid har et økonomisk incitament til at optimere sine leverancer, da denne bliver aflønnet efter performance. Ny Helsinge skole vurderes at blive en af Danmarks mest klimavenlige skoler ved ibrugtagning, da en forsyningsregulering, som sikrer en innovativ og klimavenlig bygningskonstruktion, blev indarbejdet i betalingsmekanismen.

Den totaløkonomiske tankegang har medvirket til innovative løsninger på forsyningssiden (innovative tekniske løsninger). Anvendelse af konkurrencepræget dialog i udbudsprocessen har ligeledes bidraget til anvendelse af innovative løsninger, da dialogen har udfordret, hvordan opstillede funktionskrav bedst kan opfyldes.

Udbudsprocessen, dialogfasen og tilbudsafgivelsen forløb som ventet og med afgivelse af to økonomisk skarpe og meget tætte tilbud, der afdækker projektets totaløkonomi i anlægsfasen og den efterfølgende driftsperiode på 25 år. Skolen er i øjeblikket under opførelse, så det er endnu for tidligt at berette om erfaringerne fra de efterfølgende faser.

Ny Byskole i Frederikshavn

Frederikshavn Kommune har i forlængelse af kommunens udviklingsstrategi iværksat en strukturtilpasning af kommunens byskolestruktur. En forudgående analyse viste, at de langsigtede omkostninger ved opretholdelse af den eksisterende skolestruktur oversteg omkostningerne ved en skolestruktur med skolesammenlægninger, bl.a. baseret på opførelse af en ny stor byskole. På den baggrund besluttede Frederikshavns Kommune at udbyde sammenlægningen af Munkebakken Skole, Ørnevejens Skole og Hånbæk Skole til Ny Byskole i Frederikshavn som et OPS-projekt. Den nye skole forventes at indeholde fire spor fra 0.-9. klasse med tilhørende specialklasser. Skolen vil få plads til knap 1.200 elever.

Projektet strækker sig over en 25-årig periode. OPS-leverandøren skal finansiere anlægget frem til ibrugtagning, men til forskel fra Gribskov-

modellen indeholder den valgte model mulighed for løbende udbetalinger af en del af anlægssummen frem til levering. Således tilbageholdes en andel af anlægssummen frem til levering, for at sikre leverandørens incitamenter til rettidig levering, og for at sikre kommunen mod tab ved eventuelt hæveopgør. Samarbejdskontrakten indeholder en sikkerhedsstillelse, som medvirker til fastholdelse af incitamentsstrukturen efter levering af aktivet.

For kommunen har anvendelsen af en ny OPS-model været en læreproces:

> *De væsentligste udfordringer, som vi har oplevet, er at skifte "paradigme" fra OPP til OPS tankegangen. Historikken omkring OPP har skræmt lidt, og det at få OPS-modellen ind under huden, både hos os selv og i staten, som jo bestemmer, hvilke finansieringsadgange vi kan få, har været en stor udfordring. Efterfølgende virker OPS-modellen indlysende på trods af dens umiddelbare kompleksitet med kommunalt ejerskab og privat drift.*
>
> Jane Wiis, kommunaldirektør,
> Frederikshavn Kommune

Det forventes, at kommunen opnår de lavest mulige totalomkostninger ved at anvende OPS-modellen. Kommunen forventer også, at der opnås en høj grad af budgetsikkerhed, og at der samtidig etableres et værn mod nedslidning af den ny skolebygning. Udbudsprocessen for den nye byskole i Frederikshavn er endnu ikke afsluttet, hvorfor det er for tidligt at berette om konkrete effekter.

En pragmatisk tilgang til modelvalg

Det er vores indtryk, at OPS-modellen, med offentligt ejerskab og offentlig finansiering i drifts- og vedligeholdelsesfasen, kan være med til at sikre et politisk flertal for implementering af visse projekter, da offentligt ejerskab af et anlæg, som bruges til rent kommunale formål, kan være politisk attraktivt. Herhjemme har der historisk været en vis politisk skepsis over for den klassiske OPP-model med dens private ejerskab og privat finansiering af offentlige aktiver.

Valg af samarbejdsmodel bør imidlertid altid være situationsbetinget, idet forskellige samarbejdsmodeller er hensigtsmæssige i forskellige situationer. Projektets størrelse, den politiske kontekst, som projektet indgår i, herunder de konkrete politiske ønsker til projektet samt omfanget af kommercielle aktiviteter, er eksempler på forhold, som har betydning for, hvilken model der er mest hensigtsmæssig i et givent tilfælde. OPS-modellen er ikke altid den rette model, men den kan være et godt bud på en samarbejdsmodel, når det drejer sig om projekter, som overvejende omfatter offentlige aktiviteter.

Muligheder og udfordringer i offentlig-private innovationssamarbejder

Af Anna Sofie Jacobsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen (asj@oem.dk), Jesper Christiansen, MindLab (jch@oem.dk) og Niels Hansen, MindLab (nhn@oem.dk)

Offentlig-private innovationssamarbejder (OPI) er i løbet af de sidste par år blevet et almindeligt begreb i den kommunale og regionale innovationsverden. OPI er et gensidigt udviklingspartnerskab mellem offentlige myndigheder og private virksomheder om at udvikle nye løsninger på samfundets velfærdsudfordringer. Forventningerne i den offentlige sektor til OPI er store. Man håber på at øge innovationshøjden ved at inddrage ekspertisen fra de private virksomheder samtidig med, at de private virksomheder også påtager sig en del af udviklingsomkostningerne. Håbet er samtidigt at kunne skabe værdi på tre bundlinjer. Kvaliteten af de offentlige velfærdsydelser skal øges (eller i hvert fald ikke forringes), der skal ske en effektivisering af de offentlige organisationer, og de private virksom-

heder skal opleve en øget vækst (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009).

Selvom OPI er et forholdsvist nyt begreb, er der allerede gjort flere forsøg med konceptet. Det er hovedsageligt den offentlige part, der initierer samarbejderne, og indtil videre har det hovedsageligt foregået på forsøgsbasis. Samarbejderne organiseres oftest i selvstændige projekter, der har været finansieret eller drevet af forskellige puljer som eksempelvis Program for Brugerdreven innovation, ABT-Fonden eller regionale erhvervsudviklingsfonde.

I det følgende vil nogle af de udfordringer, der er skyld i denne udvikling blive beskrevet. Indsigterne stammer fra arbejdet med et vejledningsredskab til OPI, som Erhvervs- og Byggestyrelsen udvikler sammen med MindLab som en del af regeringens strategi for offentlig-privat samarbejde (Regeringen, 2011). Ud over at gennemlæse en række rapporter om OPI er der foretaget en lang række interview med praktikere, interessenter og eksperter, der har beskæftiget sig med konceptet; herunder en række af de projekter der har været igangsat. Derudover har der været afholdt workshops, og der er igangsat en række strategiske samarbejder med organisationer og personer med interesse i konceptet. Vejledningsredskabet vil være færdigt i starten af 2012.

Udfordringerne ved OPI-samarbejder

Undersøgelserne i forbindelse med arbejdet med vejledningsværktøjet har vist, at de fleste OPI-projekter har haft svært ved at opnå værdi inden for alle tre bundlinjer. I mange tilfælde har man udviklet nye løsninger, der aldrig er kommet frem til kommercialiseringsfasen.

Udfordringerne med OPI-samarbejdet er mangfoldige. For det første organiseres og gennemføres OPI-processer sjældent ens, ligesom de problemstillinger konceptet anvendes på er meget varierende. For det andet skal samarbejdet mellem de private og det offentlige foregå inden for juridiske rammer, der ikke er skabt til at håndtere denne type samarbejde. Og endelig for det tredje, er der tale om et samarbejde mellem to parter, der traditionelt kun er vant til at indgå i et leverandør-kunde forhold. Samtidig er det en ny form for udvikling, de to parter skal indgå i.

Researchdelen af arbejdet med vejledningsredskabet viser, at flere af de OPI-projekter, der er gennemført, har haft vanskeligt ved at tiltrække og engagere de private virksomheder. Virksomhederne oplever bl.a., at samarbejdet med det offentlige er svært rent kulturelt. Eksempelvis er virksomhederne i tvivl om, hvem der tager beslutningerne i den offentlige sektor. Der deltager mange til møderne med det offentlige, og deltagerkredsen skiftes ofte ud. Men hvad vigtigere er, så er virksomhederne i tvivl om, hvorvidt de kan få en forretning ud af samarbejdet. Det er typisk ikke tilstrækkeligt for virksomhederne at få netværk og indsigt i den offentlige verden samt brugernes behov. De skal kunne se et overskud for enden af samarbejdet og kunne mærke en reel motivation og ambition hos den offentlige part.

I det følgende beskrives tre forhold, der ifølge de interview som er foretaget i forbindelse med arbejdet med vejledningsredskabet, i særlig grad er med til at skabe denne situation. Det gælder de juridiske rammebetingelser, strategisk forankring af udvikling og implementering samt den offentlige organisering og proces.

Juridiske rammebetingelser

Samarbejdet mellem det offentlige og private reguleres hovedsageligt gennem udbudsreglerne og statsstøttereglerne. Derudover påvirkes OPI-samarbejder også af reglerne for intellektuelle rettigheder (IPR). Udbudsreglerne betyder bl.a., at virksomheder, der indgår i et udviklingssamarbejde med en offentlig myndighed, kan diskvalificere sig selv fra at byde på den efterfølgende ordre. Årsagen er, at de gennem samarbejdet opnår en særlig fordelagtig viden i forhold til resten af markedet. Som følge af statsstøttereglerne må en offentlig organisation ikke give en virksomhed en særlig fordel frem for andre. Støtte er ikke blot økonomisk, men kan også være i form af eksempelvis viden.

Det interessante er, at der er meget divergerende meninger om, hvad der kan lade sig gøre inden for de nuværende regler. På den ene side mener nogle eksperter, at der er mange muligheder,

som de offentlige myndigheder bare ikke har forsøgt sig med endnu. På den anden side har de offentlige myndigheder svært ved at se, hvad mulighederne er og er derfor bange for at overskride deres råderum som kommune eller region. Det er helt centralt, at der her bliver skabt et grundlag, der gør myndighederne trygge ved, at der er mulige processer inden for de gældende juridiske rammer for offentlig-privat samarbejde om innovation.

Derudover har fondsfinansieringen af mange OPI-projekter desuden den konsekvens, at der er en række regler for, hvordan finansieringen kan anvendes. Ofte betyder det, at projektet skal have nogle specifikke og konkrete mål, som til dels er foruddefineret af den fond, der uddeler pengene, og som til tider kan være i modstrid med ønsket om at skabe innovation. Derudover kan der være begrænsninger i forhold til mulighederne for at kommercialisere resultatet af projektet, da kravene til at få eksempelvis EU's regionalmidler ikke tillader dette.

Strategisk forankring

Mange af de forsøg, der er blevet gjort med OPI, har været dekoblet fra den egentlige drift. Det har været udviklingsprojekter, hvis resultater der har været interesse for, men ikke nogen konkret efterspørgsel efter. Det betyder for det første, at udviklingsprojekterne ikke er tilstrækkeligt fokuseret, og at der ikke bliver brugt tilstrækkeligt med ressourcer på at få dem til at lykkes. For det andet betyder det, at der ikke er noget direkte forretningspotentiale i dem. Når de ikke er en del af den kommunale strategi og dermed de kommunale kerneopgaver, er der heller ikke noget indkøb bag. Derfor er projekterne ofte uinteressante og for uambitiøse for de fleste virksomheder, da de ikke fører direkte til salg og vækst for virksomhederne. For kommunen betyder det, at man ikke udnytter det effektiviserings- og kvalitetspotentiale, der findes i samarbejdskonceptet.

Den nuværende model med at lade OPI-projekterne blive finansieret af puljer er med til at øge denne tendens. Når den offentlige myndighed ikke har så meget på spil rent økonomisk, er der en tendens til, at de bliver mindre interesserede i resultatet. Derudover kan puljerne betyde, at projektets formål kunstigt tilpasses puljens formål og dermed ikke ender ud med et resultat, der reelt er brugbart for kommunen.

Offentlig organisering og proces

Det kan være en udfordring, at den offentlige organisation i høj grad er gearet til at sikre en stabil og fejlfri drift. Processer og hierarkier skal sikre, at der kan placeres et præcist ansvar. I udviklingsprocesser er det derimod nødvendigt at have en mere fleksibel og tværgående organisering, der kan inddrage alle aspekter på tværs af siloer og organisatoriske enheder. Det bliver særligt et problem, når de offentlige myndigheder møder de private virksomheder. For det første er de private virksomheder uvante med den komplekse bureaukratiske beslutningsproces. For det andet bliver de private virksomheder forundrede over de mange forskellige mennesker, der bliver indblandet i både proces og beslutninger, hvilket udfordrer de tillidsforhold, der er nødvendige for en frugtbar proces. Endelig ligger udfordringen også i forlængelse af pointen om, at OPI-projekter lige nu ikke er en del af en strategisk satsning. Mange af de eksempler, der er på OPI-projekter viser, at udviklingsopgaven har været dekoblet fra dem, der tager beslutninger i forhold til driften, samt dem der har ansvaret for efterfølgende indkøb. Det er vigtigt, at disse forskellige perspektiver inddrages i udviklingsprocessen, så afgørende led i den endelige gennemførelse/implementering ikke er glemt, og implementering dermed bliver umuliggjort.

Succesfuld OPI

Det vejledningsredskab Erhvervs- og Byggestyrelsen i samarbejde med MindLab er i færd med at udvikle, vil komme med forslag til, hvordan de ovennævnte udfordringer kan håndteres. På et overordnet plan bør offentlige aktører, der ønsker at starte et OPI-samarbejde dog først og fremmest overveje, om det overhovedet er OPI, man skal kaste sig ud i. OPI-samarbejdet er en ressourcekrævende proces, der ikke nødvendigvis ender med succes. Hvis det ikke er afgørende, at man som offentlig myndighed deltager

som partner i udviklingsprocessen, findes der en række modeller for innovativt indkøb, der er mindre kompliceret end OPI. Derudover bør man vurdere, om man har de rette kompetencer til at gennemføre en OPI-proces. Endelig bør man vurdere, om organisationen er gearet til at gennemføre en OPI-proces, og om man er i stand til at udnytte de potentialer, OPI-samarbejdet tilbyder.

Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledningsredskab vil således være en vejledning til, hvilke overvejelser man bør gøre sig i forbindelse med OPI-samarbejder, samt indeholde bud på hvordan nogle af udfordringerne kan håndteres. OPI-feltet er dog stadig så nyt, at det ikke er muligt at opstille en manual for, hvordan man med sikkerhed gennemfører et succesfuldt OPI-samarbejde. Vejledningsredskabet skal være med til at give de offentlige myndigheder mod på at gå i gang med flere OPI-samarbejder, og understøtte at samarbejderne sker på præmisser, der giver større sandsynlighed for succes.

Litteratur

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009): Analyse af offentlig-privat samarbejde om innovation.

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2010): Offentlig-privat velfærdsinnovation i praksis.

FORA (2010): Intelligent offentlig efterspørgsel og innovative udbud – Erfaringer med offentlig-privat innovation i UK, Nederlandene og Finland.

FTF (2010): Offentlig-privat innovation – en ny vej til vækst og bedre velfærd.

Weihe, Guri; Steven Højlund, Eline Theresa Bouwhof Holljen, Ole Helby Petersen, Karsten Vrangbæk og Jacob Ladenburg (2011): Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region. TemaNord 2011:510, København: Nordic Council of Ministers.

Regeringen (2011): Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde.

Regeringen styrker indsatsen for offentlig-private partnerskaber

Af Lotte Hviid Melsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (lhm@kfst.dk)

Regeringen ønsker at styrke indsatsen for offentlig-private partnerskaber (OPP). Baggrunden er, at offentlige myndigheder ved øget brug af OPP vil kunne realisere et potentiale for at skabe konkurrence om offentlige opgaver med gode resultater. Dette skyldes ikke mindst, at OPP kan sikre, at offentlige anlægsprojekter gennemføres med et totaløkonomisk fokus, hvor anlæg og drift tænkes sammen, så projekterne – også på lang sigt – er effektive og velfungerende. OPP kan også give andre gevinster. Blandt andet er der eksempler på, at OPP-formen bidrager til, at projekter bliver gennemført til tiden og inden for budgetrammen samt medfører en sikkerhed for, at der er afsat midler til vedligeholdelse. Ikke mindst kan OPP sikre, at private virksomheders ekspertise inddrages i større offentlige projekter og bidrager til at skabe effektive og nytænkende løsninger (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2005; Dansk Byggeri 2010).

OPP-kontaktpunkt og en standardmodel for OPP

På trods af at OPP kan give løsninger, der skaber værdi for det offentlige – er der i Danmark gennemført relativt få OPP-projekter i sammenligning med de øvrige vesteuropæiske lande. Som en del af konkurrencepakken, der indeholder en række initiativer, der skal fremme konkurrence og produktiviteten i den private og offentlige sektor, har regeringen og forligsparterne besluttet at oprette et OPP-kontaktpunkt og en standardmodel for OPP, der skal gøre det lettere for myndigheder og virksomheder at gennemføre OPP-projekter.

Kontaktpunkt for OPP-henvendelser

Det første led af regeringens indsats er et kontaktpunkt for OPP, der kan bistå myndigheder og virksomheder med at afklare tvivlsspørgsmål om OPP.

Kontaktpunktet skal fungere som en sluse, der kan svare på overordnede spørgsmål og henvise til videnspersoner på området. Blandt andet skal kontaktpunktet kunne svare på, hvilke myndigheder det er nødvendigt at kontakte i forbindelse med etableringen af et OPP. Herudover vil det gennem kontaktpunktet være muligt at få informationer om konkrete danske OPP-erfaringer og kontaktdata på personer, der har et indgående kendskab til de enkelte projekter. Kontaktpunktet har således form af knudepunkt.

Kontaktpunktet vil være tilgængeligt for både myndigheder og virksomheder og bliver lanceret i sensommeren 2011 på adressen www.kfst.dk/opp.

Initiativerne skal bidrage til, at der etableres flere OPP-projekter i Danmark. Der er allerede gode erfaringer med OPP-modellen rundt om i landet. Eksempelvis har Slots- og Ejendomsstyrelsen opført Rigsarkivet og Hobro Tinglysningsret som OPP og er i gang med et OPP-projekt om fire nye retsbygninger. Vejdirektoratet har organiseret Kliplev-Sønderborg motorvejen som et OPP.

Også i kommunerne er der ved at blive opbygget erfaringer med denne samarbejdsform. For eksempel har Randers Kommune for nylig sendt et svømmebad i udbud som OPP. OPP kan give fordele i forbindelse med en bred vifte af anlægsprojekter. Man kan også forestille sig at eksempelvis daginstitutioner og sygehuse kan anlægges og drives som OPP'er. Sidstnævnte er Karolinska Hospitalet i Sverige et godt eksempel på.

Standardmodel og vejledning

Regeringens andet OPP-tiltag består i en standardmodel for OPP. Standardmodellen skal give myndigheder en grundlæggende forståelse af, hvad et OPP er, hvilke fordele man kan opnå ved at bruge OPP, og hvad det kræver, at få et OPP til at fungere. Standardmodellen vil bl.a. indeholde vejledning i OPP-samarbejdets forskellige faser, vejledning i at håndtere de større udfordringer i forbindelse med et OPP, konkrete eksempler på hvordan udfordringer er blevet løst i Danmark og vejledning rettet mod at anvende OPP i forbindelse med specifikke anlægs- og driftsopgaver fx daginstitutioner, skoler og infrastruktur.

Standardmodellen udformes som et OPP-website, hvor man både kan danne sig et overblik og bevæge sig fra vejledning i et konkret spørgsmål til danske eksempler på løsninger og best practise. Det vil også være muligt at få en samlet standardmodel for OPP i et mere klassisk papirformat.

For at sikre, at standardmodellen er nem at anvende og besvarer de vigtigste spørgsmål på OPP-området, vil den blive udviklet i samarbejde med KL, Danske Regioner, institutionelle investorer, erhvervsorganisationer og offentlige institutioner med OPP-erfaring.

Standardmodellen kobles sammen med kontaktpunktet for OPP og forventes at være klar til brug ved udgangen af 2011. I forbindelse med lanceringen vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemføre en informationsindsats, der skal udbrede kendskabet til såvel OPP som til standardmodellen.

Krav om OPP-vurdering af kommunale og regionale byggeprojekter

Ud over initiativerne, der skal gøre det lettere at etablere OPP'er, indeholder konkurrencepakken en udvidelse af kravet om at gennemføre OPP-vurderinger. Udvidelsen betyder, at kommuner og regioner på lige fod med staten fremover skal gennemføre OPP-forvurderinger af større kommunale og regionale byggeprojekter. Konkret betyder det, at kommuner og regioner i forbindelse med det enkelte anlægsprojekt skal vurdere, om det giver merværdi at anvende OPP.

OPP er ikke et mål i sig selv, men skal bruges i forbindelse med projekter, hvor det vurderes, at det vil give en bedre løsning af opgaven. Den kommunale og regionale pligt til at foretage OPP-vurderinger skal sikre, at det systematisk vurderes om OPP-formen kan give en totaløkonomisk fordelagtig løsning.

Den kommunale og regionale pligt til at foretage OPP-vurderinger implementeres gennem en ændring af statsbyggeloven (Lov om statens byggevirksomhed), der forventes at træde i kraft den 1. juli 2012.

Generel styrkelse af OPS-området

Regeringen ønsker generelt at styrke offentlig-privat samarbejde for at sikre, at de offentlige opgaver løses bedst til prisen. Samtidig kan privat inddragelse i opgaveløsningen fremme nytænkning i den offentlige sektor. OPP er en vej til at sikre dette i forbindelse med projekter, hvor det giver mening at tænke anlæg og drift sammen.

Fakta:

Arbejdet med at udvikle kontaktpunktet og standardmodellen er forankret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Center for offentlig-privat samarbejde. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har overtaget OPP-området fra Erhvervs- og Byggestyrelsen i forbindelse med en reorganisering af offentlig-privat-området inden for Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Læs mere:

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005): OPP-Markedet i Danmark 2005-2010. http://www.ebst.dk/file/3299/oppmarkedet_i_danmark_2005_2010.pdf

Dansk Byggeri (2010): Konsekvensanalyse af kommunalt bygningsvedligehold. http://www.danskbyggeri.dk/files/Billeder_og_grafik_til_dokumenter/Andre_storrelser/Presse/Ramb%C3%B8ll%20rapport.pdf

Korte nyheder og litteratur

Korte nyheder

§ Kommunernes konkurrenceudsættelse steg i 2010: Tallene for den kommunale Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU) viser, at kommunerne i 2010 konkurrenceudsatte 25,7% af de opgaver, som kommunerne efter gældende regler må konkurrenceudsætte. Det er en stigning på 0,7 procentpoint i forhold til 2009.

§ Regeringens OPS-strategi: Regeringen offentliggjorde i januar 2011 *Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde i Danmark*.

§ Udbudsrådet igangsætter nye analyser af OPS: Udbudsrådet har besluttet at igangsætte en analyse af klagemønstret i udbudsklagesager, en analyse af offentlig konkurrence i Danmark og Sverige samt en analyse af effekterne af konkurrence på hjælpemiddelområdet.

§ Vækst i det europæiske OPP-marked: Efter et fald i aktiviteterne som konsekvens af finanskrisen viser en ny opgørelse fra the European PPP Excellence Centre, at OPP-aktiviteterne i EU igen er svagt stigende og nu er tilbage på 2002-2004-niveau.

§ Nyt OPP-projekt i Skanderborg: Skanderborg Kommune opfører en ny daginstitution som OPP. Det er kommunens første OPP-projekt og det første på dagtilbudsområdet i Danmark. Institutionen skal opføres og drives af Risskov Tømrer- og Snedkerforretning og forventes klar til ibrugtagning i 2012.

Ny litteratur

European PPP Expertise Centre (2011): Market Update: Review of the European PPP Market in 2010. http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf.

Kommunernes Landsforening og Finansministeriet (2011): Et effektivt og professionelt SKI A/S. http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_45840/ImageVaultHandler.aspx

Petersen, Ole Helby & Leif Olsen (2011): Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. http://www.akf.dk/udgivelser/container/2011/udgivelse_1072/

Regeringen (2011): Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde i Danmark. http://www.konkurrencestyrelsen.dk/fileadmin/webmasterfiles/udbud/Offentlig-privat_samarbejde__OPS_/Regeringens_OPS_strategi.pdf.

SF (2010): Ny offentlig indkøbspolitik. http://www.sf.dk/uploads/media_items/ny-v%C3%A6kst-nye-job-offentlig-indk%C3%B8bspolitik.original.pdf

Udbudsportalen (2011): Vejledning i udbud af ESCO. København: Udbudsportalen. http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Drejeboger-i-konstruktion-af-udbud/Udbud-af-ESCO/

Udbudsportalen (2011): Vejledning i udbud af Madservice. København: Udbudsportalen. http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Drejeboger-i-konstruktion-af-udbud/Udbud-af-madservice/

Udbudsportalen (2011): Vejledning i udbud af Plejecentre. København: Udbudsportalen. http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Drejeboger-i-konstruktion-af-udbud/Udbud-af-plejecentre/

Udbudsportalen (2011): Vejledning i Virksomhedsoverdragelse og medarbejderforhold. København: Udbudsportalen. http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Vejledning-i-virksomhedsoverdragelse/

Udbudsportalen (2011): Vejledning: Fra udbudsstrategi til udbud. København: Udbudsportalen. http://www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/Udbudsstrategi/Vejledning-Fra-udbudsstrategi-til-udbud/

Udbudsrådet og Ernst & Young (2011): Inspirationsmateriale til udbud af Facilities Management på sygehuse efter funktionskrav. København: Udbudsrådet. http://www.udbudsraadet.dk/publikationer/inspirationsmaterialet-om-funktionsudbud/.

Udbudsrådet og Rambøll (2011): Konkurrence på daginstitutionsområdet – erfaringer, muligheder og effekter. København: Udbudsrådet. http://www.udbudsraadet.dk/publikationer/kommunerne-kan-skabe-mere-konkurrence-om-daginstitutioner/.

Weihe, Guri; Steven Højlund, Eline Theresa Bouwhof Holljen, Ole Helby Petersen, Karsten Vrangbæk & Jacob Ladenburg (2011): Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region. TemaNord 2011:510, Kbh., Nordic Council of Ministers. http://www.akf.dk/udgivelser/container/2011/udgivelse_1029/

Redaktionelle fakta

OPP-nyt formidler erfaringer med partnerskaber og offentlig-privat samspil fra forskning og praksis. Nyhedsbrevet er uafhængigt af økonomiske interesser og udsendes halvårligt. Nyhedsbrevet redigeres af Ole Helby Petersen, AKF, Anvendt KommunalForskning. Artikler bragt i OPP-nyt er udtryk for den enkelte forfatters holdninger og er ikke udtryk for redaktørens eller AKF's holdning. OPP-nyt er åbent for artikler samt bidrag til korte nyheder og litteraturomtaler. Kontakt redaktionen for nærmere aftale om bidrag.

Redaktion: Ole Helby Petersen, ohp@akf.dk, telefon 51 22 75 73.

Teknisk redigering og layout: Karen Deth, AKF.

Udgiver: AKF, Anvendt KommunalForskning.