

Indhold

| | |
|--|----|
| Redaktørens intro | 1 |
| Tænk dagligdagen ind, når der laves ny lovgivning på OPS-området..... | 2 |
| OPP i sundhedsvæsenet – udvikling eller afvikling? | 3 |
| Offentligt-privat samarbejde som en måde at komme ud af krisen og forbedre den offentlige velfærdsservice..... | 5 |
| Offentlig-private partnerskaber (OPP): Udenlandske erfaringer og danske fremtidsudsigter | 7 |
| FOPS – en forening med vokseværk | 9 |
| Korte nyheder og litteratur | 11 |

Redaktørens intro

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

Dette er fjerde nummer af OPP-nyt. Der er sket meget siden den seneste udgave af nyhedsbrevet kom på gaden i oktober 2009. Mens finansmarkederne ser ud til at være i gradvis bedring, så har de seneste politiske forhandlinger om genopretning af den danske økonomi med al tydelighed vist, at konsekvenserne af krisen langt fra er slut for den offentlige sektor. Selvom de bebudede besparelser i kommunerne i sidste øjeblik blev taget af bordet, så vil der over de kommende år uden tvivl blive gennemført både besparelser og omprioriteringer på mange kommunale områder. Det samme billede ses i staten, hvor grønsthøsteren nu er kørt frem fra garagen igen.

Dagsordenen er derfor i høj grad sat for en debat om pris og kvalitet på de offentlige serviceydelser nu og i fremtiden. Med regeringens genopretningsplan er det bebudet, at kommunernes

konkurrenceudsættelse skal stige fra 26,5% i 2010 til 31,5% i 2015. Det er uden tvivl en ambitiøs målsætning, som kun ganske få kommuner i dag kan honorere. Selvom målsætningen gælder for kommunerne under ét – og altså ikke forpligter den enkelte kommune – så skal der arbejdes hårdt med konkurrenceudsættelse og forskellige former for offentligt-privat samarbejde (OPS) i de kommende år, hvis de politiske målsætninger skal indfries.

Denne udgave af OPP-nyt bringer fem artikler, som hver især tager centrale offentlig-private emner under behandling. Med forankringen i AKF har nyhedsbrevet fået et nyt og flottere layout, og det udsendes nu til endnu flere læsere. Nyhedsbrevet har også fået en ny sektion med omtaler af aktuel litteratur på OPS-området. Jeg håber det nye format vil blive godt modtaget.

Debatten om offentligt-privat samspil fortsætter. Velkommen til fjerde nummer af OPP-nyt og god læselyst!

Tænk dagligdagen ind, når der laves ny lovgivning på OPS-området

Af konsulent Nikolaj Dickmeiss (nid@bdo.dk) & chefrevisor Michael S. Nielsen, BDO Kommunernes Revision (min@bdo.dk)

På det seneste har man kunnet konstatere, at der sker en lang række tiltag på området for udbud, konkurrenceudsættelse og OPS, hvilket i sig selv må siges at være positivt. Senest har Udbudsrådet markeret sig med en række analyser af barriererne på udvalgte områder, der fremadrettet vil blive arbejdet på at løse. Regeringens kommende OPS-strategi venter vi ligeledes spændt på. Der er allerede nu forhåbninger om, at arbejdet med at dyrke de gode eksempler kan være med til at øge samarbejdet på tværs af sektorskel.

Det er også glædeligt at se, at regeringens støtteordning til medfinansiering af investeringer i arbejdskraftbesparende teknologi og nye arbejds- og organisationsformer, den såkaldte ABT-fond, er kommet godt i gang med at understøtte en lang række lovende projekter på området for velfærdsteknologier – et område hvor også regionerne har markeret sig kraftigt. Kendetegnet ved disse projekter er, at de i høj grad bygger på samspil mellem offentlige og private.

Samtidig sker nogle lovmæssige tiltag, der i udgangspunktet er lavet for at udvikle hele OPS-området, bl.a. det nye kontroldirektiv og de nye kommunale udbudsstrategier, som vi i denne artikel kigger nærmere på. Umiddelbart virker begge tiltag som tiltrængte, men reglerne synes at modarbejde de gode hensigter.

Nyt kontroldirektiv giver ordregivere kolde fødder

Det første eksempel er indførelsen af de nye kontroldirektiver, der forventes at træde i kraft 1. juli 2010. Uden at gå i dybden med indholdet af den kommende lov, kan ordregivere fremover risikere, at kontrakter indgået i strid med udbudsreglerne kan erklæres uden virkning, og at ordregiver derfor kan blive pålagt at ophæve

kontrakten. Desuden indføres en automatisk stand-still periode på 30 dage, når der er indgivet en klage, hvilket ophæver kontrakten indtil Klagenævnet for Udbud har taget stilling i sagen. Det er væsentligt anderledes end i dag, hvor der er en stand-still periode på 10 dage, fra at Klagenævnet underretter den indklagede om, at der foreligger en klage til behandling.

Umiddelbart er intentionen med de nye regler gode, nemlig at sørge for lettere klageadgang. Erfaringen fra BDO's arbejde i kommunerne og fra vores tænketank i offentligt-privat samarbejde er, at man forventer mere bureaukrati i udbudsprocesserne. Udmeldingerne fra begge sider af bordet er således, at man regner med at skulle bruge ekstra tid og ressourcer på at sikre sig mod de bøder og erstatninger, man kan blive pålagt at skulle betale.

Man må derfor antage, at der er en reel risiko for, at der sker en generel tilbageholdenhed fra ordregiveres side med de nye regler. Samtidig er det ikke urealistisk, at tilbuddene også bliver dyrere, fordi tilbudsgiverne skal sikre sig mod den længere stand-still periode.

Man kunne anføre, at ordregivere blot skal være endnu skarpere i udbudsprocesserne, og at man skal være hurtigere ude, når man laver sine udbud. I disse økonomisk pressede tider må vi dog anse dette for noget mere vanskeligt at tilpasse i kommunerne og regionerne.

Udbudsstrategierne laves på et usikkert grundlag

Et andet eksempel er de nye kommunale udbudsstrategier, der skal udfærdiges og vedtages inden udgangen af 2010, og som er ved at blive udarbejdet i kommunerne og regionerne.

Fra centralt hold er formålet med udbudsstrategierne at skabe en fælles ramme for arbejdet med at øge kvalitet og effektivitet gennem konkurrenceudsættelse. Det ligger den enkelte

kommune frit for at lægge ambitionsniveauet for disse mål og bør i udgangspunktet ikke fritage byrådene/kommunalbestyrelserne fra at arbejde aktivt med, hvordan de fremadrettet vil arbejde med konkurrenceudsættelse.

Det er dog vores erfaring, at en del kommuner i stedet for at se det som et brugbart redskab opfatter udbudsstrategierne som en ekstra bureaukratisk proces. Her ses en reel risiko for, at arbejdet med udbudsstrategierne mere får karakter af at blive rene hensigtserklæringer.

Flere af vores analyser viser samtidig, at opgørelsen af IKU (Indikator for Konkurrenceudsættelse) ikke altid stemmer overens med virkeligheden. Det kommunale budget- og regnskabs-system er desværre ikke indrettet til så nøjagtige målinger, som der lægges op til med IKU'en. Således viser erfaringerne fra flere kommuner, at de på grund af konteringspraksis ofte ligger 1-3 procentpoint højere end det officielle IKU-tal fra Indenrigs- og Socialministeriet.

Det kan have stor betydning for indsatsen omkring kommunernes konkurrenceudsættelse, da sådanne initiativer næsten altid vil tage udgangspunkt i IKU-tallet. Et procentpoint kan betyde mange millioner i konkurrenceudsættelse, og for den enkelte kommune er der stor forskel på at skulle konkurrenceudsætte for 50 eller for 80 millioner kroner. At tallet så også er udgangspunktet for en aftale mellem regeringen og

KL om at kommunerne under ét skal have konkurrenceudsat 26,5% af opgaverne i 2010, er en anden problematik.

Tænk dagligdagen ind i juraen

Vi er ikke i tvivl om, at både kontroldirektiverne og udbudsstrategierne er lavet med det formål at sørge for mere gennemskuelse omkring, og konkurrence om, de offentlige opgaver. Der er også en række gode elementer i de to regelsæt. Det er dog vores generelle opfattelse, at megen af den lovgivning, der præger området, er uhenigtsmæssigt skruet sammen, når den skal sætte rammerne for arbejdet med konkurrenceudsættelse og OPS i hverdagen.

Det er derfor vores forhåbning, at man fremadrettet indtænker den daglige behandling af reglerne i det lovforberedende arbejde, og at man også indtænker det lovgivningsmæssige i langt højere grad, når man fra centralt hold arbejder med udviklingen af OPS-området. Det er de to ovenstående eksempler gode eksempler på, at man måske ikke har prioriteret højt nok.

På denne måde er der også håb for, at de lovmæssige indsatser på området virkelig kan være med til at højne kvaliteten og effektiviteten i ydelserne, og ikke blot bliver opfattet som bureaukratiske projekter midt i en højtsvingen af bureaukratiseringstid.

OPP i sundhedsvæsenet – udvikling eller afvikling?

Af ph.d.-stipendiat Thomas Wendel, Institut for Statskundskab, KU (tw@ifs.ku.dk) og forskningsleder Karsten Vrangbæk, AKF (kvr@akf.dk)

Sundhedsvæsenet er en af de sektorer, hvor der er stillet store forventninger til, at partnerskaber mellem offentlige og private aktører kan skabe positive resultater. For eksempel skrev OECD i 2005:

Interactive models, such as public-private partnerships (PPP), can be effective

*ways of cooperation for a number of complex tasks, for instance infrastructure, **health** and defence, where large scale investments are often required and where emphasis may rather be on higher quality through innovation than on price competition... (OECD, 2005)*

Der kan inden for denne sektor opnås forskellige gevinster. Disse kan bl.a. være økonomiske besparelser, bedre klinisk behandling, mere og bedre forskning samt optimering af processer og helhedstænkning til gavn for såvel politikere, administratorer, sundhedsfagligt personale og

ikke mindst patienter. OPP er således blevet omtalt som et columbusæg ikke blot i den offentlige forvaltning generelt, men også inden for sundhedsvæsenet.

På globalt plan forstås OPP i sundhedsvæsenet primært som etablering (bygning) og drift af hospitaler efter det britiske *Private Finance Initiative (PFI)* forbillede og forskellige varianter af *Design, Build, Finance og Operate (DBFO)* modellen. I Danmark er ingen hospitaler konstrueret efter dette princip. Med fastlæggelsen af den nye regionale sygehusstruktur må det sandsynligvis erkendes, at hospitaler efter PFI-tankegangen næppe har nogen gang på dansk jord. Ingen af de kommende hospitaler påtænkes nemlig opført med inddragelse af privat kapital.

Dette er dog hverken ensbetydende med, at der ikke eksisterer offentlig-private partnerskaber på sundhedsområdet i Danmark eller, at debatten herom er irrelevant. Blot, at det kan være hensigtsmæssigt at anlægge en lidt bredere betragtning på OPP. Det kunne eksempelvis være, at fokus i mindre grad lægges på konstruktion af bygninger, og i højere grad på et operationelt samspil med henblik på at etablere og udbygge en bredere ydelsesprofil, end hvad der traditionelt forbindes med PFI-tankegangen og DBFO-modellen.

Pointen er, at innovation som ofte er drivkraften bag gevinsterne, ikke udelukkende forekommer i projektering og anlægsfasen, som det er tilfældet i PFI-tankegangen. Innovation kan lige så vel forekomme i den operationelle fase af partnerskabet (Reeve & Hatter 2004). OPP kan derfor stadig være relevant og en god ide, selvom man skærper bygningsdelen fra.

Vi vil i det følgende kort beskrive to af disse interessante partnerskaber og derigennem argumentere for, at partnerskaber af denne type fortjener en større grad af opmærksomhed.

Partnerskab mellem Steno Diabetes Center og Region Hovedstaden

Et eksempel på et partnerskab med en bred og meget ambitiøs ydelsesprofil er samarbejdet mellem Steno Diabetes Center (ejet af Novo Nordisk) og Region Hovedstaden om behand-

ling, udvikling, undervisning og forskning indenfor diabetes. Partnerskabet der har eksisteret siden 2001 indebærer bl.a. en organisatorisk integration, således at læger og sygeplejersker fra Steno i samarbejde med personale fra Rigshospitalet udvikler og leverer behandlingsydelser fra faciliteter på Rigshospitalets Abdominal Center (Diabetesenheden). Desuden at der løbende samarbejdes om forskning og informationsudveksling. Partnerskabet er unikt ved, at det så direkte og forpligtende har inddraget en privat aktør i udbuddet og tilrettelæggelsen af den kliniske behandling til en given patientgruppe. Der er, så vidt vides, ikke fortilfælde inden for et offentligt skattefinansieret sundhedssystem.

Privat patienthotel i forbindelse med Odense Universitetshospital

Patienthotellet ved Odense Universitetshospital (OUH) er et andet eksempel på et interessant OPP med fokus på og udvikling af en bred ydelsesprofil. Patienthotellet der har eksisteret siden 1997, er en integreret del af OUH, og er en blanding af hotelservice og hospital. Selve hotellet drives af en privat aktør, Norlandia Omsorg (NO), og består bl.a. af flere bemandede enheder, der hver især linker til en af OUH's kliniske afdelinger. Patienter ved de enkelte enheder har base på hotellet i tilslutning til undersøgelse, behandling og genoptræning. Patienthotellet bidrager til såvel OUH som til patienterne ved følgende:

- 1 Reduceret indlæggelsestid
- 2 Reducerede omkostninger
- 3 Reducering af den enkelte kirurg eller læges tidsforbrug
- 4 Øget patienttilfredshed
- 5 Øget kontrol med patienttilfredshed

Patienthotellet udmærker sig særligt ved systematisk at arbejde med innovation koblet til flow og processer. Dette fokus er guidende for såvel top-down arbejdet med at innovere som den mere bottom-up brugerdrevne form for innovation. Gevinsterne ved det direkte fokus på processer og patientflow udmøntes, som ovenfor nævnt, i såvel kliniske som økonomiske gevinster. Det er således lykkedes at koble mål og resultatstyring

med innovation. Via opstilling af konkrete indikatorer og et konstant fokus på patienten i centrum er det lykkedes at udvikle hotellets ydelsesprofil således, at der nu tilbydes en lang række forskelligartede ydelser. Pointen er, at fokus på patienten ofte betyder, at tiltag til gavn for patienten starter meget forskellige steder i organisationen og spredt sig som ringe i vandet. Et udtryk for denne erkendelse er, at ideerne bag patienthotellet nu direkte skal forsøges implementeret i de enkelte kliniske afdelinger.

”Bløde” partnerskaber inden for sundhedssektoren

Samlet set er pointen ved de to partnerskaber, at de hver især er udtryk for et samarbejde og partnerskab, som potentielt kan udmøntes i de gevinster, som forbindes med OPP uden at være PFI. Problemet er, at der endnu ikke systematisk er indsamlet viden om dem. Det er derfor værd at undersøge dem nærmere, for præcist at finde ud af hvad de kan, hvordan de kan det, og hvilke udfordringer de står overfor.

Det er derfor artiklens postulat, at selvom OPP i en traditionel PFI forstand på kort og mellem-lang sigt næppe har lyse udsigter i den danske sundhedssektor, så er partnerskabstanken stadig yderst relevant i og med, at bygnings- og kon-

struktionsfasen ikke er afgørende for realiseringen af OPP-gevinster.

Man må dog samtidig holde sig for øje, at partnerskaber, inden for et så politisk følsomt område som det sundhedspolitiske, opererer inden for en ganske smal fejlmargen. Der må som følge heraf påregnes stor opmærksomhed fra såvel klienter som de politisk ansvarlige ejere, hovedsageligt regionerne, hvilket skærper kravene til ledelsen af partnerskaberne.

Sidst men ikke mindst, er det værd at notere sig, at hvis man anlægger dette lidt blødere, men ikke mindre forpligtende, syn på OPP, så er sundhedsvæsenet et område, hvor Danmark har få men interessante partnerskaber, der kan være af interesse også for OPP-forskere og -praktikere globalt set.

Læs mere:

OECD (2005). *Economic Surveys, Denmark*. Volume 2005/1.

Reeve, Stephen & Warren Hatter (2004). *Beyond contract: what makes a PPP successful?* London: New Local Government Network.

Vrangbæk, Karsten (2007). Offentlige-Private Partnerskaber i sundhedssektoren. *Tidsskriftet Politik*, 10 (3).

Offentligt-privat samarbejde som en måde at komme ud af krisen og forbedre den offentlige velfærdsservice

Af René Thomsen, chefkonsulent, Ingeniørforeningen (rth@ida.dk)

Ingeniørforeningen (IDA) har siden sommeren 2008 arbejdet på at forbedre rammerne for mere offentligt-privat samarbejde (OPS). IDA har valgt at have en bred tilgang til at arbejde for mere OPS. I denne sammenhæng er OPS en samlet betegnelse for forskellige typer af samarbejdsformer mellem offentlige og private, fx partnering, OPP og udlicitering.

Nærværende artikel er en refleksion over udfordringerne i denne sammenhæng baseret på dialog med både offentlige og private parter. Men hvorfor er det i det hele taget interessant at kigge på OPS og OPP – også med ingeniørøjne?

Virksomheder og borgere efterspørger mere OPS og OPP

IDA har gennemført en række undersøgelser blandt ingeniørvirksomheder og borgere, som underbygger behovet og potentialet for mere OPS

– herunder OPP. IDA-undersøgelsen *Barrierer for selvstændige og iværksættere* viser fx, at de mest udbredte barrierer for ingeniørvirksomhederne ift. fremtidig vækst er vanskeligheder med at finde offentlige kunder samt besværligheder med administrative byrder i form af skat, regnskab mv. 51% af ingeniørlederne giver således udtryk for, at de i høj eller i nogen grad ser disse forhold som en barriere for virksomheden.

Hvad er ESCO?

Energy Service Company (ESCO) er for de fleste i Danmark et relativt nyt begreb. Offentlige institutioner og private virksomheder kan indgå et energipartnerskab med et Energy Service Company. Som eksempel kan en kommune lade et ESCO sørge for, at tekniske installationer i forvaltningens bygninger, skoler, institutioner m.m. kan blive moderniseret og renoveret – dette betales via de opnåede energibesparelser. I nogle tilfælde kan ESCO'et også håndtere finansieringen af projektet. Et ESCO projekt er reelt et langvarigt samarbejdsprojekt (typisk OPP-lignende). Det har en varighed af 5-15 år.

IDA har også i undersøgelsen *Danskernes holdning til kommunerne* spurgt danskerne om, hvad de nyvalgte kommunalpolitikere bør fokusere på. Undersøgelsen viser fx, at det i prioriteret rækkefølge er: forebyggelse af ungdomskriminalitet, folkeskoler og ældrepleje. Kommunernes infrastruktur i form af kloakker, energiforsyning, vandforsyning mv. er også højt på dagsordenen. Flere af områderne, som er prioriteret af borgerne, er således relevante i en OPS- og OPP-sammenhæng.

IDAs undersøgelser hos ingeniørvirksomhederne og borgerne vidner alt i alt om, at der er et stort uudnyttet potentiale for mere OPS – herunder OPP.

OPS og OPP som løsning på samfundsudfordringer

Det store spørgsmål er så, om der er lydhørhed hos politikerne og administrationen? Det korte svar er ja. Det er IDAs erfaring ved arbejdet med OPS og OPP de sidste par år, at politikerne og administrationen har særligt bevågenhed på området, hvis OPS og OPP knyttes op som værktøj

til løsning af konkrete samfundsudfordringer fx inden for velfærdsområdet, infrastruktur og grøn energi. Især når diskussionen fokuserer på at få mere velfærd og grøn energi for de samme offentlige udgifter – eller reelt færre, som der lægges op til i regeringens nye genopretningsplan.

IDA har i første omgang med en vis politisk succes valgt at fokusere på OPS og OPP gennem nicheområderne velfærdsteknologi og Energy Service Companies (ESCO). IDA-undersøgelsen *Velfærdsteknologi* viser, at hele 44% af befolkningen mener, at den nuværende hjælp enten i meget høj grad eller i høj grad lever op til de ældres behov. Men samtidig er 42% i høj eller meget høj grad bekymrede for, om de i fremtiden vil kunne få tilstrækkelig pleje og praktisk bistand, hvis de på et tidspunkt skulle få brug for det. Hele 71% ser nye teknologiske løsninger og intelligente hjælpemidler som et initiativ, der skal prioriteres. 91% finder, at nye teknologier er spændende, og at de ønsker at afprøve en bred vifte af hjælpemidler. Kun 6% føler sig overvejende utrygge ved ny teknologi.

IDA har bl.a. på den baggrund lavet en erhvervspakke på velfærdsteknologiområdet, *Vækstpotentiale i velfærdsteknologi*, hvor en af hjørnestenene i værktøjskassen er OPS som redskab til at fremme brugen af velfærdsteknologien herhjemme.

Regeringens vækstforum havde også på deres møde i februar fokus på grøn teknologi. I den sammenhæng arbejdede IDA for at sætte ESCO's på den politiske dagsorden som en af måderne til at fremme energibesparelser til glæde for både klimaet og de offentlige udgifter.

Samlet ligger de potentielle muligheder for energibesparelser i de kommunale bygninger mellem 40-75% ifølge DTU-Byg. IDA vurderer, at det faktiske potentiale i langt de fleste kommunale bygninger ligger i toppen af spekteret. Efter vækstforummødet var statsministeren ude med meldingen om, at ESCO's er vejen frem.

Erfaringer og hovedresultater fra IDAs undersøgelse

OPS og OPP er en dagsorden, hvor der er mange aktører og holdninger. Der er sket mange positi-

ve landvindinger det sidste års tid på området, fx har det første stykke motorvej været i udbud i Sønderjylland, og de nye større kommuner er begyndt at arbejde mere professionelt på området bl.a. gennem udarbejdelsen af de kommunale udbudsstrategier, som omtalt andetsteds i nyhedsbrevet.

IDA har konkret arbejdet med OPS-området siden sommeren 2008 med udgangspunkt i en politik *IDAs politik for mere offentlig-privat samspil* med 11 konkrete anbefalinger til, hvad der med ingeniørøjne kan forbedre samarbejdet mellem det offentlige og private. IDAs arbejde med bedre rammebetingelser for OPS er sket på flere fronter som fx afholdelse af konferencer og fyraftensarrangementer med virksomheder og offentlige indkøbsafdelinger, møder med politikere og interesseorganisationer, høringsvar og presse.

Dialogen med private og offentlige parter viser, at der er et stykke vej endnu. Det gælder fx i forhold til lovgivning, forskningsbaseret viden om området og generel kompetenceudvikling. Dette ses bl.a. når der sammenlignes med udlandet, hvor flere lande er langt mere fremme på området, fx England.

Hvis der i denne sammenhæng skulle fremhæves et enkelt område, som er særligt bekymrende, så er det de små virksomheders vanskeligheder

med at få adgang til det forjættede offentlige marked, hvilket især er blevet vigtigt i den nuværende krisesituation.

Det skyldes bl.a., at udbuddene bliver større og mere komplicerede, og at der er en tendens til, at udbuddene stiller flere krav, forbehold m.m., end det måske reelt er nødvendigt. Årsagerne til dette er mange, bl.a. at det offentlige oplever flere klagesager og derfor finder det nødvendigt at sikre sig så vidt muligt. En større kompleksitet, flere krav og forbehold resulterer i væsentligt større transaktionsomkostninger for de små virksomheder, når de skal byde på opgaven i form af både tid og penge, hvilket afholder flere fra at byde på opgaven, selvom kvaliteten og prisen på produktet eller servicen er i orden.

I dialogen med både de offentlige og private interessenter, er det erfaringen, at der fortsat er behov for, at de offentlige ansatte i indkøbsafdelingerne gennemgår en kompetenceudviklingsforløb for bedre at kunne udnytte de muligheder, der er i udbudsreglerne, med henblik på at understøtte at især små virksomheder kan byde ind på opgaverne.

Ingeniørforeningen ser derfor frem til at regeringen lancerer sin partnerskabsstrategi før sommerferien, hvor nogle af ovenstående barrierer forhåbentlig adresseres.

Offentlig-private partnerskaber (OPP): Udenlandske erfaringer og danske fremtidsudsigter

Af forskningsassistent Ole Helby Petersen (ohp@akf.dk) & forskningsleder Karsten Vrangbæk (kvr@akf.dk), AKF.

Det er nu mere end ti år siden, at den daværende regering i 1999 lancerede OPP i Danmark. Efter en langsom start var der mange, som forventede mere dynamik, efter at Fogh regeringen i 2004 lancerede sin *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)*. Den efterhånden velkendte historie er, at det er gået væsentligt langsommere med udvikling af OPP i Danmark end i mange af vores nabolande.

I denne artikel giver vi en kort oversigt over OPP-projekter i Danmark. Dernæst præsenterer vi nogle af de udenlandske erfaringer med OPP og diskuterer på den baggrund, om vi kan forvente et opbrud i den danske OPP-praksis i de kommende år. Vi påpeger en række af de udfordringer, som både offentlige og private aktører må forholde sig til, hvis OPP skal levere fordelagtige løsninger for både den offentlige sektor og de involverede private parter. I artiklen opfattes OPP forholdsvis snævert som projekter, hvor private aktører indskyder kapital med henblik på etablering og drift af infrastruktur, og hvor par-

terne forpligter sig til samarbejde over en længere årrække (typisk 20-30 år).

Status for brugen af OPP i Danmark

Fire OPP-projekter er gennemført: en folkeskole i Herning Kommune, nye arkiver til Rigsarkivet i København, en tinglysningsret i Hobro og et skatteceter i Haderslev. Derudover er yderligere fem projekter i støbeskeen: en folkeskole på Langeland, en magasinbygning til stadsarkivet i Aalborg, en motorvejsstrækning mellem Sønderborg og Kliplev, et musik- og teaterhus i Odense samt et samlet udbud af fire nye retsbygninger i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding.

Alt i alt er vi nu oppe på ni reelle danske OPP-projekter. Dertil viser Erhvervs- og Byggestyrelsens OPS-projektdatabase (www.ebst.dk/opsprojektdatabase/0/18), at der indtil 1. januar 2010 er givet medfinansiering til forundersøgelse af i alt 17 kommunale og regionale OPP-projekter. Eksempelvis er OPP blevet undersøgt i forbindelse med en række sports- og kulturprojekter, blandt andet en skøjtearena i Haderslev, et sportskompleks i Hørsholm, et bibliotek i Nyborg, og en multihal i Århus. Noget tyder altså på, at vi efter en langsom start har fået mere OPP-aktivitet. At OPP undersøges, men i en række tilfælde ikke bliver den foretrukne model, tyder også på en fortsat (sund) skepsis i afvejningen af fordele og risici i Danmark.

Blandede udenlandske erfaringer med OPP

På baggrund af de sparsomme danske erfaringer kan det være naturligt at kigge til udlandet. Storbritannien, Australien og Canada er blandt de lande, som har brugt OPP mest. Storbritannien startede med OPP tilbage i 1992 og har anvendt OPP-modellen inden for en bred vifte af sektorer såsom skoler, veje, fængsler, sygehuse, politistationer, offentlige kontorbygninger og forsvarsområdet. En nylig opgørelse fra Partnerships UK viser, at Storbritannien nu har gennemført mere end 920 OPP-projekter (Partnerships UK, 2010), mens det samlede europæiske OPP-marked er blevet opgjort til cirka 200 milliarder Euro (Blanc-Brude et al. 2007). Også i

lande som Holland, Spanien og Irland er OPP-modellen forholdsvis udbredt, og mange andre lande har eksperimenteret med OPP på udvalgte sektorområder.

Hvad er så erfaringerne fra andre lande? Portugal har brugt OPP-modellen på et antal vejprojekter, men har generelt temmelig dårlige erfaringer. Den offentlige sektor er endt med at betale en høj pris for projekterne, fordi risici ikke har været tilstrækkeligt overført til de private parter. Irland har ligeledes gennemført en række vejprojekter som OPP, og det samme har Norge og USA. Fælles for disse projekter er, at der er tale om private betalingsveje – de såkaldte koncessioner. Den norske regering har for nylig evalueret de første projekter og konkluderet, at OPP ikke ser ud til at give billigere løsninger. Den norske statskasse bugner som bekendt med oliepenge og kan rigeligt finansiere de projekter, som måtte være nødvendige. OPP er indtil videre lagt på hylden i Norge.

Det engelske finansministerium og den engelske rigsrevision har de mest omfattende erfaringer med OPP og producerer løbende evalueringer af OPP-projekter. Disse evalueringer peger på, at OPP-modellen i de fleste tilfælde har leveret fordelagtige løsninger (value-for-money). En række britiske og udenlandske forskere, som har evalueret de samme projekter, er betydeligt mere skeptiske og hævder, at der mangler beviser for, at OPP faktisk leverer billigere eller bedre løsninger. Ofte kritiseres de engelske myndigheders evalueringer for at mangle tilstrækkeligt sammenligningsgrundlag samt for at være 'biased' i en OPP-positiv retning. Tilsvarende har irske forskere flere gange påpeget, at den irske regering aldrig har fremlagt beviser på, at OPP faktisk har leveret fordelagtige projekter. Det kan være svært at se, hvad der er op og ned på disse udsagn, også fordi vurderingen hurtigt bliver meget teknisk, og rummer væsentlig usikkerhed på grund af den lange tidsperiode, som OPP-projekter typisk løber over.

Hovedkonklusionen må være, at erfaringerne med OPP i udlandet ikke er entydigt positive. Storbritannien fremhæves ofte som en succeshistorie, men det er primært fordi der er gennemført mange projekter, og fordi der har været en klar politisk vilje. Til gengæld er det mere uklart,

om de gennemførte projekter giver bedre eller billigere løsninger på både kort og langt sigt.

Mere OPP i Danmark?

Forskellige politikeres nylige udmeldinger om mere brug af OPP på trafikområdet – herunder den nye tunnel til Nordhavn i København samt letbanen rundt om hovedstaden – er interessante, men uden konkrete initiativer. Meget tyder på, at det kan være attraktivt at tale om partnerskaber mellem offentlige og private aktører, men at der i realiteten er langt fra tanke til handling. Et interessant spørgsmål er derfor, om vi vil se mere OPP i Danmark i de kommende år. Vi tror, at svaret er ja, men næppe i samme omfang som i Storbritannien og forhåbentlig efter nøje vurdering af anvendeligheden af modellen i hvert enkelt tilfælde.

Noget, som kunne sætte mere fart i OPP-udviklingen, er, hvis de offentlige får et mere udalt behov for ekstern finansiering. Trods finanskrisen må vi dog finansieringsmæssigt siges at stå tættere på Norge end lande som Portugal, Irland og Storbritannien i vurderingen af, at den offentlige sektor grundlæggende ikke har brug for lånekapital. I hvert fald ikke på langt sigt, som alt andet lige er tidshorisonten for store anlægs- og infrastrukturprojekter. Det vil finanskrisen og enkelte års underskud på statsbudgettet ikke ændre væsentligt ved. Det er altså ikke så meget i finansieringselementet, men i de potentielle effektiviserings- og innovationsgevinster, at argumenterne for OPP-modellen skal findes i dansk sammenhæng. Her har vi dog endnu til gode at se egentlige, systematiske eva-

lueringer af OPP i Danmark, som kan påvise sådanne gevinster.

Hvis OPP skal bevæge sig fra enkeltstående flag-skibsprojekter til at blive et seriøst alternativ til traditionelle løsningsmodeller, så er der behov for, at både offentlige og private aktører gør sig udfordringerne klart. For de offentlige myndigheder er det en grundlæggende forudsætning, at de politiske og reguleringsmæssige rammer kommer på plads. Det har de kun delvist været indtil nu. Eksempelvis er skatte- og moms-spørgsmålet stadig en kilde til usikkerhed. Desuden har udmeldingerne fra centrale ministerier såsom Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet hidtil været blandede.

Tilsvarende er det for den private sektor afgørende at holde fokus på, at det primært er i form af bedre løsninger og effektiv projektstyring – og ikke i finansieringselementet – at man skaber en fornuftig forretningsplatform. Hvis offentlige og private parter kan finde sammen på disse præmisser, så kan OPP vise sig at levere bedre løsninger til den offentlige sektor – og i sidste ende skatteborgerne – og samtidig være en fornuftig forretning for de involverede private parter.

Litteratur

Blanc-Brude, F., H. Goldsmith and T. Valila (2007): *Public-Private Partnerships in Europe: An Update, Economic and Financial Report 2007/03*, Luxembourg: European Investment Bank.

Partnerships UK (2010), se <http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Projects-Database.aspx>

FOPS – en forening med vokseværk

Af Jens Bødtcher-Hansen, partner, Kammeradvokaten (jbh@kammeradvokaten.dk)

For snart et år siden gik en række danske myndigheder og private virksomheder sammen om at oprette en ny forening for Offentligt Privat Samarbejde. Foreningen blev stiftet den 10. juni 2009 og fik navnet *Forum for Offentligt Privat Samarbejde*, i daglig tale forkortet til FOPS.

Når foreningen i første omgang så dagens lys, skyldtes det en stigende erkendelse af, at der manglede et forum for debat og udveksling af viden og erfaringer om forskellige former for offentligt-privat samarbejde. Foreningens formål er med dette udgangspunkt at medvirke til at fremme forståelsen mellem aktørerne, udvikle ideer på tværs af brancher, skabe debat og der-

med medvirke til at skabe et bedre grundlag for at udvikle nye samarbejdsformer.

Det er bestyrelsens opfattelse, at foreningen er kommet godt fra start. Mange kommuner, statslige institutioner, rådgivere og virksomheder har allerede meldt sig ind i foreningen, og foreningens hidtidige arrangementer har været velbesøgte og båret præg af gode indlæg og diskussioner.

Ambitionen er at holde fire årlige arrangementer fordelt med to i foråret og to i efteråret. Fra starten har det været klart, at formen ikke skal være den traditionelle foredragsform, men derimod en kombination af oplæg, cases og debat blandt deltagerne. Af samme årsag er foreningens primære målgruppe personer, der beskæftiger sig professionelt med sådanne problemstillinger i det daglige og som derfor kan bidrage med input til arrangementerne.

Det er planen, at arrangementerne skal tilrettelægges således, at et bestemt tema illustreres gennem en række cases ud fra forskellige vinkler. Det kan for eksempel være politiske, juridiske eller kulturelle barrierer over for fremme af en ny samarbejdsform inden for et givent område.

Foreningens første arrangement fandt sted hos Kammeradvokaten den 7. oktober 2009 og satte fokus på brugen af energipartnerskaber med afsæt i Gribskov Kommunens erfaringer. Det andet arrangement fandt sted hos Ernst & Young den 10. februar 2010 og satte fokus på markedsmodning med cases inden for socialområdet, jobområdet og hospitalssektoren.

Kommende arrangementer

I 2010 er der planlagt afholdelse af yderligere tre arrangementer. Disse er fastlagt til:

- Mandag den 17. maj 2010
- Torsdag den 2. september 2010
- Torsdag den 28. oktober 2010

Det første arrangement sætter fokus på mulighederne for at opnå besparelser gennem brug af offentligt-privat samarbejde. Arrangementet, der finder sted hos SKI – Statens og Kommunernes Indkøbs Service – vil særlig være rettet mod kommunerne.

Temaerne for efterårets arrangementer er ikke endeligt fastlagt, men det er forventningen, at det ene

vil omhandle offentligt-privat innovation (OPI) og fremme af velfærdsteknologiske løsninger.

Medlemskab

Som medlem af foreningen betaler du et årligt kontingent, hvis størrelse afhænger af den valgte "medlemstype".

Der findes to medlemstyper: et kollektivt medlemskab, hvor en institution/virksomhed kan blive medlem af foreningen med mulighed for, at alle ansatte kan deltage i arrangementerne, eller et individuelt medlemskab, som kan tegnes af den enkelte person, der ønsker medlemskab.

- Prisen for et kollektivt medlemskab er: kr. 2000,- årligt
- Prisen for et individuelt medlemskab er: kr. 300,- årligt

Kontakt os

Du er velkommen til at kontakte foreningens sekretær Lise Stampe via e-mail

lhs@kammeradvokaten.dk, hvis du har spørgsmål – eller hvis du ønsker at blive meldt ind i FOPS. Du kan også læse mere om foreningen på foreningens hjemmeside www.fops.dk.

Fakta om FOPS

Forum for Offentligt Privat Samarbejde blev stiftet den 10. juni 2009. Bestyrelsen består i dag af følgende personer:

- Jens Bødtcher-Hansen, Kammeradvokaten/Advokatfirmaet Poul Schmith (formand)
- Marie Voldby, kontorchef, Erhvervs- og Byggestyrelsen (næstformand)
- Steen Houmark, bestyrelsesformand, SBBU (kasserer)
- Hanne Gall, direktør, ISS Danmark
- Claus Nordahl, adm. dir., Institut for Business to Government
- Claus Thykjær, vicekommunaldirektør, Gribskov Kommune
- Jacob Scharff, projektchef, KL
- Torben Liborius, afdelingschef, Dansk Byggeri
- Klaus Ahm, partner, Ernst & Young
- Rikke Søgaard Berth, advokat, Bruun & Hjejle

Foreningen sekretariatsbetjenes af Kammeradvokaten/advokatfirmaet Poul Schmith.

Korte nyheder og litteratur

Korte nyheder

- *OPP-seminar:* Klimakonsortiet og Anvendt KommunalForskning inviterer til seminar om partnerskaber på klima- og energiområdet. Arrangementet afholdes mandag den 14. juni 2010, kl. 15.00 i Dansk Arkitektur Center, Strandgade 27B, 1401 København K. Tilmelding: senest onsdag den 9. juni, til eho@klimakonsortiet.dk. Yderligere information: www.klimakonsortiet.dk
- *Danmarks første OPP-projekt på vejområdet:* Vejdirektoratet har udpeget det private konsortium Kliplev Motorway Group (KMG) som vinder af udbuddet om anlæg og drift af 25 km motorvej mellem Kliplev og Sønderborg. Projektet er Danmarks første OPP-projekt på vejområdet. Kontraktværdien er godt 1,5 milliarder kroner og løber 26 år efter indvielsen.
- *Magasinbygning i Aalborg som OPP:* Aalborg Byråd har efter udbud af projektet besluttet, at TL Byg skal opføre en magasinbygning for Aalborg Stadsarkiv, Nordjyllands Historiske Museum og Kunsten. Anlægssummen er ca. 25 mio. kr., og den årlige husleje er godt 2 mio. kr.
- *Fire byretter i samlet udbud som OPP:* Slots- og Ejendomsstyrelsen har i januar 2010 afsluttet det samlede udbud af fire byretter i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding. De indkomne tilbud vurderes nu, og Slots- og Ejendomsstyrelsen forventer i maj 2010 at kunne indgå kontrakt med den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Litteraturomtaler

Denne nye sektion i OPP-nyt bringer omtaler af litteratur på området for offentligt-privat samspil og konkurrenceudsættelse. Litteraturomtaler optages efter indsendelse af et eksemplar til redaktionen (i papirform eller elektronisk).

DI (2010): *Offentligt-privat samarbejde: Redegørelse 2010.*

Greve, Carsten & Hodge, Graeme (2010): Public-private partnerships and public governance challenges. I Stephen Osborne (red.): *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, 149-162. UK: Routledge.

Petersen, Ole Helby (2010): Regulation of Public-Private Partnerships The Danish Case. *Public Money and Management*, 30(3):175-182.

Rambøll for Udbudsrådet (2009): *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne.*

Udbudsrådet (2010): *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.*

Udbudsrådet (2010): *Erfaringer med konkurrence om offentlige opgaver – overblik over eksisterende dokumentation af effekterne.*

Redaktionelle fakta

OPP-nyt formidler erfaringer med partnerskaber og offentligt-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