

Ole Helby Petersen

Offentlige-private partnerskaber (OPP)

Notat om danske og internationale erfaringer
med OPP

A

K

R

O

K

O

Publikationen *Offentlige-private partnerskaber (OPP) – Notat om danske og internationale erfaringer med OPP* kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-560-5

5288

August 2013

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Formålet med dette notat er at give et overblik over en række centrale tendenser, modeller og foreløbige erfaringer med offentlige-private partnerskaber (OPP). Notatet bygger på eksisterende undersøgelser om OPP. Der trækkes både på danske såvel som internationale studier, rapporter og øvrige analyser på OPP-området.

Notatet er udarbejdet efter opdrag og finansiering fra OAO, FTF og LO, som har ønsket en samlet skriftlig fremstilling af de mest centrale modeller, tendenser og erfaringer med OPP i en dansk såvel som international kontekst. Gennemgangen af udvalgte danske og udenlandske erfaringer er foretaget i marts-april 2013. Udgivelsen er som alle KORAs øvrige analyser gennemført som et uafhængigt forskningsprojekt.

Manuskriptet har inden udgivelse gennemgået en fagfællebedømmelse ved tre forskere med fagekspertise på OPP-området. Som eksterne bedømmere takkes Karsten Vrangbæk og Carsten Greve for gode forslag og kommentarer. Som intern bedømmer takkes Ulf Hjelmar ligeledes for gode kommentarer. Eventuelle tilbageværende fejl og mangler i notatet er naturligvis udelukkende forfatterens ansvar.

August 2013

Ole Helby Peteren

Indhold

Sammenfatning	5
1 Introduktion og afgrænsning	7
2 Definitioner af OPP	9
3 Risikodeling og ejerskab ved OPP-projekter.....	13
4 OPP-praksis i Danmark	16
5 Erfaringer med OPP i udlandet	20
Refereret OPP-litteratur	23

Sammenfatning

Der har de senere år været igangsat en række initiativer for at fremme anvendelsen af offentlige-private partnerskaber (OPP) i Danmark. Formålet med notatet er i dette lys at give en samlet fremstilling af en række af de væsentligste modeller, tendenser og erfaringer med OPP i Danmark og internationalt. Notatet bygger på eksisterende viden, studier og erfaringer, som de er beskrevet i danske og udenlandske undersøgelser og forskning.

Definition af OPP

OPP er en samlebetegnelse for en række forskellige former for samarbejder mellem offentlige og private parter. På bygge- og anlægsområdet, hvor OPP indtil nu har været mest udbredt, er OPP kendetegnet ved, at offentlige og private aktører etablerer et samarbejde om gennemførelse af et fælles projekt (fx anlæg af en skole eller en vej), og hvor der aftales en systematisk deling af ansvar, gevinster og risici over en længere tidsperiode på typisk 25-30 år. I modsætning til udlicitering er der tale om længerevarende aftaler, som sammentænker flere elementer i en samlet OPP-kontrakt, og hvor der også indgår en aftale om finansiering af anlægsinvesteringen. I den traditionelle OPP-model er denne finansiering privat, men der er gennem de seneste år blevet udviklet og afprøvet en alternativ OPP-model med offentlig finansiering, hvor den offentlige part selv tilvejebringer finansieringen til gennemførelse af OPP-projektet.

Evalueringer af OPP

Både i dansk og international forskning peges der på et stort behov for bedre dokumentation af erfaringerne med OPP. Der har i Danmark hidtil ikke været gennemført egentlige effektanalyser af OPP-projekter, mens der i Storbritannien, Belgien, Norge, Portugal og Spanien har været gennemført evalueringer og effektanalyser med blandede resultater. Evalueringer udgivet af det britiske finansministerium og rigsrevision er overvejende positive, mens den internationale forskning omvendt har en overvægt af negative resultater. I den internationale forskning er der ikke gennemført egentlige systematiske review, men de mest omfattende oversigter over erfaringerne med OPP konkluderer, at evidensen på området er blandet. En nylig kommissionsrapport udarbejdet for det britiske underhus konkluderer, at finansieringsomkostninger ved privat finansiering af OPP-projekter med de nuværende renteforhold er cirka dobbelt så høje som tilsvarende finansiering via offentlig låntagning, hvilket i forhold til det totaløkonomiske sigte med OPP gør modellen med privat finansiering mindre attraktiv end tidligere antaget. Det påpeges i dansk såvel som international forskning, at der er behov for væsentlig bedre dokumentation af erfaringerne med OPP.

Risikodeling i OPP

Risikodeling udgør et centralt element i OPP-aftaler. Der opereres på europæisk niveau med tre hovedtyper af risici: anlægsrisici (fx ved forsinkelser eller budgetoverskridelser), efterspørgselsrisici (hvor mange brugere er der, og hvilke indtægter giver det) og tilgængelighedsrisici (er anlægget til rådighed, og har det en kvalitet som aftalt i kontrakten). Risici i OPP-projekter fordeles normalt efter det princip, at hver enkelt risiko placeres hos den af den offentlige og private part, som bedst er i stand til at håndtere den pågældende risiko og dermed – direkte eller indirekte – prissætter risikoen lavest. Ud over at være central for designet af OPP-kontrakter spiller risikodelingen også en afgørende rolle i forhold til ejerskabet til OPP-aktivet, og dermed hvorvidt lånet tæller med i opgørelsen af ØMU-gælden.

OPP, låntagning og ØMU-gælden

Den europæiske regulering af forhold omkring risikodeling og ejerskabsforhold ved OPP-projekter er tæt forbundet med ØMU-kriterierne, som sætter rammerne for EU-medlemslandenes budgetunderskud og samlede statsgæld. Grundprincippet i reglerne er, at et offentligt lån, uanset hvordan det optages, skal indgå i opgørelsen af ØMU-gælden. Hvorvidt et OPP-projekt behandles som et offentligt lån og dermed skal indgå i opgørelsen af ØMU-gælden afhænger af risikodelingen i det pågældende projekt. Reglerne fra det Europæiske Statistiske Kontor (Eurostat) følger de internationale revisionsstandarder for OPP-projekter, og det gælder også for de danske OPP-projekter. For ikke at blive medregnet i statsgælden skal den private part i et OPP-projekt påtage sig hovedparten af anlægsrisiciene og hovedparten af efterspørgsels- og/eller tilgængelighedsrisiciene. I modsat fald skal projektet tælles med i den officielle opgørelse af ØMU-gælden.

OPP-praksis i Danmark

I Danmark har der indtil for nylig været relativt sparsomme erfaringer med OPP, men især i de seneste 2-3 år har OPP-modellen været afprøvet til gennemførelse af en række større bygge- og anlægsprojekter. Der er også igangsat flere nylige initiativer fra både offentlig og privat side, som er møntet på at fremme OPP. Der var ved indgangen til 2013 igangsat eller truffet beslutning om 19 OPP-projekter i Danmark, og udviklingen omfatter projekter i såvel kommuner, regioner som staten. Desuden forventes der igangsat yderligere 12-13 OPP-projekter i de kommende år. Hovedparten af projekterne er gennemført med privat finansiering, men især i de seneste år er OPP med offentlig finansiering blevet mere udbredt. OPP-projekterne er især koncentreret omkring undervisningsområdet (folkeskoler) og offentlige ejendomme (retsbygninger, skattecetre og arkivbygninger), mens der indtil nu kun har været gennemført to OPP-projekter på infrastrukturområdet.

OPP-praksis i udlandet

Interessen for OPP har været særlig stor i Storbritannien, Australien, Canada, Irland, Portugal og Spanien, som gennem de seneste 15-20 år har gennemført et stort antal OPP-projekter. I en stor gruppe af lande, som bl.a. omfatter Østrig, Schweiz, Belgien, Holland, Estland, Tjekkiet og Polen, findes der også OPP-projekter, men interessen og mængden af gennemførte projekter har været mere moderat. I Sverige har der indtil nu været gennemført to statslige OPP-projekter (Karolinska Sjukhuset og Stockholm-Arlanda forbindelsen), mens der i Norge har været gennemført tre OPP-projekter på vejområdet. I international sammenhæng placerer Danmark sig i en større midtergruppe af central- og nordeuropæiske lande, som gradvist har udviklet politikker på OPP-området og over de senere år også har igangsat en række OPP-projekter. Senest har finanskrisen skabt fornyet debat om fordele og ulemper ved OPP, fordi det bl.a. i Irland og Storbritannien har vist sig nødvendigt at stille finansielle garantier for de private operatører ved flere OPP-projekter.

1 Introduktion og afgrænsning

Der er et stigende fokus på offentlige-private partnerskaber (OPP) som en ny organisationsform til gennemførelse af større anlægs- og infrastrukturprojekter i Danmark såvel som udlandet. I forlængelse af finanskrisen og den stigende offentlige gæld er interessen for privat finansiering af offentlige anlægsinvesteringer blevet gradvist større, og stærke spillere fra både den offentlige og den private side presser nu på for flere og større OPP-projekter. I 2011 relancerede den tidligere VK-regering som led i en Strategi for Offentligt-Privat Samspil en OPP-enhed i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (VK-regeringen 2011). I regeringsprogrammet for S-SF-R-regeringen nævnes OPP flere gange som en perspektivrig samarbejdsform. Endelig er en række pensionselskaber for nyligt gået sammen om at gennemføre analyser af mulighederne ved at bruge OPP til gennemførelse af store infrastrukturinvesteringer i Danmark.

I forskningslitteraturen er der enighed om, at udgangspunktet for at indgå OPP-aftaler ofte er, at der er en gensidig afhængighed mellem de offentlige og private parter (se fx Klijn & Teisman 2003). Det kan fx være, at den offentlige part er afhængig af den private parts ekspertise og/eller finansiering, mens den private part kan være afhængig af fx byggetilladelser, politisk tilsagn og løbende betaling for ydelsen. Konkret betyder det, at partnerne er afhængige af samarbejdet med den anden part for at gennemføre et vellykket OPP-projekt. Den gensidige afhængighed i OPP-aftalerne giver dels et fokus på deling af ansvar og gevinster og dels et fokus på deling og håndtering af risici forbundet med projektet. Da der ofte er tale om komplekse projekter og lange kontrakter, er delingen og håndteringen af risici afgørende for, om der opnås en god totaløkonomi i projektet (Grimsey & Lewis 2005).

I Danmark har der længe været en skepsis over for OPP, som især har været rettet mod (de højere) finansieringsomkostninger ved privat finansiering og risikoen for et offentligt styrestab ved indgåelse af langvarige OPP-kontrakter (se fx Greve & Hodge 2007; Petersen 2009). Der har desuden været en række udfordringer omkring reguleringsrammen, hvor især skatte- og momsforhold og de kommunale deponeringsregler har været anført som barrierer for en større udbredelse af OPP (Petersen 2007). De fleste af disse forhold er gradvist blevet løst, bl.a. ved at der er skabt en praksis for ejerskabsforholdene omkring OPP-projekter og mere klarhed omkring skatte- og momsforholdene i forbindelse med OPP-projekter. Desuden er den kommunale lånebekendtgørelse blevet ændret, så OPP deponeringsmæssigt behandles på samme måde som traditionelle anlægsprojekter og derfor ikke længere udgør en barriere i forhold til at bruge OPP-modellen i de danske kommuner.

Efter en lidt tøvende start er de formelle rammer omkring OPP i Danmark nu ved at være på plads. Ved indgangen til 2013 var der igangsat i alt 19 større danske OPP-projekter, og yderligere ca. 12-13 OPP-projekter er i forskellige planlægningsfaser (Hjelmar, Hansen & Petersen 2012). Der er med andre ord flere tegn på en betydelig udvikling i antallet af OPP-projekter i Danmark i de kommende år.

Formålet med dette notat er at give et overblik over centrale modeller, tendenser og erfaringer med OPP i Danmark og udlandet. Notatet har to afgrænsninger. For det første fokuseres der på OPP, hvilket betyder, at andre former for offentligt-privat samspil (fx OPI, privatisering og udlicitering) ikke behandles i papiret. For det andet bygger notatet på eksisterende viden, studier og erfaringer, som de er beskrevet i dansk og udenlandsk forskning, mens der ikke gennemføres ny forskning eller empiriske analyser. For læsere, som ønsker at stifte nærmere bekendtskab med det bagvedliggende materiale, gives der løben-

de henvisninger til kernetekster og analyser, som også er samlet i den afsluttende litteraturoversigt.

Notatet er opbygget på følgende vis. Efter denne korte introduktion foretages i afsnit 2 en nærmere definition af OPP-begrebet og teoretiske fordele og ulemper ved OPP. Derefter gennemgås i afsnit 3 principperne for risikodeling og ejerskab ved OPP-projekter, og notatet gennemgår også EU's regler for opgørelse af statsgæld i forbindelse med OPP-projekter. I afsnit 4 præsenteres de foreløbige danske erfaringer med OPP-projekter, hvilket i afsnit 5 følges op af en gennemgang af udvalgte udenlandske erfaringer med OPP. Afslutningsvis findes i afsnit 6 en samlet oversigt over den gennemgåede danske og udenlandske OPP-litteratur.

2 Definitioner af OPP

OPP er en betegnelse, der dækker over forskellige typer af samarbejder mellem offentlige og private parter. På bygge- og anlægsområdet er OPP kendetegnet ved, at offentlige og private aktører etablerer et samarbejde om gennemførelse af et fælles projekt (fx anlæg af en skole eller en vej), og hvor der aftales en systematisk deling af ansvar, gevinster og risici over en længere tidsperiode på typisk 25-30 år (Klijn & Teisman 2003; Vrangbæk 2008). Er der tale om et bygge- eller anlægsprojekt, vil samarbejdet som regel omfatte alle (eller de fleste) aspekter af projektering, design, anlæg, drift, vedligeholdelse og finansiering, som indgår i en samlet aftale mellem en offentlig myndighed og et OPP-konsortium. Den lange tidsperiode og sammentænkningen af de forskellige faser giver – i hvert fald i teorien – et større fokus på totaløkonomi og langsigtet driftsoptimering end ved traditionelle bygge- og anlægsprojekter (Hodge & Greve 2009).

Eksempler på definitioner af OPP

PPPs can be defined as 'co-operation between public and private actors with a durable character in which actors develop mutual products and/or services and in which risk, costs, and benefits are shared' (Klijn & Teisman 2003: 137).

PPPs are institutional arrangements capable of mobilising the necessary resources for public management by activating the creation of complex cross-organisational networks in which both public and private players participate. The relationships are grounded on co-responsibility, dialogue, co-operation, and management participation (Ysa 2007: 36).

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er en type offentlig-privat samarbejde, der er kendetegnet ved, at projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen af projektet også (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2013a).

A Public-Private Partnership (PPP) is a contractual agreement between a public agency (...) and a private sector entity. Through this agreement, the skills and assets of each sector (public and private) are shared in delivering a service or facility for the use of the general public. In addition to the sharing of resources, each party shares in the risks and rewards potential in the delivery of the service and/or facility (National Council for Public-Private Partnerships 2013).

Selvom der tales om et 'partnerskab', bygger OPP-projekter ofte på et omfattende kontraktsæt, som regulerer de fleste væsentlige forhold omkring aftalen mellem parterne. Det gælder fx i forhold til opgavefordelingen i design- og projekteringsfasen, anlægsfasen, drifts- og vedligeholdelsesfasen og i forhold til projektets finansiering. Et centralt element er også aftalen om projektets finansiering og betalingsmekanisme, som er helt afgørende for projektets totaløkonomi over OPP-aftalens ofte meget lange løbetid. Formaliseringen af OPP-samarbejdet er derved ofte høj og kontrakterne omfattende. Af den grund omtales OPP nogle gange som en videreudviklet og mere kompliceret form for udlicitering, hvilket bl.a. skyldes, at begge modeller er styret af juridisk bindende kontrakter og indgås efter afholdelse af udbud (se fx Weihe 2008).

Der er alligevel en række væsentlige forskelle på OPP og udlicitering:

- For det første er der ved OPP tale om en sammentænkning af langt flere elementer og faser i et projekt, end der er ved udlicitering, som typisk vedrører en velafgrænset drifts- eller vedligeholdelsesopgave.
- For det andet er der ved OPP tale om en væsentligt længere tidsperiode. Hvor tidsperioden ved udlicitering typisk er 3-4 år er aftaleperioden væsentlig længere. Det giver dels mulighed for at anlægge et længere tidsperspektiv, fx når der vælges materialer, fordi den private partner også har ansvaret for den efterfølgende drifts- og vedligeholdelsesfase.
- For det tredje indgår der i OPP-projekter en aftale om projektets finansiering over aftalens løbetid. Denne finansiering er ofte privat, men der er i de senere år kommet flere eksempler på OPP-projekter med offentlig finansiering i Danmark, hvor den offentlige part selv tilvejebringer finansieringen til gennemførelse af projektet.

Sammenlignet med traditionelle måder at organisere bygge- og anlægsprojekter på kan OPP have en række fordele og ulemper for den offentlige part. Fordelene ved OPP kan være en lang tidshorisont, som bedre svarer til projektets levetid end traditionelle fag- og total-entrepriser, hvor entreprenøren typisk ikke er ansvarlig for omkostningerne i drifts- og vedligeholdelsesfasen. Desuden kan den samlede aftale om anlæg, drift og vedligeholdelse give bedre incitamenter for den private part, fx ved at der i anlægsfasen er fokus på projektets totaløkonomi i forhold til materialevalg og øvrige løsninger, fordi det private OPP-selskab også har ansvaret for den efterfølgende drifts- og vedligeholdelse af anlægsaktivet. Ligeledes kan den faste og dermed kendte betaling også være en fordel for den offentlige part, som dermed opnår en budgetsikkerhed over projektets (ofte lange) løbetid. Endelig kan det for brugerne af fx en skole være en fordel, at vedligeholdelse og drift friholdes for nedskæringer i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger, fx i kommunalbestyrelserne.

Ulemperne ved OPP kan omvendt være, at den lange tidshorisont låser offentlige beslutningstagere over flere valgperioder, hvilket kan vanskeliggøre omprioriteringer på tværs af sektorområder og projekter. En anden ulempe ved OPP kan være høje transaktionsomkostninger fx til kontraktforhandling, gennemførelse af udbud og koordinering i driftsfasen. Desuden kan en samlet aftale med en løbetid på 25-30 år skabe risiko for en monopolsituation, hvor der er mindre konkurrence om driften end ved traditionelle udbud. Erfaringerne fra Storbritannien tyder også på, at renten ved privat finansiering ofte er højere end ved tilsvarende offentlig finansiering, også selvom der tages højde for, at der ved OPP-projekter er overført risici til den private part, som afspejles i prisen på finansieringen (Pollock & Price 2008; House of Commons Select Committee on PFI 2011). Endelig kan der være en risiko for, at den private partner går konkurs, hvilket kan skabe ekstra omkostninger for den offentlige part, som må stille garantier eller finansielt understøtte en OPP-operatør (det skete bl.a. under finanskrisen i Irland og Storbritannien).

Tabel 1 opsummerer en række af de ofte fremhævede fordele og ulemper ved OPP.

Tabel 1. Fordele og ulemper ved OPP

Fordele ved OPP	Ulemper ved OPP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Større fokus på totaløkonomi og risikodeling mellem parterne ▪ Aftalernes lange tidshorizont svarer bedre til projektets levetid ▪ Samlet aftale om anlæg, drift og vedligeholdelse giver den private part bedre incitament til at optimere projektets totaløkonomi ▪ Fast (og dermed kendt) betaling for den offentlige part ▪ Kan tiltrække privat kapital til investeringer i offentlige anlægsprojekter ▪ Beslutninger om vedligeholdelse og drift "tages ud" af årlige budgetkampe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lang tidshorizont låser offentlige beslutningstagere over flere valgperioder ▪ Juridisk bindende kontrakt kan vanskeliggøre økonomiske omprioriteringer ▪ Projekternes kompleksitet kan give høje transaktionsomkostninger ▪ Samlet aftale giver risiko for monopolsituation i aftalens løbetid ▪ Prisen på privat finansiering kan være højere end offentlig finansiering ▪ Risiko for at den private aktør går konkurs og den offentlige partner derved må yde finansiel understøttelse

I EU-Kommissionens forståelse af OPP skelnes der derudover mellem kontraktbaserede partnerskaber og institutionelle partnerskaber (se også tabel 2). Inden for de seneste år er der i stigende omfang kommet fokus på en ny OPP-model, som ikke vedrører projekter inden for byggeri og anlæg. Denne form for OPP beror mere på samarbejde end på kontrakter og kaldes et institutionelt OPP, jf. ovenfor. Her etableres ofte et fælles selskab mellem en offentlig myndighed og en eller flere private virksomheder.

Forskellen mellem oprettelsen af et institutionelt OPP og kontraktbaseret OPP er, at man ved etablering af et institutionelt OPP forsøger at udvide tidshorizonten og opnå en optimal deling af risici, ansvar og gevinster. Institutionelt OPP er dermed hverken privatisering eller traditionel offentlig organisering, men en hybridform i krydsfeltet mellem offentligt og privat, hvilket giver både muligheder og udfordringer ved etableringen af samarbejdet (se tabel 2).

Tabel 2. Forskel på kontraktbaserede og institutionelle OPP'er

Kontraktbaseret partnerskab	Institutionelt partnerskab
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baseret på kontraktlige forhold (juridiske rammer) ▪ Den offentlige part sætter rammerne for den specifikke opgave, som skal udføres af den private part ▪ Den private part findes gennem et EU-udbud ▪ Hierarkisk relation mellem den offentlige og den private aktør ▪ Anvendes hovedsageligt på bygge- og anlægsområdet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablering af en fælles enhed i alliance til løsning af et specifikt formål ▪ Der er delt ansvar i enheden og i nogle tilfælde delt finansiering ▪ Enheden kan både varetage specifikke opgaver og mere generelle opgaver ▪ Den offentlige og den eller de private aktører arbejder i netværk ▪ Kan anvendes til bredere formål end den kontraktbaserede OPP-form

Kilde: EU-Kommissionen (2004) og Petersen (2010a).

De OPP-projekter, der har været gennemført i Danmark, har primært været kontraktbaserede partnerskaber inden for bygge- og anlægsområdet. Eksempelvis i forbindelse med nyopførelse af skoler, administrationsbygninger og veje. Herning Kommune og Langeland Kommune har gennemført OPP-projekter om opførelse, drift og vedligeholdelse af nye folkeskoler, og Frederikshavn og Gribskov Kommune har for nylig besluttet også at bruge OPP-modellen til at anlægge nye skoler. I Skanderborg skal en ny daginstitution opføres som OPP, og i Sønderjylland gennemføres et stort motorvejprojekt mellem Sønderborg og Kliplev som OPP.

Den institutionelle OPP-model er fx blevet anvendt i forbindelse med planlægning og udvikling af Sønderborg Havn. Den institutionelle OPP-model er også blevet brugt i forbindelse med etableringen af et partnerskab i Halsnæs Kommune, hvor kommunen er gået sammen med det lokale virksomhedsnetværk "F5" om at skabe vækst og arbejdspladser inden for stål- og metalindustrien (Petersen 2012). Indtil videre findes der relativt få eksempler på den "rene" form for institutionelle OPP'er i Danmark, men der findes både i Danmark og de nordiske lande flere eksempler på offentlige-private selskaber og offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) inden for fx sundheds- og ældreområdet (se fx Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009; Weihe m.fl. 2011).

3 Risikodeling og ejerskab ved OPP-projekter

Risikodeling er et centralt aspekt ved OPP. Risikodelingen i OPP-projekter bygger på det grundlæggende princip, at hver enkelt risiko håndteres af den af parterne, som er bedst rustet til at påvirke og håndtere den pågældende risiko (Grimsey & Lewis 2005). Det gælder såvel i forhold til konkrete OPP-projekter, herunder opbygningen af OPP-kontrakten, som det gælder mere revisionsmæssige aspekter på makroøkonomisk niveau, der er af afgørende betydning for, hvordan et givent OPP klassificeres. Hvor førstnævnte er afgørende i evalueringen af et givent OPP-projekt, herunder projektets relative rentabilitet, er sidstnævnte afgørende for, om låntagningen i forbindelse med et OPP-projekt tælles med i den offentlige gæld. Det har især betydning i forhold til Stabilitets- og Vækstpagten, der regulerer EU's medlemslandenes finanspolitik ved at opstille begrænsninger for det løbende budgetunderskud og den samlede statsgæld (European Partnership Expertise Centre 2010).

I forbindelse med et OPP-projekt er det derfor centralt at afklare fordelingen af de forskellige typer af risici. Det skal her noteres, at der er variation i de enkelte landes revisionsregler i relation til OPP og derfor også forskel på, hvordan de enkelte lande – også inden for EU – vurderer og klassificerer risici, ligesom der er forskel på de enkelte landes og Eurostats revisionsregler. Mens de nationale regler har retslig indvirkning på OPP-projekterne, herunder hvilke skatte- og momsmæssige forhold OPP'et er underlagt, har Eurostats regler betydning på makroniveau i forhold til gældsopgørelsen.

Eurostat opererer med tre risikotyper (Eurostat 2004; European Partnership Expertise Centre 2010: 257-263):

- *Anlægsrisici (construction risk)*: Udtrykker risikoen i forhold til overholdelse af tidsplan, anlægsbudget og/eller aftalte standarder for anlæggets kvalitet, ekstra omkostninger, tekniske fejl mv. Den offentlige OPP-part bærer som hovedregel ikke risikoen i anlægsfasen, hvis dens forpligtelser til at betale den private part først påbegyndes, når anlægget tages i brug og lever op til de aftalte standarder.
- *Efterspørgselsrisici (demand risk)*: Udtrykker risikoen forbundet med variation i efterspørgslen efter ibrugtagning af OPP-projektet; fx hvis der er færre billister, der bruger en OPP-motorvej, end det var forudsat i prognoserne, eller hvis der er færre personer, som bruger et svømmeanlæg. Hvis den offentlige part uanset udviklingen i den faktiske efterspørgsel er forpligtet til at betale et fast beløb til det private OPP-konsortium bærer den offentlige part efterspørgselsrisikoen.
- *Tilgængelighedsrisici (availability risk)*: Udtrykker risikoen relateret til kvalitet og omfang/mængde af det endelige output i driftsfasen, fx som følge af dårlig ledelse og performance fra den private OPP-parts side. Det kan fx være, hvis en vej er helt eller delvist lukket på grund af manglende vedligeholdelsesarbejde eller ved mangelfuld rydning eller renholdelse. Hvis der sker en reduktion i betalingerne til et OPP-selskab i tilfælde af dårlig performance, bærer den private part hovedparten af tilgængelighedsrisikoen, mens disse risici i modsat fald er placeret hos den offentlige part.

Den europæiske regulering af forhold omkring risikodeling og ejerskab for OPP-projekter udspringer af ØMU-kriterierne, som sætter grænser for landenes samlede offentlige gæld samt det løbende statslige budgetunderskud. Hvis et nationalt OPP-projekt igangsættes, bliver spørgsmålet, om projektet registreres på den offentlige eller private parts regn-

skabsbalance. Spørgsmålet omtales ofte som et on/off balance sheet-spørgsmål, hvor on balance sheet betyder, at det optagede lån fremgår som en gældsforpligtelse på den offentlige parts balance, mens off balance sheet omvendt betyder, at lånet ikke er opført som en gældsforpligtelse på den offentlige side.

Medregnes OPP-projekter på den offentlige balance, vil det påvirke gælden negativt, hvilket kan være problematisk for de EU-lande, som i forvejen har en gæld, som overskrider ØMU-kriteriernes grænse. Flere studier har vist, at det i lande som Storbritannien, Irland, Portugal og Spanien har været et bevidst valg at placere OPP-projekter off balance sheet for at undgå, at projekterne belaster ØMU-gælden (se fx Spackman 2002; Reeves 2003; House of Commons Select Committee on PFI 2011; Petersen 2011).

Det Europæiske Statistiske Kontor (Eurostat) reagerede i 2004 på en voksende bekymring over, at nogle lande bevidst ville placere en række projekter *off balance sheet*, dvs. på den private parts balance, og dermed 'sminke' statsregnskaberne (Petersen 2010a). Eurostat udformede derfor en række kriterier for, hvornår et projekt skal opføres som offentligt og privat, og disse kriterier følger i al væsentlighed de opdaterede internationale revisionsstandarder for OPP-projekter. Grundprincippet er, at delingen af risici i projektet er afgørende for, om projektet skal behandles som et offentligt eller privat ejet projekt, og dermed om projektet kan placeres on eller off balance sheet. Mere specifikt lyder den præcise formulering fra Eurostat, at et projekt kun kan behandles som off balance sheet hvis følgende to kriterier er opfyldt (Eurostat 2004):

1. Den private partner påtager sig anlægsrisici forbundet med projektet
2. Den private partner påtager sig efterspørgsels- og/eller tilgængelighedsrisici forbundet med projektet.

Den konkrete behandling af projektet som on/off balance sheet vil altid bero på en konkret vurdering af mængden af overførte risici, og der kan derfor ikke på forhånd opstilles helt entydige regler for ejerskabsforhold og gældsstatus for OPP-projekter, da det vil afhænge af en konkret vægtning af de specifikke forhold og aftaler omkring risikooverførslen ved et konkret OPP-projekt.

Et spørgsmål er selvfølgelig, hvordan OPP-projekter regnskabsteknisk *kan* registreres som off balance sheet. Et andet spørgsmål er, hvorvidt det faktisk er ønskeligt. Her er den seneste forskning relativ entydig i påpegningen af, at uanset hvordan man vender og drejer det, så er der med et privat finansieret OPP-projekt tale om et lån, som skal betales tilbage (se fx Hodge & Greve 2007). Denne tilbagebetaling kan enten ske ved, at den offentlige myndighed yder en fast månedlig, kvartalsmæssig eller årlig betaling til OPP-operatøren som dækning dels for finansieringsomkostningerne og dels for anlægs, drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne. I dette tilfælde vil OPP-projektet som hovedregel være offentligt og derfor on balance sheet.

Den anden mulighed er, at projektet (fx en OPP-motorvej) finansieres ved brugerbetaling, hvilket ikke er anvendt i Danmark, men er almindeligt ved OPP-projekter på vej- og infrastrukturuområdet i lande som Spanien, Grækenland og Frankrig. Ligesom et par af de norske OPP-vejprojekter også finansieres via brugerbetaling. I disse tilfælde har staten som udgangspunkt ikke indgået en finansiell forpligtelse, og projektet kan derfor i højere grad betragtes som privat og dermed off balance sheet. Forudsætningen for, at projektet er off balance sheet, er, at hovedparten af risiciene er overført til det private OPP-selskab. Hvis der fx udstedes finansielle garantier eller gives garantier for en minimumsindtægt, vil dette

mindske andelen af overførte risici til den private operatør. I den situation vil det formentlig være mindre sandsynligt, at projektet kan registreres som off balance sheet.

Interessant er det i denne sammenhæng, at man i Storbritannien i 2006-2007 traf en principbeslutning om, at alle OPP-projekter skulle være on balance sheet, hvilket i praksis betød, at alle eksisterende OPP-projekter skulle omregistreres, så de blev medregnet som gældsforpligtelse i nationalregnskaberne. En beregning fra en kommission under det britiske underhus *House of Commons* skønnede i 2011, at en sådan omlægning af OPP-forpligtelserne, så de svarer til de internationale revisionsstandarder og – hvor det er påkrævet – placeres on balance sheet, vil det forøge statsgælden med 35 milliarder britiske pund svarende til en cirka 2,5 procentpoints opskrivning af statsgælden opgjort som andel af BNP (House of Commons Select Committee on PFI 2011).

4 OPP-praksis i Danmark

I Danmark har der indtil for nylig været relativt sparsomme erfaringer med OPP, men især i de seneste 3-4 år har OPP-modellen været afprøvet ved en række forskellige bygge- og anlægsprojekter. Der var ved indgangen til 2013 igangsat eller truffet beslutning om 19 OPP-projekter i Danmark, som omfatter projekter i såvel kommuner, regioner som staten, mens der forventes igangsat yderligere 12-13 OPP-projekter i de kommende år (se tabel 3).

Med den seneste udvikling i antallet af OPP-projekter er Danmark ikke længere langt bagefter mange af vores nabolande, som historien ellers længe har været, men placerer sig i et midterfelt af lande, som anvender OPP til gennemførelse af en lang række større projekter. Samtidig er Danmark efterhånden blandt de nordeuropæiske lande med det største antal OPP-projekter, når der tages højde for landenes indbyggermæssige størrelsesforskelle. Der er i dag gennemført flere projekter end i både Norge og Sverige, hvor der er gennemført henholdsvis tre og to OPP-projekter (se også afsnit 5).

Af de 19 OPP-projekter er ti projekter i dag i drift, tre projekter er i anlægsfasen mens seks projekter er i udbudsfasen (heraf har tre af projekterne for nyligt afsluttet udbudsfasen). De fleste af OPP-projekterne har en samlet kontraktstørrelse over 100 mio. kr., som fra begyndelsen har været den anbefalede minimumsgrænse for OPP-projekter i Danmark (Petersen 2007). Men der er de senere år også gennemført flere projekter med en mindre kontraktværdi, fx Magasinbygningen til stadsarkivet i Aalborg, politistationen i Hobro og en daginstitution i Skanderborg. Der gennemføres altså både mindre og væsentligt større OPP-projekter end den vejledende minimumsgrænse. Desuden har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for nylig lanceret en model for OPP til gennemførelse af renoveringsprojekter med henblik på, at også mindre projekter med fokus på renovering, drift og vedligeholdelse og uden elementer af nybyggeri kan organiseres som OPP (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2013b).

De danske OPP-aktiviteter er primært koncentreret omkring undervisningsområdet (folkeskoler) og offentlige ejendomme (retsbygninger, skattecentre og arkivbygninger). I Danmark er OPP indtil videre primært blevet anvendt i Danmark på byggeområdet (17 projekter), mens OPP-modellen hidtil været mindre brugt på infrastrukturområdet (to projekter). I syv af projekterne er den offentlige aftalepart en kommune. De syv kommuner – Herning, Langeland, Frederikshavn, Gribskov, Odense, Randers og Aalborg – fordeler sig over det meste af landet, og det kan ikke ud fra de eksisterende projekter konkluderes, om OPP primært indgår i små eller store kommuner eller i by- eller landkommuner.

Ti af OPP-projekterne er indgået med staten som den offentlige aftalepart med Bygningsstyrelsen som projektudførende myndighed i samarbejde med relevante ressortområder (fx Domstolsstyrelsen og Statens Arkiver). På det regionale område har OPP været diskuteret og analyseret i forhold til gennemførelse af planen om opførelse af de nye megasygehuse, men de regionale OPP-aktiviteter begrænser sig indtil videre til et P-hus ved hospitalet i Randers og Region Syddanmarks planer om at nyopføre en psykiatriafdeling i Vejle som et OPP-projekt.

Tabel 3. Oversigt over OPP-projekter i Danmark (primo 2013)

Projekt	OPP-aftaleform	Status	Sektorområde	Myndighed
Vildbjerg Skole i Trehøje	OPP med privat finansiering	I drift januar 2007	Undervisning	Herning Kommune
Ørstedsskolen i Rudkøbing	OPP med privat finansiering	I drift august 2010	Undervisning	Langeland Kommune
Nordstjerneskolens i Frederikshavn	OPP med offentlig finansiering	I drift marts 2013	Undervisning	Frederikshavn Kommune
Helsing skole og svømmehal	OPP med offentlig finansiering	I drift januar 2013	Undervisning	Gribskov Kommune
Nye arkiver til Rigsarkivet i København	OPP med privat finansiering	I drift juni 2009	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Tinglysningsret i Hobro	OPP med privat finansiering	I drift april 2009	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Skattecenter i Haderslev	OPP med privat finansiering	I drift januar 2010	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Retsbygninger i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding	OPP med privat finansiering	I drift primo/medio 2012	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Hovedsæde til Vestre Landsret i Viborg	OPP med privat finansiering	Anlægsfase	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Politistation i Hobro	Ikke oplyst	Udbud afsluttet	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Retten i Roskilde	OPP med offentlig finansiering	Udbud afsluttet	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Landsarkivet i Viborg	Ikke oplyst	Udbudsfasen	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Magasinbygning til stadsarkivet i Aalborg	OPP med privat finansiering	I drift april 2012	Offentlige ejendomme	Aalborg Kommune
Musik- og teaterhus i Odense	OPP med privat finansiering (med indskud af offentlig kapital)	Udbud afsluttet	Kultur og fritid	Odense Kommune
Svømmecenter i Randers	OPP med privat finansiering (med element af brugerbetaling)	Udbud afsluttet	Kultur og fritid	Randers Kommune
P-hus ved Aarhus Sygehus	OPP med privat finansiering (baseret på brugerbetaling)	I drift december 2010	Parkeringsanlæg	Region Midtjylland
Motorvejsstrækning Kliplev-Sønderborg	OPP med offentlig finansiering	I drift marts 2012	Vejområdet	Vejdirektoratet
Daginstitution i Skanderborg	OPP med privat finansiering	I drift august 2012	Børnepasning	Skanderborg Kommune
Psykiaatriafdeling i Vejle	Finansieringsmodel ikke besluttet	Udbudsfasen	Sundhed	Region Syddanmark

Kilde: Hjelmar, Hansen & Petersen (2012).

På finansieringssiden har OPP i Danmark til at begynde med været kendetegnet ved privat investering og privat ejerskab gennem hele aftaleperioden. I alt 12 af de 19 OPP-projekter er gennemført med privat finansiering. Til sammenligning er der indgået fire OPP-aftaler med offentlig finansiering, hvilket indebærer, at den offentlige myndighed typisk betaler anlægsværdien ved ibrugtagningstidspunktet, mens det private OPP-konsortium indgår en garantistillelse (fx en bankgaranti) i driftsperioden (Schmidt-Jensen 2010)¹. Men som det også fremgår af oversigten, er OPP-aftaler med offentlig finansiering især blevet mere udbredt i de senere par år, fx i forbindelse med anlægget af motorvejsstrækningen Kliplev-Sønderborg, byggeriet af Helsing Skole og Svømmehal og Frederikshavn Ny Byskole samt opførelsen af nye retsbygninger i Roskilde.

¹ Oplysninger om finansieringsformen har i tre tilfælde ikke været tilgængelige og/eller finansieringsformen er endnu ikke vedtaget.

Et af de mest omtalte eksempler på OPP i Danmark er folkeskolen i den tidligere Vildbjerg Kommune, som efter Kommunalreformen er blevet sammenlagt med Herning Kommune. Skolen blev indviet i januar 2007 som Danmarks første OPP-projekt og har derfor været inspirationskilde for mange af de efterfølgende OPP-projekter. Projektet blev gennemført med privat finansiering gennem en udenlandsk bank. Den private finansiering var i det projekt afgørende for, at projektet kunne gennemføres, da kommunen ikke selv havde penge i kommunekassen og ikke kunne låne pengene inden for den almindelige låneramme (Petersen 2010b). Skolen stod færdig til tiden, men alligevel har Herning Kommune besluttet at fravælge OPP-løsningen, når den i den kommende tid skal opføre to nye folkeskoler i kommunen. Interview med kommunens embedsværk og politikere viser, at det især skyldes, at der til OPP-skolen i Vildbjerg er knyttet en vedligeholdelsesaftale, som binder væsentligt flere økonomiske ressourcer, end der er afsat til vedligeholdelse på kommunens øvrige folkeskoler. Herning Kommune har undersøgt muligheden for at ændre på vedligeholdelsesaftalen i OPP-projektet, men har indtil videre ikke besluttet at genforhandle kontrakten med den private part (Hjelholt 2010).

I 2012 blev en ny motorvejsstrækning indviet som det første OPP-projekt på infrastrukturområdet, og projektet var med en anlægssum på ca. 1,3 mia. kr. samtidig det uden sammenligning hidtil største OPP-projekt i Danmark. Projektet var finansieret ved, at den offentlige part betalte for byggeomkostningerne ved ibrugtagning og derefter løbende betaler for drift og vedligeholdelse af vejstrækningen gennem kontraktperioden (OPP med offentlig finansiering). Projektet stod færdigt før tid og betragtes indtil videre som en succes, men der har ikke været gennemført evalueringer af projektet. OPP-modellen med offentlig finansiering findes især i en dansk sammenhæng, og der findes så vidt vides ingen studier eller undersøgelser af OPP-projekter med offentlig finansiering i den internationale litteratur. Det kan skyldes, at der i de meget aktive OPP-lande som fx Storbritannien, Irland, Spanien, Portugal og Grækenland fra starten af har været meget fokus netop på det private finansieringselement i forbindelse med OPP-projekter (se fx Spackman 2002).

Sammenlignet med den internationale brug af OPP er sektorfordelingen i Danmark lidt anderledes end fx i Sydeuropa, hvor OPP primært er blevet anvendt på infrastrukturområdet, fx til anlæg af motorveje, letbaner, tog- og broforbindelser mv. I en del af disse udenlandske infrastrukturprojekter er betalingsmekanismen ofte baseret på en brugerbetalingsmodel, hvilket fx ses i Frankrig, Spanien, Grækenland og Portugal. I lande som Storbritannien og Irland er billedet lidt anderledes, idet OPP-modellen i disse lande både har været anvendt på infrastrukturområdet men i stor udstrækning også på byggeområdet, fx til opførelse af offentlige skoler, hospitaler, offentlige ejendomme, boligprojekter og på kultur- og fritidsområdet. I international sammenhæng ligner sektorfordelingen af danske OPP-projekter således mere den irske og britiske praksis end den sydeuropæiske.

Der har i Danmark hidtil ikke været gennemført egentlige effektanalyser af de foreløbige OPP-erfaringer. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2012 en interviewundersøgelse blandt en række af de projektansvarlige offentlige og private parter bag de første danske OPP-projekter (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2012). Vurderingerne varierer lidt fra spørgsmål til spørgsmål, men undersøgelsen konkluderer generelt, at de involverede parter selv vurderer, at projekterne har været en succes. I effektmålingsammenhæng har en sådan undersøgelse en række metodiske svagheder og begrænsninger, især fordi datamaterialet er baseret på interview med få respondenter, som har været direkte ansvarlige for gennemførelse af OPP-projekterne. Disse subjektive vurderinger suppleres ikke af mere objektive data fx om projekternes totaløkonomi, kvalitetsmæssige og innova-

tive effekter, som det ville være centralt at få belyst i forhold til at vurdere effekterne af OPP.

På trods af en voksende interesse for OPP i Danmark mangler der derfor evidensbaseret viden om OPP-projekternes resultater i forhold til centrale parametre som totaløkonomi, kvalitet, innovation mv. I forhold til at vurdere effekter af OPP er det naturligvis et væsentligt forbehold, at aftaleperioden ofte er 25-30 år, mens de danske OPP-projekter kun har løbet få år. I lyset af det voksende antal projekter forekommer det alligevel relevant at igangsætte effektanalyser, så kommende projekter og politikker på OPP-området kan justeres og tilpasses med udgangspunkt i evidensbaserede erfaringer. Med henblik på at bidrage til etablering af en sådan viden er der i begyndelsen af 2013 indgået en aftale mellem Region Syddanmark og KORA om en femårig evaluering af etableringen af en ny psykiatrideling i Vejle som et OPP-projekt.

5 Erfaringer med OPP i udlandet

I international sammenhæng har interessen og brugen af OPP været særlig stor i lande som Storbritannien, Australien, Canada, Irland, Portugal og Spanien, som gennem de seneste 15-20 år har gennemført et stort antal OPP-projekter på mange forskellige områder såsom veje, sygehuse, skoler, offentlige bygninger, sports- og kulturfaciliteter mv. Også i lande som Tyskland, USA, Holland og Belgien har der været stigende interesse for OPP, ligesom der i Sydøstasien (bl.a. Kina og Indien) nu også er stigende interesse for at bruge OPP (Hodge, Greve & Boardman 2010).

På internationalt plan er der gennemført flest OPP-projekter i Storbritannien, som har været inspirationskilde for mange landes OPP-initiativer. OPP blev introduceret i Storbritannien i 1992 under det, som dengang hed 'The Private Finance Initiative (PFI)', der havde som erklæret målsætning at tiltrække privat finansiering til investeringer i offentlige anlægs- og infrastrukturprojekter (Spackman 2002). Det var først flere år senere, da Tony Blairs Labourregering trådte til i 1997, at PFI blev omdøbt til PPP (public-private partnership), som siden er blevet den foretrukne betegnelse i mange lande. Den seneste opgørelse fra Partnership UK viser, at der i Storbritannien i alt er gennemført 920 OPP-projekter, og at disse projekter dækker næsten alle tænkelige områder og sektorer inklusive skoler, hospitaler, forsvarsområdet, veje, fængsler, it og boligbyggerier (Partnership UK 2013).

Hvorvidt erfaringerne i Storbritannien har været positive afhænger af, hvilke kilder man opsøger. Hovedparten af officielle evalueringer udgivet af det engelske finansministerium HM Treasury og The National Audit Office (den engelske rigsrevision) konkluderer generelt, at OPP har bidraget til, at projekterne i højere grad end tidligere gennemføres til tiden og inden for budgettet. En nyere undersøgelse fra The National Audit Office er lidt mere kritisk og konkluderer, at der stadig mangler solide undersøgelser, som dokumenterer effekterne af PFI/OPP sammenlignet med andre projektformer (National Audit Office 2011). I 2011 blev der også udgivet en større kommissionsrapport for det britiske underhus, som konkluderede, at finansieringsomkostninger ved privat finansiering af OPP-projekter er cirka dobbelt så høje som tilsvarende finansiering via offentlig låntagning.

I rapportens resumé konkluderes det blandt andet, at:

Private finance has always been more expensive than government borrowing, but since the financial crisis the difference between the costs has widened significantly. The cost of capital for a typical PFI project is currently over 8% – double the long term government gilt rate of approximately 4%. The difference in finance costs means that PFI projects are significantly more expensive to fund over the life of a project. This represents a significant cost to taxpayers. We have not seen clear evidence of savings and benefits in other areas of PFI projects which are sufficient to offset this significantly higher cost of finance (House of Commons Select Committee on PFI 2011: Summary).

Britiske forskere, som har analyseret de samme OPP-projekter, er i mange tilfælde kritiske og peger på, at evalueringerne fra det britiske finansministerium og rigsrevisionen generelt mangler dokumentation, er præget af metodiske fejl, og en række af de mest citerede rapporter har en indbygget bias i caseudvælgelsen i OPP-projekternes favør (se fx Pollock, Price & Player 2007; Pollock & Price 2008). Der er også eksempler på positive forskningsvurderinger af de britiske OPP-erfaringer (se fx Pollitt 2005). Men der tegner sig generelt et

billede af, at analyser udgivet af den britiske regering og internationale konsulenthuse generelt er positive, mens resultater og konklusioner i forskningen generelt – og på sundhedsområdet især – er overvejende kritiske. Det gælder bl.a. i forhold til anlæg og drift af sygehusbyggerier i Storbritannien (se fx Froud & Shaoul 2001).

Et andet europæisk land, som har gjort sig mange erfaringer med OPP, er Irland. Den irske regering introducerede OPP i 1999 og lancerede derefter OPP-lovgivning og en omfattende liste af OPP-projekter (Reeves 2003). Irland har i dag cirka 70 OPP-projekter i forskellige stadier, og tages der højde for forskellene i landenes størrelse er det irske OPP-program (ca. 4,5 mio. indbyggere) cirka lige så omfattende som det britiske OPP-program (ca. 62,5 mio. indbyggere). I evalueringssammenhæng er de irske erfaringer med OPP dårligere dokumenteret end de britiske. Irske forskere har flere gange peget på, at de irske myndigheder ikke har fremlagt dokumentation for, hvorvidt OPP-projekterne har givet bedre værdi for pengene (value for money) end sammenlignelige projekter (se fx Hurst & Reeves 2004; Reeves & Ryan 2007; Reeves 2008).

I Spanien er der også mange erfaringer med OPP, hvor modellen især har været brugt på infrastrukturområdet fx til opførelse og drift på vejområdet og kollektiv infrastruktur. Den spanske regering har så vidt vides ikke gennemført evalueringer af OPP-projekterne, som ofte er regionalt og lokalt forankrede, men der er udgivet enkelte forskningsstudier. En undersøgelse af erfaringer med OPP på vejområdet har vist, at privat finansiering har været næsten dobbelt så dyr som offentlig finansiering (Acerete, Shaoul & Stafford 2009). Vejprojekterne har været finansieret som betalingsveje, hvor 55% af vejtolden kunne henføres til finansieringsomkostningerne. Undersøgelsen konkluderer desuden, at den private finansiering er understøttet af offentlige garantier, som garanterer de private parters afkast og derved skaber skjulte risici for skatteyderne.

En anden undersøgelse af OPP i forbindelse med anlæg og drift af letbaner i Madrid og Barcelona konkluderer, at der for de fem projekter, som har været i drift i mere end fem år, mangler evalueringer af projekternes økonomi og kvalitet (Carpintero & Petersen under udgivelse). Undersøgelsen viser desuden, at efterspørgsels- og tilgængelighedsrisici i flere af projekterne reelt ikke har været overført til den private på grund af offentlige indkomstgarantier, som sikrer den private parts betaling på trods af væsentligt lavere passagerantal end forudsat i OPP-aftalerne. Portugal er også et af de lande, hvor der er en del erfaringer med OPP, blandt andet på vejområdet. Her viser en nylig evaluering, at der i 11 ud af 12 tilfælde har været en dårlig totaløkonomi i projekterne, hvilket især skyldes utilstrækkelig overførsel af risici fra den offentlige til den private part (Sarmiento 2010).

I de skandinaviske lande har der også været gennemført OPP-projekter, men ligesom i Danmark er det sket mere gradvis end i de angelsaksiske og sydeuropæiske lande. I Norge er der blevet gennemført tre OPP-pilotprojekter på vejområdet (E39 Klett-Bårdshaug, E39 Lyngdal-Flekkefjord og E18 Grimstad-Kristiansand), mens der i Sverige findes to OPP-projekter, hvoraf det ene er gennemført (Stockholm-Arlanda banen) mens det andet projekt er i anlægsfasen (udbygning af Karolinska Sjukhuset i Stockholm). Med 19 OPP projekter i Danmark tegner der sig dermed et billede af, at danske offentlige myndigheder oftere udbyder OPP-projekter end i Sverige og Norge.

I forhold til effektevaluering og erfaringer med OPP har der i Sverige hidtil ikke været gennemført undersøgelser af erfaringerne med OPP. I Norge har Transportøkonomisk Institut gennemført den hidtil eneste større analyse af de foreløbige erfaringer med de tre OPP pilotprojekter på vejområdet (Eriksen m.fl. 2007). Rapporten finder ingen omkostningsbespa-

relser ved de tre projekter men peger på en reduktion i byggetiden som gevinst ved OPP-modellen. Der findes også en større risikooverførsel i projekterne, men det konkluderes samtidig, at dette kan have gjort den private finansiering dyrere end tilsvarende offentlig finansiering. Rapporten konkluderer, at gevinster ved at sammentænke flere projektfaser og anlægge et totaløkonomisk perspektiv kan realiseres uden privat finansiering (Eriksen m.fl. 2007: II), og den norske regering har på den baggrund indtil videre besluttet ikke at gennemføre flere OPP-projekter med privat finansiering.

Der har i international forskningssammenhæng ikke været gennemført egentlige systematiske review af dokumenterede effekter af OPP. De mest omfattende oversigter over erfaringerne med OPP konkluderer, at den internationale evidens på området er blandet med eksempler på både positive og negative studier (Hodge & Greve 2007, 2009). Ud over de direkte effekter i forhold til pris og kvalitet påpeger Hodge & Greve blandt andet, at håndteringen af langsigtede og juridisk bindende OPP-aftaler kan skabe legitimitets- og styringsudfordringer i politisk styrede organisationer (se også Mörth 2007).

Det internationale billede af OPP er på flere måder mere broget i dag end nogensinde før. På den ene side igangsættes der især i Sydeuropa og i de anglesaksiske lande stadig et stort antal OPP-projekter med privat finansiering, fordi det ofte er den eneste måde, hvorpå der kan rejses finansiering til investeringer i anlægsprojekter og ny infrastruktur. På den anden side udgives der i den internationale forskning stadig flere og mere kritiske analyser af de internationale erfaringer med OPP (se fx Reeves & Ryan 2007; Acerete, Shaoul & Stafford 2009; Carpintero & Petersen under udgivelse).

Der har især i forlængelse af finanskrisen været en fornyet overvejelse af fordele og ulemper ved OPP, hvor udviklingen i lande som Irland, Grækenland og Storbritannien har skabt behov for offentlig garantistillelse for de private operatører i OPP-projekter, som ellers ville være gået konkurs (se fx Greve & Hodge 2013). Den seneste udvikling har skabt en gradvis større opmærksomhed omkring de mere langsigtede risici og styringsudfordringer forbundet med OPP-aftaler, ligesom det i stigende grad diskuteres internationalt, hvilke alternativer der er til privat finansiering i OPP- og OPP-lignende projekter (National Audit Office 2011).

Refereret OPP-litteratur

Acerete, B.; A. Shaoul & A. Stafford (2009): Taking its toll: The private financing of roads in Spain. *Public Money & Management* 29(1):19-26.

Carpintero, S. & O.H. Petersen (under udgivelse, 2014): PPP projects in transport: evidence from light rail projects in Spain. *Public Money and Management* 34(1).

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009): *Analyse af offentligt-privat samarbejde om innovation*. Albertslund: Schultz.

Eriksen, K.; H. Minken, G. Steenberg, T. Sunde & K.-E. Hagen (2007): *Evaluering af OPS i veg-sektoren*. Oslo: Transportøkonomisk Institut.

EU-Kommissionen (2004): *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. COM(2004) 327 final.

European Partnership Expertise Centre (2010): *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*. Downloadet 4. april 2013 fra <http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>.

Eurostat (2004): *Press release STAT/04/18, 11th February 2004*. Eurostat: Luxembourg.

Froud, J. & J. Shaoul (2001): Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals. *Financial Accountability Management* 17(3):247-270.

Greve, C. & G. Hodge (2007): Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark. I T. Christensen & P. Lægrend (red.): *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. UK: Ashgate.

Greve, C. & G. Hodge (red.) (2013): *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*. UK: Routledge.

Grimsey, D. & M. Lewis (2005): Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum* 29(4):345-378.

Hjelholt, A. (2010): Kommunernes (manglende) omfavelse af OPP. *OPP-Nyt* 2010(2):8-11.

Hjelmar, U.; E.B. Hansen & O.H. Petersen (2012): *Oversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen*. København: KORA.

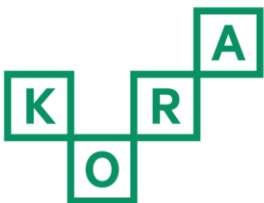
Hodge, G. & C. Greve (2007): Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review* 67(3):545-558.

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

Hodge, G.A.; C. Greve & A.E. Boardman (red.) (2010): *International Handbook on Public Private Partnership*. UK: Edward Elgar Publishing.

- House of Commons Select Committee on PFI (2011): *Treasury – Seventeenth Report Private Finance Initiative*. Downloadet 10. marts 2013 fra <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>
- Hurst, C. & E. Reeves (2004): An economic analysis of Ireland's first public private partnership. *International Journal of Public Sector Management* 17(5):379-388.
- Klijn, E.-H. & G. Teisman (2003): Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management* 23(3):137-145.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012): *Erfaringer fra de danske OPP-projekter*. Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. ISBN 978-87-7029-508-6.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a): *Standardmodeller for OPP*. Downloadet 4. april 2013 fra <http://www.kfst.dk/opp>.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013b): *Standardmodel for OPP: Renovering, drift og vedligeholdelse*. Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. ISBN 978-87-7029-519-2.
- Mörth, U. (2007): Public and Private Partnerships as Dilemmas between Efficiency and Democratic Accountability: The Case of Galileo. *Journal of European Integration* 29(5):601-617.
- National Audit Office (2011): *Lessons from PFI and other projects*. Downloadet 12. april 2013 fra <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/1012920es.pdf>
- National Council for Public-Private Partnerships (2013): *Public-Private Partnerships Defined*. Downloadet 4. april 2013 fra <http://ncppp.org/howpart/>
- Partnership UK (2013): *Project Database*. Downloadet 5. april 2013 fra <http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Projects-Database.aspx>
- Petersen, O.H. (2007): Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark. *Tidskriftet Politik* 10(3):39-51.
- Petersen, O.H. (2009): Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark? Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner. *Økonomi og Politik* 82(1):60-75.
- Petersen, O.H. (2010a): Emerging meta-governance as a regulation framework for public-private partnerships: an examination of the European Union's approach. *International Public Management Review* 11(3):1-23.
- Petersen, O.H. (2010b): Regulation of public-private partnerships: the Danish case. *Public Money and Management*, 30(3):175-182.
- Petersen, O.H. (2011): Multi-level governance of public-private partnerships: An analysis of the Irish case. *Halduskultur – Administrative Culture* 12(2):162-188.
- Petersen, O.H. (2012): Analyse: Partnerskab om vækst og nye job. *Danske Kommuner* 2012(35):22-23.
- Pollitt, M. (2005): Learning from UK Private Finance Initiative experience. I G. Hodge & C. Greve: *The Challenge of Public-Private Partnerships*. UK: Cheltenham, Edward Elgar.
- Pollock, A.M. & D. Price (2008): Has the NAO Audited Risk Transfer in Operational Private Finance Initiative Schemes? *Public Money & Management* 28(3):173-178.

- Pollock, A.M.; D. Price & S. Player (2007): An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal. *Public Money & Management* 27(2):127-134.
- Reeves, E. (2003): Public-private partnerships in Ireland: policy and practice. *Public Money and Management* 23(3):163-170.
- Reeves, E. (2008): The Practice of Contracting in Public-Private Partnerships: Transaction Costs and Relational Contracting in the Irish Schools Sector. *Public Administration* 86(4):969-986.
- Reeves, E. & J. Ryan (2007): Piloting Public-Private Partnerships: Expensive Lessons from Ireland's Schools' Sector. *Public Money & Management* 27(5):331-338.
- Sarmiento, J.M. (2010): Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. *OECD Journal on Budgeting* volume 2010/1:1-28.
- Schmidt-Jensen, T. (2010): OPP vs. OPP-light. OPP-Nyt 2. halvår 2010.
- Spackman (2002): Public-private partnerships: lessons from the British approach. *Economic Systems* 26(3):283-301.
- Vrangbæk, K. (2008): Public-private partnerships in the health sector: the Danish experience. *Health economics, policy and law* 3(2):141-163.
- VK-regeringen (2011): *Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde i Danmark*. Downloadet 18. marts 2013 fra http://www.konkurrencestyrelsen.dk/fileadmin/webmasterfiles/udbud/Offentlig-privat_samarbejde__OPS_/Regeringens_OPS_strategi.pdf.
- Weihe, G. (2008): Ordering Disorder – On the Perplexities of the Partnership Literature. *Australian Journal of Public Management* 67(4):430-442.
- Weihe, G.; S. Højlund, E.T.B. Holljen, O.H. Petersen, K. Vrangbæk & J. Ladenburg (2011): Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region. *TemaNord* 2011:510, København: Nordic Council of Ministers.
- Ysa, T. (2007): Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships. *International Public Management Journal* 10(1):35-57.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00