

# OPP: Introduktion og formål

## 1. Indledning

Denne bog omhandler offentlige-private partnerskaber (fremover kaldet OPP) på infrastrukturområdet. Der er mange forskellige definitioner af OPP, og nedenfor vil en række forskellige definitioner blive præsenteret. Der er flere elementer i et OPP, som skal være opfyldt, for at projektet falder inden for denne bogs definition, men som udgangspunkt er der tale om et offentligt udbuds projekt af en vis størrelse, der udbydes i konkurrence til den private sektor, hvor den vindende private part finansierer, designer, projekterer, bygger, vedligeholder, drifter, og ejer projektet i en periode, der sikrer, at investeringen kan tjenes ind, f.eks. 25-30 år.<sup>1</sup>

Kært barn har mange navne, hvilket til en vis grad også gælder for OPP. I hvert fald hvad angår de mange navne. OPP bruges i dag om mange forskellige typer af projekter, hvor der er en vis grad af samarbejde mellem det offentlige og private. Andre typer af offentligt-privat samarbejde, f.eks. offentligt finansierede projekter, partnerskaber, almindelige udbudsprojekter m.v. er således ikke emnet for denne bog. I forskningsverdenen ses også en gang i mellem et vist overlap i forhold til anvendelsen af OPP som typespecifikation. Det vil ikke være tilfældet i denne bog, som kun beskæftiger sig med lange infrastrukturprojekter i bred forstand (transport og social infrastruktur), der er finansieret af den private sektor og etableret på baggrund af et offentligt udbud af en kontrakt, hvor der både indgår byggeri, drift, vedligehold og service af en bygning, der huser en offentlig ydelse eller forpligtelse. Dette skal alene ses som en overordnet karakteristisk af OPP-begrebet, som senere vil blive analyseret og uddybet.

---

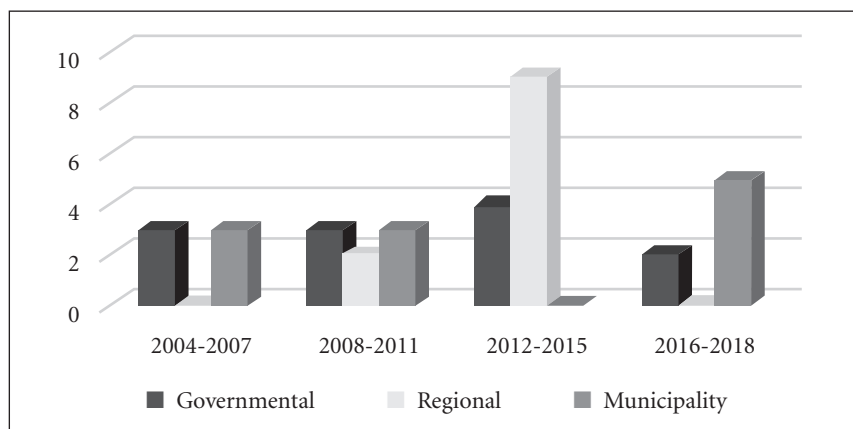
1. Tvarnø (red), Andersen, Cao & Wang, Public-Private Partnerships. An international analysis – from a legal and economic perspective. På engelsk beskrevet som: Design, finance, build, own, operate, maintain (DFBOOM), se også Greve & Tvarnø, Offentlige-private partnerskaber og totaløkonomi: Et notat til Forsikring & Pension om OPP, Forsikring og Pension, september 2012, s. 6.

Hvorfor kun behandle privat finansieret OPP, når vi i Danmark faktisk ikke anvender denne form for samarbejde særlig ofte, kunne man spørge. Svaret er, at OPP er et redskab for samarbejde, der kan skabe en anden dynamik, en anden synergi, ændrede incitamentter og hvis udført hensigtsmæssigt også kan medføre lavere totalomkostninger og bedre service. I den definition vi henviser til i kapitel 2, og som vi bruger, som stammer fra European PPP Expertise Center, der hører til under Den Europæiske Investeringsbank, indgår anvendelsen af privat finansiering. Inddragelse af privat finansiering spiller en markant rolle for OPP-begrebet, hvilket kan påvises fra erfaringer fra udlandet.<sup>2</sup> Ligeledes kan erfaringer fra udlandet vise de faldgrupper, man kan stå overfor, når man indgår i et OPP. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen analyserede i 2014 de daværende OPP-projekter i Danmark<sup>3</sup> og af denne analyse ses, at der også i Danmark er positive elementer i forbindelse med anvendelsen af OPP. Det ville også være relevant at se på andre former for offentlig-privat samarbejde, men det er ikke emnet for denne bog, hvorfor der i stedet henvises til andre dele af litteraturen.<sup>4</sup>

I Danmark er der gennemført OPP-projekter med privat finansiering i både kommuner, regioner og i staten. Af figur 1.1 ses i hvilket omfang målt på antal projekter, men ikke målt på kontraktsum:

- 
2. Hodge, Greve & Boardman. Red. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar, 2010; Hodge, & Greve. *The Logic of Public-Private Partnerships. The Enduring Interdependency Between Politics and Markets*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. Se også Hodge & Greve. *Private Finance: What Problems Does it Solve and How?* I Flyvbjerg. Red. *The Oxford Handbook on Megaproject Management*. Oxford University Press, 2017, s. 362-388.
  3. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. *Erfaringer med offentlige-private partnerskaber*. København, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2012.
  4. Olesen: *Offentlig opgave på kontrakt*. DJØF Forlag, 2011. Se nærmere om dette i Tvarnø: *Public-Private Partnerships from a Danish perspective*, *Public Procurement Law Review*, 3, 2006, NA98 ff, og *Offentlige-Private Partnerskaber -Tendenser i Danmark og EU*, *Julebog 2004*, s. 297-327. Se også Morten Wahl Liljenbøl, *Ændringer i bestående kontraktforhold – udbudsretlige udfordringer i Offentlige-Private Partnerskaber*, *TBB*, 2010.15 og Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, 3. udgave, 2014. Hodge & Greve. Red. *Rethinking Public-Private Partnerships. Strategies for Turbulent Times*. London: Routledge, 2013; Brinkerhoff & Brinkerhoff: *Public-Private Partnerships. Perspectives on Purposes, Publicness and Good Governance*. *Public Administration and Development*, 2011, 31, s. 2-14.

**Figur 1.1. Danske OPP-projekter med privat finansiering fra 2004-2018**



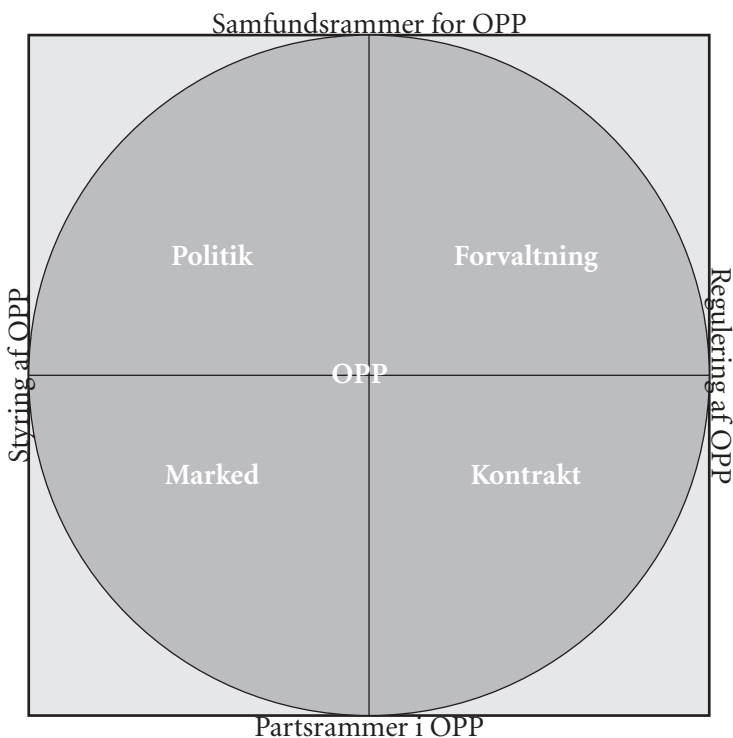
Kilde: Data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2018).<sup>5</sup>

Nedenfor under afsnit 1.3. ses hvilke typer af projekter, som indgår i figur 1.1.

Som det fremgår af bogens OPP-figur, se forsiden, og nedenfor i figur 1.2. er der mange forskellige aktører og niveauer involveret i skabelsen af et OPP. Der er en række samfundsmæssige og politiske rammer og strategier, der skaber det overordnede grundlag for, hvorvidt der kan skabes et marked for OPP. Den offentlige forvaltning, stat, region og kommune styrer, hvorvidt OPP bliver udbudt. Der er en mængde regulering, der fastlægger, hvordan OPP reguleres på et overordnet plan, og det er kontrakten, der regulerer parternes samarbejde i den kontraktperiode, som kontrakten løber i.

5. Greve, Tvarnø, Christensen, Denta & Nielsen, Taking Stock of 20 Years of Public-Private Partnerships and Infrastructure Governance in Denmark: Regulation, Policy and Practice, Paper for the seventh International Public-Private Partnership Scholars' Network (IP3SN) conference University of Toronto, Canada, 20-21 September 2018, s. 6.

Figur 1.2. Forskellige niveauer for OPP



Kilde: Tvarnø, Greve & Denta, 2019.

Figur 1.2 skal dels illustrere de forskellige lag og niveauer af rammer og aktører, der er involveret i et OPP, og dels illustrere, hvilke temaer der bliver behandlet i denne bog.

## 2. Formålet med bogen

Formålet med denne bog er at præsentere en forskningsmæssig forklaring på OPP, herunder at skabe en forståelse for fordele og ulemper for OPP givet de juridiske og politiske rammer, der er udstukket i Danmark og sammenligne disse rammer med internationale erfaringer og international forskning. Gennem bogen formidles således en række forskningsresultater, der falder indenfor de emner, der er illustreret i figur 1.

Bogen omhandler de politiske styringsmekanismer for OPP, de forvaltningsmæssige rammer for OPP, de juridiske muligheder, der er i OPP-kontrakten, hvis den udformes på en måde, der fremmer partnerskabet, samt markedsskabelsen for OPP i Danmark med henblik på at fremme vækst, innovation og værdi.

Gennem disse emner bevæger bogen sig på forskellige niveauer, dels det politiske samfundsniveau, dels partsniveauet mellem den offentlige og private part, dels den juridiske og dels den markedsmæssige styring af OPP.

Formålet med bogen er således ikke at lave en håndbog for OPP, men derimod at give et dybdegående indblik i den forskning, som kan forklare, fremme og styrke brugen af OPP. God praksis, vejledninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Byggestyrelsen, standardkontrakter, udbudsregler, retslitteratur på udbudsområdet m.v. anbefales som et supplement til denne bog.

Bogen omhandler OPP og infrastruktur. Infrastruktur skal forstås bredt. Det kan være transport, byggeri, IT, social infrastruktur m.v. De OPP-projekter, der er gennemført i dag i Danmark, er primært rettet mod byggeri i forbindelse med typiske offentlige opgaver, som sygehuse, retsbygninger, parkering, svømmehaller m.v. I andre lande anvendes OPP mere bredt, til f.eks. fængsler, vejnet, byudvikling m.v.<sup>6</sup>

Sammenlignet med andre lande halter Danmark bagud i forhold til anvendelsen af OPP, men der kan ses en tendens i forhold til psykiatriske sygehuse, hvor der er igangsat 5 byggerier inden for dette område. Bogen vil fokusere på de rammer og barrierer, politiske og juridiske, der findes i Danmark, men som ikke findes i andre lande, i forhold til udbredelsen og anvendelsen af OPP. Bogen vil dels beskrive og dels kritisere disse barrierer samt foreslå forbedringer på grundlag af erfaringer fra udlandet og ud fra politiske og juridiske analyser.

## 2.1. De offentlige midler i Danmark

Den offentlige sektor bruger ca. 14 % af bruttonationalproduktet på offentlige indkøb, hvilket svarer til ca. 300 milliarder kr. En del af disse mid-

---

6. International Transport Forum. Private Investment in Transport Infrastructure. Dealing with Uncertainty in Contracts. Paris: International Transport Forum, 2018, s. 26.

ler anvendes til byggeri og infrastruktur. Hvert år indkøber den offentlige sektor varer og tjenesteydelser for ca. 300 mia. kr.<sup>7</sup>

OPP falder ind under begrebet offentlige indkøb, da OPP indeholder både byggeri og tjenesteydelser i form af drift, vedligeholdelse og service. Finansministeriet præsenterede i 2017 Regeringens indkøbsstrategi, “Klogere indkøb, mere velfærd”, der har til formål at skabe samarbejde mellem den private og offentlige sektor. Indkøbsstrategien omhandler ikke OPP, men den omhandler en række initiativer inden for samarbejde mellem det offentlige og det private.

Den manglende inddragelse af OPP i den seneste strategi er ikke usædvanlig, se også kapitel 11 nedenfor. Generelt kan det konkluderes, at der ikke er foretaget væsentlige politiske tiltag i forhold til at fremme OPP i Danmark siden den første OPP-strategi fra 2004. Her var målet, at *“Offentlige-Private Partnerskaber (OPP) er én blandt flere nye organisationsformer, som den offentlige sektor skal blive bedre til at anvende. Brugen af OPP er ikke et mål i sig selv, men en hensigtsmæssig brug af OPP kan føre til innovation, øget kvalitet og effektiv udnyttelse af samfundets ressourcer.”*<sup>8</sup> I 2004 anså regeringen OPP som et instrument til at gå nye veje, men der var stadig ikke i 2019 en systematisk og samlet officiel strategi for OPP i Danmark. Nedenfor i kapitel 11 vil det blive analyseret, hvilke konsekvenser den manglende politiske OPP-indsats har haft af betydning.

### 3. De danske privatfinansierede OPP-projekter – fra 2004-2018

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdede i 2012 en rapport, hvor det blev konkluderet, at der var gode erfaringer med de danske OPP-projekter. Både store og små OPP-projekter blev vurderet til at være en succes. Kommunerne havde udviklet totaløkonomisk optimerende løsninger, og samarbejdsformen i OPP’erne havde betydning for kvalitet, tid og levering. Der var således en høj grad af innovation og kvalitet, og alle projek-

---

7. Finansministeriet, Klogere indkøb, mere velfærd, 2017, s. 4. ISBN 978-87-93422-59-9 (pdf version) Baseret på tal fra Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturalier), OFF14 (forbrug i produktionen for henholdsvis offentlige selskabslignende virksomheder og offentlige selskaber).

8. Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber, 2004.

terne var leveret til den aftalte tid eller tidligere til en pris tæt på det aftalte niveau. Generelt blev det oplyst, at udbudsprocessen var mere ressourcetrækkende end forventet, og at der var få tilbudsgivere.<sup>9</sup>

Ved udgangen af 2018 var der oprettet en del flere OPP-projekter end tilfældet var ved afslutningen af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse i 2012:

**Tabel 1.1. Indhold og løbetid for OPP med privat finansiering i Danmark fra 2004-2018.**

Udbudsår	Type	Myndighed/sted	Fase	Løbetid
2017	Kontorbygning for offentlig myndighed	Næstved kommune	Under opførsel	20
2017	Østre landsret	Københavns kommune	Udbudt	20
2017	Kontorbygning for offentlig myndighed	Staten i Ringsted	Under opførsel	20
2014	Hospice	Region – Aalborg	Under opførsel	25
2014	Elforsyning på hospital	Glostrup	I drift	15
2014	Parkering ved hospital	Aarhus	I drift	16
2014	Psykiatrisk hospital	Regional in Slagelse	I drift	20
2013	Politistation	Staten i Holstebro	I drift	25
2013	Parkering ved hospital	Silkeborg	I Drift	20
2013	Psykiatrisk hospital	Region i Aarhus	Under opførsel	30
2013	Retsbygning – byret	Staten i Svendborg	I drift	20
2013	Kontorbygning for 7 offentlige myndigheder	Staten i København	Under opførsel	20
2012	Strålebehandling	Region i Næstved	I drift	10
2012	Parkering ved hospital	Horsens	I drift	30
2012	Landsarkiv	Staten i Viborg	I drift	25
2012	Psykiatrisk hospital	Region i Vejle	I drift	25
2011	Svømmehal	Kommune i Randers	I drift	30
2011	Vestre landsret	Staten i Viborg	I drift	25
2010	Parkering ved hospital	Randers	I drift	30
2010	Daginstitution	Kommune i Hørning	I drift	30

9. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Erfaringer fra de danske OPP-projekter, Konkurrence- og Forbrugeranalyse 04, 2012.

2010	Politistation	Staten i Hobro	I drift	15
2009	Stadsarkiv	Kommune i Aalborg	I drift	30
2009	Parkering ved hospital	Aarhus	I drift	25
2009	Retsbygninger Byretter	Staten i Herning, Holbæk, Holstebro & Kolding	I drift	20
2007	Skole	Kommune på Langeland	I drift	30
2007	Sundhedsklinik	Kommune på Fanø	I drift	30
2006	Rigsarkivet	Staten i København	I drift	30
2006	Skatteceter	Staten i Haderslev	I drift (udløber i (2019)	10
2005	Retsbygning	Staten i Hobro	I drift	20
2004	Skole	Kommune i Vildbjerg	I drift	30

Kilde: Data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, april 10, 2018.<sup>10</sup>

## 4. Det økonomiske rationale for OPP

Der har været mange begrundelser for at etablere et OPP i forskellige lande. For det første begrænsede offentlige ressourcer, der var startskuddet til Private Finance Initiative (PFI)-trenden i Storbritannien i 1990'erne.<sup>11</sup> For det andet har et ønske om at øge kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor gennem en anden økonomisk finansieringsmodel og samarbejde med den private branche om drift og vedligehold været en drivkraft,<sup>12</sup> og for det tredje er fokus på totalomkostninger på langt sigt et relevant økonomisk parameter i forbindelse med valg af OPP.<sup>13</sup>

10. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, april, 2018, Oversigt over OPP-projekter i Danmark, <https://www.kfst.dk/offentlig-konkurrence/offentlig-privatsamarbejde/offentlig-private-partnerskaber-opp/opp-oversigt/> Se også Greve, Tvarnø, Christensen, Denta & Nielsen, Taking Stock of 20 Years of Public-Private Partnerships and Infrastructure Governance in Denmark: Regulation, Policy and Practice, Paper for the seventh International Public-Private Partnership Scholars' Network (IP3SN) conference University of Toronto, Canada, 20-21 September, 2018.

11. Se nærmere om OPP i UK nedenfor i kapitel 7, 9 og 12.

12. Se Europa-Kommissionens 'Guidelines for Successful Public Private Partnerships, March 2003.

13. Se om reglerne for OPP i kapitel 2, 3 og 8 nedenfor.



Et fjerde og meget væsentlig rationale for OPP er, at parternes incitamenter vendes, sammenlignet med en mere traditionel offentlig bygge- og servicekontrakt. Ved at pålægge den private part hele eller en væsentlig del af ejerskabet forventes, at der bygges med et andet og mere fremtidigt sigte, så det samlede projekt opnår en bedre totaløkonomi. Et totaløkonomisk perspektiv på finansiering og organisering giver mulighed for dels at løse nogle udfordringer i forhold til partsrelationen, dels at anlægge en helhedsbetragtning i forhold til projektets levetidsomkostninger, og dels giver det mulighed for at vende parternes incitamentsstruktur.

Udgangspunktet med en omvendt incitamentsstruktur er f.eks., at den private part vil vælge materialer og løsninger, der er billigere og/eller mere innovative på længere sigt, fordi det er den private part, der selv står for drift og vedligeholdelse. Hensigten er, at der med et OPP opstår en anden bygge- og driftsstrategi, fordi den private part ejer bygningen eller infrastrukturen. Det er også hensigten at opnå bedre kvalitet og økonomi. I et OPP-projekt står den private part således for at bygge et aktiv (f.eks. en bygning eller en infrastruktur, det kan være en skole eller en bro) samt at sørge for service, drift og vedligeholdelse (det kan være pedel, kantine, rengøring og pleje af grønne områder) af dette aktiv i en længere årrække, indtil initialinvesteringen er tjent hjem. Udgangspunktet er, at den private part står for hele eller en væsentlig del af finansieringen. Det er således den private part, der bygger og ejer aktivet.

## 5. Styring af OPP-projekter – Governance

Alle projekter vinder ved en god projektstyring, og det gælder også for OPP-projekter. Det kan lyde ligetil, men erfaringen viser, at det er en vigtig komponent. Det er især den britiske rigsrevision, National Audit Office<sup>14</sup> i Storbritannien, der i sine 19 undersøgelser har understreget, at god og gedigen projektstyring får projekter bragt helskindet i land.

Fokus er ofte på de institutionelle og finansielle faktorer, men god projektstyring kan være udslagsgivende for, om et projekt lykkes eller ej, og for hvordan projektet gennemføres og afsluttes. Derfor er det vigtigt, at projektstyringen prioriteres, og at de, der indgår i projektet, har erfaring i og kompetence med at styre større infrastrukturprojekter.

---

14. National Audit Office, 2009.

God projektstyring kræver uddannelse, og generelt set er det et aktiv for et OPP-Projekt, hvis de personer, der er involveret i styring, ledelse og strategi er uddannet inden for OPP-tankegangen. International forskning viser, at både den offentlige og den private part skal uddannes, for at det har en effekt.<sup>15</sup> En række undersøgelser har hæftet sig ved, at det ofte er ledelsen af OPP-projekterne, der gør den store forskel. Det spiller fint sammen med pointen om god projektstyring. Den hollandske forsker Erik-Hans Klijn og hans kollegaer har i deres undersøgelser beskrevet, hvordan det er op til lederne at få projekterne til at fungere.<sup>16</sup>

Samtidig er det vigtigt, at projektstyringen ses i en bredere styringssammenhæng. Greve & Hodge skelner i deres bog fra 2013 mellem 5 niveauer i et OPP-projekt: Et projektniveau, et organisationsniveau (OPP-selskabet), et policy-niveau (OPP som politikfelt), et styringsniveau og et kulturel kontekst-niveau (forskelle i landes forståelse af den offentlige sektor og den private sektors rolle).

Projektstyringen omhandler det første niveau, men der er også den organisatoriske og ledelsesmæssige indretning af OPP-selskabet selv.<sup>17</sup> Det vil ofte være et specielt selskab, som er etableret til at gennemføre et specifikt projekt, og som har deltagelse af flere offentlige og private partnere. Der vil være en række valg, der skal foretages om, hvordan det enkelte OPP-selskab styres. Det tredje niveau er policy-niveauet, og det handler om den overordnede politik, som OPP-projekterne styres efter. Er der f.eks. etableret en officiel OPP-politik, som man havde i Storbritannien, Canada eller i Frankrig, så vil styringen af det enkelte OPP-projekt tage hensyn til de overordnede retningslinjer, som er udstukket i den overordnede OPP-politik. Det kan f.eks. være om, hvilke sektorer der satses på, eller hvordan en OPP-enhed kan støtte de enkelte OPP-projekter. Det fjerde niveau handler om den overordnede styringsramme, som også involverer de institutionelle rammer for at lave OPP-projekter. Verdensbanken har formuleret sig ret præcist om "de institutionelle rammer" for OPP-projekter:

---

15. Se nedenfor i kapitel 9 om OPP-kontrakten.

16. Steijn, Edelenbos & Klijn, "Public-Private Partnerships: Added Value by Organization and Management? Public Administration, 2011. 89(4), 1235-1252; se også: Warsen, Klijn, & Koppenjan, "Mix and Match. How Contractual and Relational Conditions are Combined in Successful Public-Private Partnerships" Journal of Public Administration Research and Theory doi: 2019, 10.1093/jopart/my082.

17. På engelsk bruges betegnelsen "Special Purpose Vehicle" (SPV).

“The “PPP framework” consists of the policies, procedures, institutions, and rules that together define how PPPs will be identified, assessed, selected, prioritized, budgeted for, procured, monitored, and accounted for; and who will be responsible for these tasks.”<sup>18</sup>

Det femte og sidste niveau ser på den politisk-kulturelle kontekst som styringen af OPP-projekter. Det handler her om at være opmærksom på den tilgang, som lande har til, hvordan relationen mellem den offentlige sektor og den private sektor er i deres land. I Storbritannien havde man f.eks. privatiseret (solgt aktier i statslige selskaber) i 1980'erne og 1990'erne, og derved var skellet mellem den offentlige sektor og den private sektor blevet mere markant. Derfor var fremkomsten af offentlig-privat partnerskab en institutionel form, der kunne binde sektorerne tættere til hinanden igen, så der kunne ske samarbejde mellem offentlige og private aktører. Omvendt har vi i de nordiske lande ofte haft et tættere og mere sammenvævet relation mellem den offentlige sektor og den private sektor, og derfor har behovet for at bygge bro gennem partnerskaber ikke været tilsvarende presserende.

Et land som Frankrig bliver tit opfattet som et land med en stærk stat, men på infrastrukturområdet har landet haft tradition for koncessionskontrakter og dermed alligevel en sammenblanding af offentlig og privat. Mest presserende i forhold til den politisk-kulturelle kontekst er det, når spørgsmålet drejer sig om Kina og OPP.

I Kina er der vedtaget en officiel OPP-strategi i 2013, og det betyder, at der kan registreres rigtig mange “OPP-projekter” i Kina.<sup>19</sup> Men det er ofte den kinesiske stat, der står bag disse “OPP-projekter”, og kun en mindre del af finansieringen kommer fra den private sektor. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på den politisk-kulturelle kontekst, når styringen af OPP skal forklares.

Et af de fremherskende spørgsmål i litteraturen om offentlig forvaltning og OPP har været, hvor meget OPP-enheden og OPP-policyen betyder i relation til de langtidskontrakter, der indgås for OPP-projekter. Dermed er der lagt op til en diskussion af vægten mellem styringsinstrumen-

---

18. Verdensbanken: PPP Knowledge Lab [www.pppknowledgelab.org](http://www.pppknowledgelab.org) tilgået 15. marts 2019. Se også kapitel 12 om OPP-enheder, hvor der bringes et udbygget citat.

19. Se Tvarnø nr. 81. PPP in an International Legal, Economic and Political Perspective. Asia-Link, EU-Kommissionen 2010 for en uddybning af OPP i Kina.

terne: lovgivningen, OPP-policyen/strategien og så betydningen af de enkelte kontrakter. Hvis kontrakten er kompliceret og udbygget, så kan en stor del af styringsbetingelserne måske ligge i fortolkningen og styringen af kontrakten snarere end i en mere vag lovgivning.<sup>20</sup> Med andre ord er det vigtigt at finde frem til, hvordan styringen af OPP-projekterne egentlig foregår, og om det er kontrakthåndteringen, der er i fokus, eller om styringen sker via den bredere institutionelle ramme.

## 6. Internationale erfaringer

Der er en del erfaringer fra lande, der har været i gang med OPP i en længere periode, herunder Australien, Canada, Irland, Storbritannien og Spanien. Helt generelt er der både gode og mindre gode erfaringer. Nedenfor præsenteres de væsentligste resultater fra den internationale litteratur om OPP i forhold til nogle udvalgte emner.

I Storbritannien har private parter investeret 56 mia. pund i mere end 700 OPP-projekter inden for nye skoler, hospitaler, veje, boliger, fængsler og militært udstyr og indkvartering ud fra konceptet, at OPP overfører levering, omkostninger og præstationsrisici til den private sektor og sikrer den offentlige sektor mod forsinkelser, omkostningsoverskridelser og dårligt byggeri. Storbritannien startede ud med Private Finance Initiative (PFI) som grundlag for deres OPP-model og reviderede PFI i 2012, hvor Private Finance 2 (PF2) erstattede Private Finance Initiative som tilgang til offentlige-private partnerskaber.<sup>21</sup> Som det fremgår nedenfor af kapitel 7 besluttede den engelske regering i november 2018 at stoppe for PF2-projekter og gentænke OPP-modellen.

Irland har også prioriteret OPP gennem flere årtier og har dels en OPP-lov og en OPP-enhed.<sup>22</sup> I Australien er der mere end 100 OPP-projekter inden for både service, infrastruktur, skoler og fængsler. Canada har også været langt fremme med OPP-projekter gennem de seneste årtier, gennem politiske strategier og centrale OPP-enheder. Spanien har ligeledes anvendt OPP gennem en årrække og ligger højt blandt medlemsstaterne i

---

20. Hodge, Boulot, Duffield, Greve, "After the Ribbon Cutting: Governing PPPs in the Medium to Long Term" *Australian Journal of Public Administration*, 2017, 76(3), 330-351.

21. <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-2-pf2>.

22. Se om OPP-enheder i kapitel 12 nedenfor.

EU for OPP-erfaring. I Frankrig valgte man fra politisk side at indføre en OPP-lov med en OPP-definition og en OPP-kontrakt og valgte i en periode fra 2009-2011 at anvende finansielle instrumenter for at booste OPP-markedet. Dette gennemgås specifikt nedenfor i kapitel 7.

I den internationale litteratur taler man om “on time” og “on budget”.<sup>23</sup> Derudover vurderes OPP-projekter ofte på om de leverer “Value for Money”.<sup>24</sup> OPP-projekter har leveret Value for Money i mange projekter, men der findes også mindre gode eksempler.<sup>25</sup> Generelt har OPP-projekter kunnet demonstrere Value for Money i rigtig mange projekter i Storbritannien og Australien. Erfaringerne bekræftes af bl.a. National Audit Office i Storbritannien.<sup>26</sup> Det er dermed muligt både at finde succeshistorier og historier om mindre gode erfaringer internationalt. Det er svært at foretage en sammenligning af projekters succes eller fiasko, da enkelte elementer i et stort og langvarigt projekt kan bevirke, om det går den ene eller anden vej. Ingen projekter er ens, men man kan opstille en række faktorer, der er både hensigtsmæssige og nødvendige for at øge sandsynligheden for succes frem for fiasko. Senere i denne bog vil disse faktorer blive analyseret.

## 7. Data, projekter, viden

I denne bog analyseres OPP i Danmark ud fra et forskningsperspektiv og ud fra de data, som er tilgængelige fra offentlige myndigheder og organisationer som f.eks. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, OECD og Verdensbanken. Det skyldes dels, at der i Danmark ikke er så mange OPP-projekter, og dels at projekterne, som man kan se af figur 1 og tabel 1, er spredt mellem regioner, kommuner og staten, uden der er en egentlig plan, styring eller pipeline. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udar-

---

23. Hodge, “Who Steers the State When the Government Signs Public-Private Partnerships” *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 2002, 8(1), 5-18; Hodge, “Public-Private Partnerships: Some Thought on Evaluation” in Hodge, Greve, & Boardman (Red), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar, 2010, kapitel 5.

24. Se nærmere Tvarnø. How Brexit might pave the way for a PPP directive in EU, Research paper, CBS.dk for en analyse af begrebet “Value for Money”.

25. OECD. *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD, 2008.

26. National Audit Office. *PFI and PF2*. London: National Audit Office, 2018.

bejdet data for de gennemførte eller udbudte projekter, hvilket indgår som datamateriale i denne bog.

Internationalt set er der siden starten af 2000-tallet vokset en solid evalueringskultur frem i forhold til OPP-projekter. OECD har lavet en række rapporter om OPP og har en særlig enhed, der fokuserer på udviklingen af OPP-projekter i OECD-landene. OECD fremhæver, at der anvendes 800 milliarder dollars på OPP i OECD's medlemslande, og at der er projekter i pipeline for samme beløb.

“Public-private partnerships (PPPs) in OECD countries currently represent about 0.8 trillion USD, and there are projects in the pipeline of about equal value. Clearly, governments and the private sector see PPPs as an effective way of delivering important public service infrastructure. By combining private sector innovation and financing, and sharing the risks in innovative ways, PPPs can provide much needed savings for the public sector and a fair deal for the private sector.

However, experiences from our Member countries show that it can be difficult to get value for money out of PPPs if government agencies are not equipped to manage them effectively. Moreover, PPPs can obscure real spending and make government actions un-transparent, using off-budget financing. This means PPPs are potentially risky for fiscal sustainability, possibly leading to credit rating downgrades as has happened in some OECD countries.”<sup>27</sup>

Bogen vil, baseret på erfaringer og data fra ind- og udland, analysere forskellige elementer af OPP-projektet for at skabe større forståelse for fordele og udfordringer ved OPP. Som nævnt ovenfor, er det ikke formålet med bogen at præsentere en håndbog eller vejledning for, hvordan man indgår et OPP, men derimod at skabe større viden og forståelse for OPP gennem en række juridiske og politiske analyser, der bygger på tilgængelige data.

I 2010 lavede OECD en rapport om videncentre for OPP, hvor de har gennemgået erfaringerne fra 5 udvalgte internationale cases i Tyskland, Sydkorea, Sydafrika, Storbritannien og Australien (Victoria).<sup>28</sup> Storbri-

---

27. Se OECD, introduktion til OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, May 2012, på <http://www.oecd.org/governance/oecd-recommendation-publicprivatepartnerships.html>.

28. OECD. Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Governance and Institutional Structures. Paris: OECD, 2010.

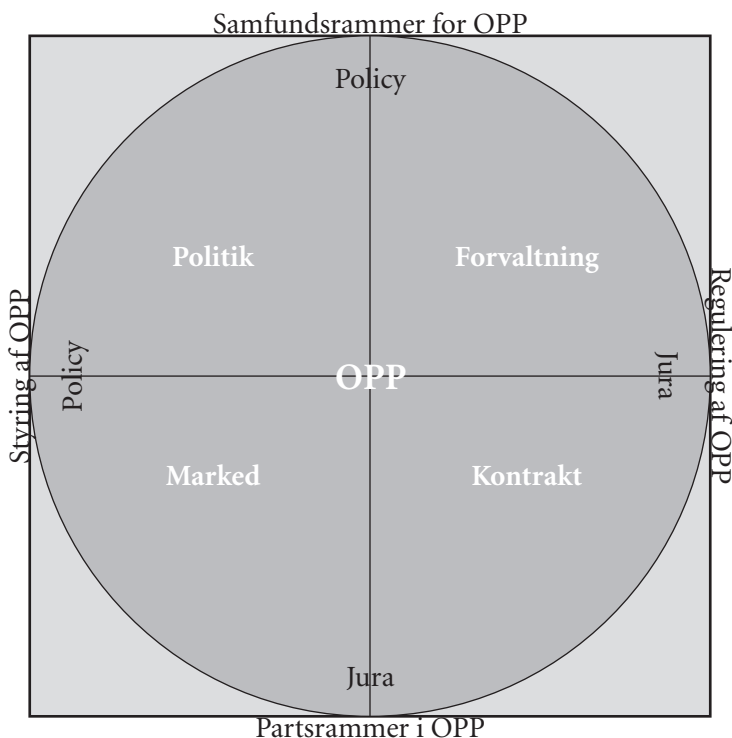
tanniens National Audit Office (NAO) har været blandt foregangsorganisationerne på dette område med mange analyser og evalueringer af, hvordan det går med OPP-udviklingen. Internationalt er sammenslutningen af rigsrevisioner (Supreme Audit Institutions) begyndt at have skærpet fokus på OPP-projekter. En lang række konsulentfirmaer har været hyret til at lave evalueringsrapporter, eller de har på eget initiativ udarbejdet globale oversigter og evalueringer af OPP-projekter (se f.eks. Deloitte og PWC). Alle de større internationale organisationer, som f.eks. IMF, Verdensbanken og OECD interesserer sig for at vurdere og evaluere OPP-projekternes udvikling. En af udfordringerne kan være, hvis det er de samme organisationer, der promoverer OPP, som også er ansvarlige for deres evaluering. Det har der været eksempler på i både Storbritannien og Canada.

I kapitlet 12 om OPP-enheder nedenfor ses nærmere på de erfaringer, andre lande har kunne drage, og med OECD kan man skelne bl.a. mellem, om videncentrene kun er rådgivende og placeret i et sektorministerium, eller om de har indflydelse på implementeringen af udbud og er placeret i et af de økonomiske ministerier. I kapitlet 12 vises, hvordan en bemanding med eksperter inden for OPP, herunder juridiske og økonomiske eksperter, samt tydelig politisk opbakning fra regeringen, kan være en medvirkende faktor til, at der bliver sat gang i flere OPP-projekter.

## 8. Bogens metode

Det fremgår både af forsiden og ovenfor i dette kapitel, at bogen behandler forskellige niveauer af OPP. Dette betyder, at der arbejdes med forskellige videnskabelige vinkler og metoder i bogen.

Figur 1.3. Metodiske og analytiske niveauer og discipliner



Kilde: Tvarnø, Greve & Denta, 2019.

Som det fremgår af figur 1.3. ovenfor, behandler og analyserer bogen både juridiske og politiske forhold i forbindelse med OPP i Danmark. Samtidig inddrages i bogen relevante informationer og data fra andre lande. Dermed anvendes der også forskellige metoder. I dette afsnit gennemgås, hvilke metodiske tilgange der arbejdes med.

### 8.1. Samfundsrammer for OPP: Policy

Politik og forvaltning skal ses som den overordnede politiske styring gennem Folketinget og den udøvende forvaltningsmæssige sagsbehandling. Både på det politiske niveau og på embedsmandsniveau træffes der beslutninger, der har indflydelse på de samfundsmæssige rammer for OPP.



Det politiske niveau omhandler, hvordan der reguleres, hvilke politiske strategier der vælges eller fravælges, og hvilke budgetmæssige rammer der udstikkes.

Embedsniveauet omhandler de instrukser, de forskellige dele af forvaltningen modtager gennem politiske strategier og juridiske rammer. Det gælder både for stats-, regions- og kommuneniveauet.

Analyserne af samfundsrammerne for politik og forvaltningsniveauet foretages ud fra politologi (political science) og offentlig forvaltning og styring (public administration og governance).

De seneste år har perspektivet inden for denne forskningsretning været, at se offentlige-private partnerskaber i et samfundsmæssigt styringsperspektiv (governance of the public sector). Det er en tilgang, som ser styringen af den offentlige sektor som en kompleks samfundsstyring, hvor politikere og embedsmænd interagerer med aktører i både den offentlige sektor og den private sektor for at skabe offentlig værdi.<sup>29</sup>

Styringen kan foregå gennem lovgivning, men også gennem udarbejdelse af strategier og gennem udvikling af policy (retningslinjer for politikken) og gennem kontinuerligt samarbejde i dertil indrettede samarbejdsinstitutioner for at finde frem til løsninger på fælles problemer. Ofte vil styringen foregå i policy-netværk, hvor offentlige aktører og private aktører indgår, og hvor politikere og embedsmænd fra staten kun er nogle aktører ud af mange.

I netværkslitteraturen er der diskussion af, om staten har en særskilt styringsposition i netværkene eller blot er en ud af flere styringsaktører. Når staten ikke kun styrer ved hjælp af lovgivning, er det væsentligt at se på de andre styringsinstrumenter, som staten benytter sig af, og det kan f.eks. være kontrakter.<sup>30</sup>

Staten kan også styre gennem et væld af andre styringsinstrumenter, f.eks. ved at give økonomiske tilskud. Governance-litteraturen i politologi og offentlig forvaltning tegner dermed et billede af styringen som mere kompleks og med et tættere bånd mellem offentlige og private aktører end

---

29. Levi-Faur. Red. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012; Klijn & Koppenjan, *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge, 2015. Joyce, Bryson, & Holzer, *Developments in Strategic and Public Management*. Palgrave MacMillan, 2017; Moore, *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1995; Bovaird & Loeffler. *Public Management and Governance*, Routledge, 2015.

30. Alford & O'Flynn, *Rethinking Public Service Delivery*. Palgrave MacMillan, 2012; Greve, *Contracting for Public Services*. Routledge, 2007.

den traditionelle teori, som “den parlamentariske styringskæde” lægger op til. Perspektivet åbner derved også op for at kunne undersøge et væld af forskellige styringsaktørers aktiviteter.

## 8.2. Regulering af OPP: Jura

Det siger sig selv, at regulering af OPP falder inden for den juridiske disciplin. Der er flere forskellige aktører, som bliver påvirket af regulering. Det gælder dels for den offentlige part, som bliver påvirket af forvaltningsrettens ret brede rammer.

- Det gælder den offentlige part, som skal udbyde projektet via udbudsreglerne.
- Det gælder den private part, som påvirkes af de udbudsretlige rammer i udbudsmaterialet. Det gælder de private parter, som ikke vinder kontrakten og den part, som ender med at stå for projektet. Her spiller alle de offentligretlige regler ind, også skat og moms.
- Det gælder for den kontrakt, som parterne har mulighed for at indgå.

Der er således en lang række aktører og regler, der skal behandles i forbindelse med analysen af reguleringen af OPP. Dette vil blive analyseret ud fra den juridiske forskningstradition, således at retsfaktum og jus indgår i den retsdogmatiske analyse for at kunne fastlægge retsfølgen for de pågældende problemfelter, der arbejdes med i forhold til bogens formål.

## 8.3. Partsrammer i OPP: Jura

Partsrammerne henvender sig til det interpartes niveau, der opstår i forbindelse med en OPP-kontrakt og til markedet. OPP-kontrakten og OPP-udbuddet kan enten åbne eller lukke et OPP-marked, hvilket behandles nedenfor i kapitel 7. Hvis kontrakten udbydes på parametre, der ikke giver rum for en business case, så vil der ikke være et marked for det pågældende OPP-projekt. Således stiller partsrammerne nogle kriterier op for, hvordan man opbygger et OPP-marked gennem ligevægtige kontrakter og markedsrelevante udbud.

Partsrammerne stiller også betingelserne for det samarbejde, som skal finde sted i et OPP, der, som betegnelsen anviser, bør omhandle et partnerskab, der igen bør inddrage samarbejde som et væsentligt parameter.

Det er dog ikke altid, at samarbejdet får plads, da kontrol og risiko er faktorer, der normalt tiltrækker sig den største opmærksomhed. Analyserne af selve kontrakten vil naturligvis falde inden for den almindelige aftaleret, dog suppleres med spilteoretiske elementer som forklaringsmekanismer. Analyserne af markedsbetingelserne vil ske delvist gennem et konkurrenceperspektiv inden for såvel jura som økonomi.

#### 8.4. Styring af OPP: Policy

Der er som nævnt ovenfor stor forskel på, hvordan medlemsstaterne i EU, Canada, Australien, USA og andre lande prioriterer OPP rent politisk. Det kan være gennem OPP-lovgivning, OPP-vejledninger, OPP-strategier og OPP-enheder. Forskellige landes OPP-policy har været belyst i talrige internationale forskningspublikationer.<sup>31</sup>

I Danmark har der været en række muligheder for at fremme OPP, som ikke er blevet fulgt op rent politisk. I kapitel 11 analyseres 10 missede muligheder gennem de sidste ca. 15 år, hvor der kunne have været formuleret en samlet OPP-politik, men hvor politikerne ikke greb dem.

Skiftende regeringer har f.eks. lovet et øget fokus på OPP, men ikke handlet på det efterfølgende. Det har betydet, at der stadig ikke er en konsekvent og udbygget OPP-politik, og for nye projekter betyder det, at de ofte skal begynde fra bunden med at finde ud af, hvordan et OPP-projekt overhovedet gribes an. Dette bliver behandlet nedenfor i kapitel 12 og 13.

## 9. Bogens struktur

Kapitel 1 præsenterer bogens formål, metode og struktur og den gennemgående metodemodel for OPP. I kapitel 2 foretages der en definition af det OPP-begreb, som anvendes i bogen. Ligeledes præsenteres en række

---

31. Se f.eks. Hodge, & Duffield, "The Australian PPP Experience. Observations and Reflections" i Hodge, Greve, & Boardman, (Red.) *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar, 399-438, 2010; Boardman & Vining, "P3s in North America: Renting the Money (Canada) and Selling the Roads (USA)" In Hodge, Greve, & Boardman, (Red.) *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar, 2010; Siemiatycki, "Public-Private Partnerships in Canada. Reflections of Twenty Years of Practice" *Canadian Public Administration*. 2015, 58(3), 343-352. Martin Lawther, Hodge, & Greve, "Internationally Recommended Best Practices in Transportation Financing PPPs (P3s). *Public Administration Research*, 2013 2(2), s. 15-25.

OPP-definitioner, særligt i forhold til lovgivning og internationale definitioner af OPP. I kapitel 3 analyseres den danske regulering af OPP med særlig fokus på bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri. Kapitel 4 gennemgår de EU-retlige aspekter for OPP, herunder principperne for “on and off balance sheet”, og de finanspolitiske konsekvenser af vækstpakken analyseres. I kapitel 5 gennemgås de forvaltningsretlige rammer for OPP i Danmark, og i kapitel 6 analyseres deponeeringsreglen i lånebekendtgørelserne og reglens konsekvens for OPP i Danmark. Kapitel 7 sætter fokus på skabelsen af et marked for OPP, hvilket følges op i kapitel 8 af en introduktion til de udbudsretlige regler, der gælder for OPP samt en analyse af de danske regler for totalomkostninger som målsætning for OPP-projekter. I kapitel 9 analyseres OPP-kontrakten, og der præsenteres en række videnskabelige, herunder også økonomiske, ræsonnementer for en optimal OPP-kontrakt. Kapitel 10 sætter OPP ind i en politisk kontekst, og i kapitel 11 redegøres for 10 missede muligheder for at fremme OPP i Danmark. I kapitel 12 analyseres de internationale erfaringer for oprettelsen af en central OPP-enhed til at fremme OPP. Kapitel 13 afrunder alle bogens analyser i forhold til bogens OPP-metodemodel, og der foretages en sammenligning af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens OPP-model med bogens forskningsbaserede OPP-model.