
Offentlige- private partnerskaber og totaløkonomi

Et notat til Forsikring &
Pension om OPP -
September 2012

Carsten Greve, Professor, Copenhagen
Business School & Christina D. Tvarnø,
Professor mso, Copenhagen Business
School

Executive Summary.....	3
Introduktion til offentlige-private partnerskaber (OPP).....	4
Internationalt perspektiv på OPP.....	5
Totaløkonomi i OPP projekter.....	8
OPP, kontrakter og totaløkonomi i et juridisk og retsøkonomisk perspektiv.....	9
Erfaringer fra undersøgelser om OPP. Hvad er de gode råd?.....	18
Sammenligning mellem traditionelle offentlige projekter og OPP projekter.....	20
Nye perspektiver på OPP projekter	21
Konklusion.....	24
Referencer.....	25

Om forfatterne

Carsten Greve er Ph.D. og professor på Department of Business and Politics, Copenhagen Business School. Han har gennem mange år forsket i OPP og særligt set på OPP i internationalt perspektiv. Han er bl.a. medredaktør af bøgerne *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience* (med Graeme Hodge) (forlaget Edward Elgar, 2005) og *International Handbook on Public-Private Partnerships* (med Graeme Hodge & Anthony Boardman) (forlaget Edward Elgar, 2010, paperback 2012).

Christina D. Tvarnø er Ph.D. og professor mso på Juridisk Institut på Copenhagen Business School. Hun har forsket i partnering gennem mange år og beskæftiget sig med danske og EU-retlige udbudsreglers rolle for partnering. Hendes forskningsområder er partnering og OPP, aftaleret, retsøkonomi og retsteori. Hun er bl.a. redaktør af publikationen *Public-Private Partnerships – An International Analysis in a Legal and Economic Perspective* (2010).

Om notatet

Notatet fokuserer især på totaløkonomi og OPP og ser på OPP i styringsmæssigt perspektiv. Notatet er skrevet af Carsten Greve og Christina D. Tvarnø for Forsikring & Pension. Notatet er udarbejdet på baggrund af eksisterende forskning om OPP i forhold til det specifikke emne. Der er således ikke foretaget ny grundforskning, men anvendt resultater og perspektiver fra den internationale forskningslitteratur om OPP.

Executive Summary

Dette notat giver en oversigt over aktuelle problematikker vedrørende brugen af offentlige-private partnerskaber (OPP) på infrastrukturområdet. Notatet fokuserer særligt på betingelserne for at anskue OPP i et totaløkonomisk perspektiv, hvor finansiering og organisering ses i en tæt sammenhæng og hvor det er de samlede omkostninger ved projektets levetid, der er interessant.

OPP er betegnelsen for en samarbejdsform, hvor den offentlige sektor og den private sektor arbejder sammen om et fælles projekt igennem en længere tidsperiode og deler gevinster og risici. Konkret organiseres OPP projekter i særlige organisatoriske enheder, f.eks. et OPP selskab. Når der indgås kontrakter om OPP projekter kan de løbe over en periode på ca. 30 år.

Internationalt har der været stor opmærksomhed på OPP. De mest kendte eksempler findes i lande som Australien, Canada, Holland, Irland, Spanien og Storbritannien. Den Europæiske Union har også vist større interesse for OPP gennem de seneste år. Der findes en del forskning og undersøgelser om de internationale erfaringer foretaget af bl.a. universiteter og internationale organisationer som f.eks. OECD. Internationalt er mange projekter påvirket af finanskrisen, som i nogle lande har givet finansierings- og driftsudfordringer. Internationalt kan der iagttages en tendens til, at interessen stiger i Asien, Nogle europæiske lande indtager en afventende holdning. Danmark kan lære af de andre landes erfaringer og har muligheden for at udstikke sin egen kurs.

Det er den tætte sammenhæng mellem finansiering og organisering, der gør OPP interessant og til et muligt alternativ til enten en helt offentlig opgavevaretagelse eller en helt privat opgavevaretagelse. Et OPP projekt, når det er skruet sammen på en bestemt måde, forpligter både den offentlige part og den private part. Det afgørende i samarbejdet er på hvilke betingelser kontrakten indgås og hvordan risici er fordelt mellem parterne.

Når der anlægges et totaløkonomisk perspektiv på finansiering og organisering af et OPP projekt, kan mange af udfordringerne ved relationen mellem parterne imødegås. Et totaløkonomisk perspektiv anlægger en helhedsbetragtning på OPP finansieringen og organiseringen og vurderer de samlede omkostninger i hele OPP projektets levetid. Derved kan der opnås synergieffekter. Der er både praktiske og teoretiske grunde fra en retsøkonomisk vinkel til, at et totaløkonomisk perspektiv med fordel kan anvendes i OPP projekter. En række andre betingelser skal også være opfyldt. Nogle af de væsentligste betingelser inkluderer en robust institutionel ramme om projektet (f.eks. en retsstat, der sikrer aftaler) og grundig forberedelse og analyse samt villighed til samarbejde fra både de offentlige partnere og de private partnere.

Til sidst giver notatet fire konkrete idéer til, hvordan dialogen om OPP kan fremmes i Danmark: 1) Anlæg et konsekvent totaløkonomisk perspektiv, 2) Opstil måltal for OPP projekter i de årlige forhandlinger om regioner og kommuners økonomi, 3) Lav en samlet national OPP investeringsplan, 4) Skab grobund for et fælles videntcenter, der kan tilvejebringe systematisk viden om OPP projekter.

Introduktion til offentlige-private partnerskaber (OPP)

Offentlige-private partnerskaber (OPP) er blevet udbredt i store dele af verden gennem de sidste 10-20 år. De lande med flest erfaringer inkluderer lande som Australien, Canada og Storbritannien. Der er også en række erfaringer fra bl.a. Tyskland og Spanien. Endelig er lande i Asien og i Sydamerika også optaget af OPP. I USA er der stadig stigende opmærksomhed på OPP projekter. I Danmark har interessen været relativt begrænset, men nu ser det ud til, at der er fornyet opmærksomhed på mulighederne for at etablere OPP projekter. Regeringen har bl.a. fokuseret på OPP-muligheden i sit forslag til finanslov for 2013 (Finansministeriet 2012: 15).

Dette notat beskriver (1) OPP som organiseringsform (2) ser på internationale perspektiver på OPP, (3) beskriver totaløkonomi i OPP projekter, (4) sammenligner traditionelle offentlig sektor projekter og OPP projekter og (5) præsenterer til sidst nogle nye perspektiver på OPP projekters udvikling i Danmark. Formålet med notatet er at afdække, hvordan OPP kan forstås i et totaløkonomisk perspektiv.

Kort fortalt er et OPP projekt en samarbejdsform, hvor offentlige og private aktører etablerer et samarbejde om et projekt (f.eks. infrastrukturprojekt) og hvor de deler risici og gevinster.

Som de canadiske forskere Boardman & Vining nævner:

”Many governments throughout the world are using public-private partnerships (P3’s) to provide public goods, especially for infrastructure. The allure of P3’s is obvious: they appear to offer the prospect of government control and ultimate ownership, while providing the benefits of private sector efficiency and private sector capital” (Boardman & Vining, 2010: 159).

Der er et voksende behov for infrastrukturinvesteringer i Danmark og i resten af verden. En rapport i midten af 2000-tallet fra KPMG (2005) slog fast, at det potentielle OPP marked var mellem 22 og 27 mia. kr.

Finanskrisen har sat sit præg på dele af OPP i markedet. Især i Storbritannien har der været en bemærkelsesværdig udvikling på nogle områder. Enkelte private leverandører eller finansieringsinstitutter er bukket under for krisen og gået i betalingsstandsning eller gået konkurs, så det britiske finansministerium har været tvunget til at gå ind og overtage projekterne (Wall 2010). Det siges fra det britiske finansministerium – Treasury – at det kun er en midlertidig ordning, og at projekterne skal tilbage i den private sektor igen på et tidspunkt. Det er dog uklart præcist hvornår det kommer til at ske. I andre tilfælde har den oprindelige pris på lån været for høj, og vilkårene for upræcise, så flere OPP projekter kommer i økonomiske problemer. Det understreger betydningen af, at projekterne forberedes meget grundigt og at de institutionelle betingelser for at foretage investeringer er robuste. I andre lande har man også mærket finanskrisens betydning for OPP projekter, hvilket kan ses i Spanien som et aktuelt eksempel. Spanien er det land i Europa, hvis man ikke medregner Storbritannien, der har haft det

højeste niveau af OPP investeringer. De er derfor aktuelt sårbare, fordi bankerne har stået for en stor del af finansieringen og nu ikke er sikre på selv at kunne overleve.

Tendensen på globalt plan er derfor, at investeringer i infrastrukturprojekter flytter væk fra Europa og mod Asien (i følge PWC globalt 2011). Finanskrisen er det store samtaleemne i forhold til OPP projekters fremtid, men kan også virke som en huskeseddel til lande, der står foran OPP investeringer om at sikre grundige undersøgelser og analyser inden projekter sættes i søen.

Internationalt perspektiv på OPP

Der findes en række forskellige definitioner af OPP. De fleste definitioner hæfter sig ved samarbejde over tid; udvikling af fælles mål og formål, der tjener begge parter; deling af risici; et udbygget og tillidsfuldt samarbejds-klima præget af gensidig respekt; professionel tilgang til aftaler og implementering; en god kontrakt; og tilstedeværelsen af en robust institutionel ramme i form af solid lovgivning og troværdige institutioner som et bankvæsen, en retsstat m.v.

Der er både i forskningen og i store internationale organisationer som OECD, EU og Verdensbanken enighed om de grundlæggende elementer i OPP.

Det afspejler sig i de eksisterende definitioner på OPP, som f.eks. hos Europakommissionen (se andre definitioner i tekstboks): "The hallmark of this form of cooperation (public-private partnership), which is generally geared to the longer term, is the private partner who is involved in the various phases of the project (planning, implementation, operation), who is intended to bear the risk traditionally borne by the public sector, and who often contributes to financing the project" (European Commission, 2007).

Definitioner på OPP

"Cooperation between public and private actors with a durable character in which actors develop mutual products and/or services and in which risks, costs and benefits are shared". (Klijn & Teisman 2003: 137).

"Broadly, PPP projects refer to arrangements between the public and the private sectors whereby parts of the services or works that fall under the responsibility of the public sector are provided by the private sector with clear agreement on shared objectives of delivery of public infrastructure/services" (World Bank)

"An agreement between the government and one or more private partners (which may include the operators and the financiers) according to which the private partners deliver the service in such a manner that the service delivery objectives of the government are aligned with the profit motives of the private partners and where the effectiveness of the alignment depend on sufficient transfer of risk to the private partner" (OECD, 2008: 17)

Der er ofte en række opgaver, som den offentlige partner og den private partner finder en arbejdsdeling om, og som er beskrevet som forskellige faser, inklusive: design, finance, build, own, operate, maintain, transfer (DFBOOMT). Disse kan findes i forskellige kombinationer, f.eks. DFBO (design, finance, build, operate) (se forskellige kombinationer i Duffield 2010. tabel 9.1. p. 190). (se også tabel 1.til sidst i notatet).

Konkret indgås en kontrakt mellem de forskellige parter i et OPP projekt. Kontrakterne kan variere i forhold deres kompleksitet. Leverandørsiden vil ofte samle sig i et konsortium. I mange lande, herunder i den Europæiske Union, skal der finde en udbudsrunde sted før kontrakten kan gives til et konsortium.

OPP er organiseret efter et totaløkonomisk princip. Det vil sige, at det er de samlede omkostninger over projektets levetid (whole-of-life), der er udgangspunktet for den økonomiske vurdering af økonomien i et OPP projekt. De canadiske forskere Boardman & Vining opererer med et begreb om "total social costs" som medregner alle de økonomiske faktorer, der medgår i et OPP projekt, og ikke kun den umiddelbare finansiering af projektbyggeriet. Kerneidéen i en totaløkonomisk optik er, at begge parter får incitament til at yde deres optimale i forhold til projektets bæredygtighed. Den offentlige partner har interesse i at beskrive opgaven så præcist som muligt og for at gennemtænke projektet designmæssigt. Den offentlige part får en række redskaber til at holde økonomien i snor og gennem kontrakten af sikre en overholdelse af aftaler. Den private partner har en interesse i at få forrentet sin investering, og at gå i dialog om materialeanvendelse og arbejdstilrettelæggelse med henblik på at sikre effektiv ressourceudnyttelse. I kontrakten vil der normalt være indskrevet sanktioner eller belønninger efter hvordan kontrakten efterleves. Der er dermed konkrete incitamenter for begge parter.

I Storbritannien er der indgået mange aftaler som kontrakter mellem offentlige parter og konsortier. Der er over 700 OPP projekter i Storbritannien (se HM Treasury UK for en oversigt over aktuelle projekter). Irland var i lang tid omtalt meget i OPP sammenhæng. I Australien er der mere end 100 projekter. Canada har også været langt fremme med OPP projekter gennem de seneste årtier. I Spanien har der været en række projekter indenfor f.eks. sundhedsvæsenet. Ligeledes er der projekter i Tyskland, Holland og Belgien og flere andre lande. I Danmark har der været omkring 15 projekter om infrastrukturopgaver. Den første var en bygning af en ny skole i Vildbjerg (nu Herning kommune). Infrastrukturområder omfatter bl.a. hospitaler, skoler, domhuse og transport (broer, veje, metro).

De gennemgående udviklingstendenser kan sammenfattes på følgende måde:

Geografisk går tendensen væk fra nogle af de europæiske lande til Asien og Syd- og Nordamerika. I Kina er der også stor interesse for OPP.

Der er en bevægelse mod, at det offentlige gradvist bliver mere professionel i sin tilgang til OPP projekter. I mange offentlige myndigheder, i stat, region og kommuner har man været tilbageholdende med at gå i gang med OPP projekter. Det kan der være mange årsager til, f.eks.

at de ansvarlige politikere ikke vil begive sig ud i risikable projekter, som kan støde bestemte borgergrupper eller bringe dem i medierne på en uønsket måde. I mange lande, f.eks. Canada og Australien, har politikere og embedsmænd lært at anvende OPP instrumentet, men det har ikke på samme måde været tilfældet i Danmark. Mange politikere og embedsmand er usikre på perspektiverne eller forvaltningen besidder ikke den nødvendige kompetence selv, og det kan holde dem tilbage.

Der er en bevægelse hen imod mere komplekse kontrakter, selv om der også findes eksempler på mere enkle kontrakter. Kontrakter for OPP projekter er gennemgående ret komplekse set i internationalt perspektiv. Det kræver god forberedelse og en professionel indstilling at kunne styre gennem kontrakter. For mange offentlige myndigheder, f.eks. i kommunerne, er det ikke altid noget som kommunerne har solid erfaring med. I Danmark kan der være mulighed for at skrive mere enkle kontrakter, da vi har en anden retstradition.

Der er en bevægelse hen imod mere komplekse leverandørsamarbejde. Partnere/Leverandører går sammen i forskellige konsortier. Det er ikke kun en virksomhed, som er leverandør, men ofte en sammenslutning. Det er kendetegnet for OPP, at der dannes ”special purpose vehicles” (det vil sige særlige organisatoriske enheder for selve OPP-projektet).

Der er en bevægelse hen imod nye finansieringsformer. Hvor det tidligere var næsten udelukkende bankfinansiering, der var bag OPP projekterne, er tendensen i dag mere, at der foregår genfinansiering af eksisterende aftaler (i de lande, der er ”førende”), at stater går ind mere aktivt i samfinansiering og at pensionskasser bliver nye samarbejdspartnere i forhold til finansiering.

Der er en bevægelse hen imod at opbygge markeder for OPP projekter. Frem for at satse på enkeltstående projekter (f.eks. et rigsarkiv som i Danmark), så er OPP aktørerne interesseret i at skabe et flow på markedet, så der kan bygges flere af den samme type enheder, f.eks. veje, hospitaler eller skoler. Derved opbygges også ekspertise og tillid i de organisationer, der har med partnerskabet at gøre.

Der er en bevægelse hen imod at sikre bedre regulering og evaluering af projekter. Der har til tider manglet viden om, hvilke effekter OPP projekter fører med sig, og om regeringer rundt om i verden følge op på resultaterne. Der har været en stigende interesse for regulerings- og evalueringsdelen. Det sker via forskningen, men det sker også via internationalt tænketanke (f.eks. i European Investment Bank). De enkelte landes rigsrevisioner og reguleringsmyndigheder har også styrket deres beredskab og har lavet mange grundige undersøgelser af OPP projekter. Den britiske rigsrevision National Audit Office har evalueret mange OPP projekter systematisk og har opsamlet deres viden i rapporter og guidelines (se f.eks. NAO 2009). Tilsvarende har den amerikanske Government Accountability Office (GAO) interesseret sig for, hvad der giver effekt for OPP projekter (og fokuserer især på kvaliteten af kontrakten) (GAO 2008).

Der er en bevægelse hen imod at sikre, at de institutionelle betingelser der omgiver OPP projekter er robuste og stabile. Det gælder ikke mindst banksektoren og det gælder retssystemet og det politiske system. Det er afgørende for et OPP projekt, at der er tillid til, at lånene kan indfries, at den lovede finansiering kan tilvejebringes og at parterne fremstår som stabile samarbejdspartnere over tid. Desuden skal det politiske system tilvejebringe lovgivning og resultatopfølgning på en robust måde. Partnerne skal have vished for, at de politiske udmeldinger og sigteliner der lægges for OPP projekterne har en langtidsholdbarhed, og at der ikke hele tiden laves om på de politiske prioriteringer eller på lovgivningen. Det betyder meget, at der er et stabilt investeringsklima for nationale og internationale investorer. Derfor er det en afgørende forudsætning for et perspektivrigt OPP projekt, at de juridiske, politiske og samfundsøkonomiske rammer ligger på et stabilt leje.

Den Europæiske Union (EU) er ved at frembringe en sådan stabil ramme for OPP investeringer. Men vejen har ikke altid lige været let. Der har været en potentiel modsætning mellem EU's regler for det indre marked om at sikre ligebehandling og konkurrence, og så til at fremme et tættere partnerskab mellem regeringer og private virksomheder. Frygten fra EU's side har været, at der med partnerskabsidéen ville blive indgået for uigennemskuelige aftaler, der ville modvirke konkurrence på sigt. EU har dog bevæget sig et stykke indenfor de seneste år. EU har i taler og i rapporter udvist stor interesse for OPP projekter. Kommissionen har også gjort et stykke arbejde for at fremme muligheden for at lave OPP projekter. Det er bl.a. sket med udviklingen indenfor udbudsdirektivet, hvor der blev indført mulighed for konkurrencepræget dialog. EU er også begyndt at anvende OPP begrebet i en bredere sammenhæng, og taler nu om en grundlæggende tættere involvering af de enkelte stater i økonomien.

Totaløkonomi i OPP projekter

En essentiel del af et OPP projekt er princippet om total økonomi eller (whole-of-life costing eller life-cycle). Det betyder kort, at OPP projektets økonomi skal vurderes i en helhed, og at det er de samlede økonomiske omkostninger for projektets levetid, der er interessant – i stedet for at fokusere på, hvilken rente en regering eller en privat organisation kan låne penge til på et givet tidspunkt ved projektets begyndelse. I den danske debat har der især været fokus på omkostningerne ved at optage et lån. Det væsentlige er imidlertid at fokusere på de samlede omkostninger og på de incitamenter hver partner har til at minimere disse omkostninger gennem projektperioden.

De canadiske økonomer Boardman & Vining summerer det op på denne måde:

”The use of P3 might allow those actually delivering the infrastructure to take advantage of economies of scope. An advantage of the P3 model is that, in theory, one firm (or consortium) can own and manage a project from project initiation until the asset is handed over to the public 30 or more years later. Put another way, activities are bundled together. *Ceteris paribus*, the P3 consortium has an incentive to minimize the present

value (PV) of the total costs of the project over its life cycle. Such a life cycle orientation would provide the correct incentives to invest more money in the design or construction phases if this later led to sufficient operating or maintenance savings (...) In short, the main normative rationale for P3s is greater private sector efficiency (lower costs, holding quality constant) over the life cycle of the project” (Boardman & Vining 2010: 162-163).

OECD citerer det britiske finansministerium – HM Treasury – for følgende karakteristik: ”the optimum combination of whole-of-life costs and quality (...) to meet the user’s requirement” (UK Treasury 2006 citeret i OECD 2008: 21).

Fordelen ved en totaløkonomisk tilgang er dermed, at den offentlige sektor parts betalinger er betinget af, at den private partners leverancer og de kvalitetskrav, der er specificeret i partnerskabskontrakten opfyldes, hvad angår kvantitet og kvalitet. Desuden kan den offentlige sektor få nytte af at trække på den private partners ekspertise i at tilrettelægge projekter og sikre produktion og vedligeholdelse over en længere tidsperiode (OECD 2011). ”Value-for-money” i denne sammenhæng betyder ”what government judges to be an optimal combination of quantity, quality, features and price (i.e. cost) expected (sometimes, but not always, calculated) over the whole of the project’s life time” (OECD 2011: 4-5).

Et totaløkonomisk perspektiv betyder, at beslutninger i anlægsfasen tænkes konsekvent sammen med beslutninger i driftsfasen, som sikrer en fortsat involvering fra den private partners side (se Konkurrence og Forbrugerstyrelsen om OPP standardmodellen)

Ifølge OECD er et totaløkonomisk princip lig med: ”(...) the costs of the project based on the design, construction, operation and maintenance of the project during its life cycle: Direct costs: initial capital outlay and upgrades, and operation and maintenance costs. Indirect costs: such as administrative overhead costs, risk transfer costs, surplus capital costs, and third party revenue shares” (OECD 2008:73). Ifølge EU giver OPP projekter værdi for pengene (value for money) hvis en række kriterier opfyldes: ”The Commission associates value for money with reduced life cycle costs, better allocation of risk, faster implementation, improved service quality, and generation of additional value” (OECD 2008: 36).

OPP, kontrakter og totaløkonomi i et juridisk og retsøkonomisk perspektiv

Den danske stat kan ved at anvende OPP tilvejebringe alternativ og yderligere kapital til at oprette infrastruktur, alternative forvaltningsprocedurer, tjenesteydelser, pædagogik, nye offentlige færdigheder, skabe merværdi for forbrugeren og den brede offentlighed og samlet set sikre en bedre afdækning af behov og optimal anvendelse af ressourcer.¹ Det er væsentligt at lægge mærke til, at det ikke alene handler om kapital. Det handler om at anvende privat kapital til at skabe innovation, nye metoder og alternative løsninger for at sikre infrastruktur, bygninger, miljø, klima forbedringer og andre fremtidige behov.

¹ Se også European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, March 2003, s. 4.

Totaløkonomi er mere end bare penge

Ved at have fokus på det totaløkonomiske perspektiv som omfatter både kapital, innovation og incitament er kan PPP øge kvaliteten og effektiviteten af de offentlige byggerier og tjenesteydelser generelt² og derved skabe værdi for pengene. Det er alle parter forpligtelse og et væsentligt kontraktuelt aspekt, at resultatet skal være bedre end hvis der var blevet anvendt et traditionelt udbud.³ Det kræver markante ændringer i parternes incitament, men formålet med disse kontraktuelle parametre er at opnå en reduktion af de totale omkostninger ved at lade entreprenøren (den private part) tage ansvar for hele projektets livscyklus i stedet for at levere det billigste projekt i $t=1$. Ud over at flytte det økonomiske ansvar skal parterne have incitament til at dele og dermed nedbringe risici og fejl ved at forbedre koordineringen og dele ansvaret og rådighed over kapacitet. Disse kontraktuelle forhold skal resultere i en forskydning af det traditionelle kontraktindhold og flytte rundt på incitamenterne, så parterne tydeligt kan se fordelene i at bruge flere penge i starten for at spare på mere de totale omkostninger.⁴ De nøgleparametre som er nødvendige at inddrage i kontrakten for at skabe en bedre totaløkonomi er åbenhed via åbne bøger for at fjerne asymmetrisk information og nedbringe "moral hazard" og "adverse selection" – samt at risiko for "hold up" mindskes, tillids-skabende elementer, der øger samarbejde og rum for forhandling, fokus på købers behov og markedsløsninger, og at søge at fjerne elementer af egen optimering, som skyldes baggrundsret, normale arbejdsprocedure og traditioner.

Retsøkonomiske analyser

I forbindelse med en diskussion og analyse af de totaløkonomiske fordele/ulemper ved at anvende OPP sammenlignet med et traditionelt udbudsprojekt eller sågar et privat-privat projekt kan den retsøkonomiske disciplin og herunder "the theory of the firm" med stor fordel anvendes. Denne teori omhandler de økonomiske fordele/ulemper ved at 2 virksomheder som er afhængige af hinandens leverancer og produktion enten kan kontrahere på spormarkedet, via langtidskontrakter eller gå sammen (vertikalt integrere) i et fælles selskab.

² Se også Christina D. Tvarnø: Why the EU Public Procurement Law should contain Rules that allow Negotiation for Public Private Partnerships - Innovation calls for negotiating opportunities in Ølykke, Rigsvig & Tvarnø, EU Public Procurement– Modernisation, Growth and Innovation, Discussions on the 2011 proposals for Procurement Directives, DJØF 2012, s. 206.

³ OECD, Public-Private Partnerships, in pursuit of risk sharing and value for money, 2008, s. 36.

⁴ Christina D. Tvarnø: Why the EU Public Procurement Law should contain Rules that allow Negotiation for Public Private Partnerships - Innovation calls for negotiating opportunities in Ølykke, Rigsvig & Tvarnø, EU Public Procurement– Modernisation, Growth and Innovation, Discussions on the 2011 proposals for Procurement Directives, DJØF 2012, s. 215-216.

OPP er i denne sammenhæng en kombination af en langtidskontrakt og vertikal integration. Der er tale om en langtidskontrakt, der bygger på en lang række faktorer, som normalt vil definere interne virksomhedsforhold.⁵ Det betyder, at langtidskontrakten vil indeholde tilstrækkelig positive incitamentsstrukturer til at vende parternes incitament væk fra egenoptimering mod fælles optimering af transaktionen, hvilket normalt vil være bygning, udnyttelses- og anvendelsesgrad, drift og vedligeholdelsesniveau.⁶

Den økonomiske definition på fælles optimering som nævnt ovenfor kan overføres til totaløkonomiske forbedringer. Jo mere parterne optimerer sammen, des bedre bliver totaløkonomien. Dette kan forklares ud fra spilteori og det kan også forklares ud fra "the theory of the firm", der igen medvirker til at definere hvornår det er en fordel at indgå i et relationelt samarbejde som OPP, strategiske alliancer, joint ventures, mv. Traditionelt forholder denne teori sig til private parter, men den kan også overføres til OPP projekter⁷ som i følgende eksempel mellem to virksomheder A og B, hvor A senere transformeres til staten som part:

Et privat-privat - retsøkonomisk eksempel

A er en privat bilfabrikant. B leverer dele til A's produktion. Det antages, at der er tale om en langvarigt aftaleforhold, hvilket betyder at enten A eller B foretager investeringer, der er specielt forbundet med denne konkrete aftale (aktivespecifikke investeringer). Hvis disse antagelser forekommer, er der to måder, hvorpå aftalen kan gennemføres.

- 1) A og B kan have en kontrakt, hvor de fokuserer på de elementer, der skal leveres/bestilles, som to selvstændige virksomheder, der er delvist afhængige af hinanden i værdikæden.
- 2) A og B kan slå sig sammen, fordi de faktisk er så afhængige af hinanden at de kan opnå flere fordele ved at være 1 firma frem for 2, hvilket svarer til vertikal integration.⁸

Antag nu at A repræsenterer staten og B leverer enten genstande eller service til staten, f.eks. i form af levering af elektricitet eller en bygning (skole, fængsel mv.). Her kan parterne (staten og den private aktør) opstille enten en langtidskontrakt eller vertikalt integrere, hvilket betyder, at staten nationaliserer B.

⁵ Christina D. Tvarnø: Public-Private Partnerships from a Danish perspective, Public Procurement Law Review, 3, 2006, NA98, Christina D. Tvarnø: Offentlig-Private Partnerskaber -Tendenser i Danmark og EU, Julebog 2004, s. 297-327 og Christina D. Tvarnø (ed.), PPP – An international analysis in a legal and economic perspective.

⁶ Dette er ikke omfattet af nærværende notat og der henvises til notatets generelle litteratur og foranstående fodnote.

⁷ Oliver Hart: Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, The Economic Journal, Vol. 113, No. 486, Conference Papers (Mar., 2003), s. C69-C76.

⁸ Dette er helt traditionel transaktionsomkostnings- og vertikal integrationsteori og samme problem kan adresseres, hvis A er staten.

Selv om der er tydelige forskelle⁹ mellem private branchers strategiske overvejelser og statens beslutninger, forekommer der alligevel nogle sammenfald rent teoretisk mellem vertikal integration og privatisering, herunder f.eks. hvorvidt det er bedre at regulere en relation med en social langtidskontrakt eller via en overdragelse af ejendomsretten, hvilket er relevant i forhold til OPP, hvor staten netop overdrager en del af det offentlige gode, f.eks. en bro, vej, bygning til den private aktør. Økonomisk teori om vertikal integration/virksomheden ” the theory of the firm” drejer sig om ufuldkomne kontrakter og forklarer, hvordan man økonomisk bør agere overfor den inefficiens der opstår, fordi det er svært at kontrahere, når der er usikkerhed.

Økonomisk teori om privatisering har taget udgangspunkt i principal-agent teorien og dermed et ”complete contracting” perspektiv, hvor problemer (imperfections) opstår på grund af parternes adfærd (moral hazard) og asymmetrisk information. Problemet med principal/agent-teorien er, at den ikke tager hensyn til ejerens rettigheder og muligheder, fordi det antages at alt er specificeret i kontrakten og kan kontrolleres. Teorien om inkomplette kontrakter antager derimod, at netop ejerskab til diverse aktiver er yderst relevant, fordi ejeren træffer alle beslutninger om aktivet, som ikke er indeholdt i kontrakten (the owner has residual control). Sættes dette i forhold til, hvorvidt staten bør eje (vertikal integrere) eller kontrahere (indgå i en social langtidskontrakt) betyder det, at hvis kontrakterne er fuldkomne behøver staten ikke eje et aktiv for at kunne sikre kontrol, da virksomhedens (B) adfærd kan styres med kontrakten. Men hvis kontrakten er ufuldkommen (som de ofte er i praksis) kan ejerskab til infrastruktur mv. være nødvendig, hvis staten har behov for at opretholde helt særlige beføjelser i form af kontrolrettigheder.¹⁰ Modsat gælder, at hvis staten ikke har behov for særlige kontrolrettigheder kan en langtidskontrakt være et mere optimalt og relevant redskab. Samtidig kan en langtidskontrakt som et OPP lægge sig midt mellem vertikal integration og almindelig langtidskontrakt, fordi det netop er muligt at indlægge nogle flere positive kontrolforanstaltninger i OPP kontrakten, fordi incitamentene i forvejen er vendt rundt.

Pas på med for meget kontrol i OPP – det sænker innovationen

Hvis A har flest residuale kontrolrettigheder, betyder det, at har A større forhandlingsstyrke, når eventuelle uforudsete udgifter opstår og dermed opnår et større afkast på investeringen. Det

⁹ Hvis staten ville foretage en vertikal integration og dermed fusionere med B ville det blive opfattet som nationalisering af privat virksomhed og skyldes politiske overvejelser, hvorimod private virksomheders beslutninger om vertikal integration som regel er rent økonomisk funderet. Hvis B fx er et elektricitets-selskab må det forventes, at der er direkte salg af elektricitet til slutbrugerne uden at staten er involveret og en eventuel kontrakt mellem staten og B vil have til formål at regulere B’s adfærd overfor forbrugerne.

¹⁰ Oliver Hart: Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, The Economic Journal, Vol. 113, No. 486, Conference Papers (Mar., 2003), s. 69-70.

betyder igen, at A har et større incitament til at investere mere. Omvendt falder B's incitament til at investere, fordi B forhandlingsstyrke er lavere. Den optimale fordeling af ejerskab sker ud fra disse forhold. Det er yderst væsentligt at fastslå, at der ikke findes en eksakt fordeling af alle mulige parter fordeling af rettigheder, goder, investering mv. Det er styrken og mulighederne hos de konkrete parter som afgør den optimale fordeling.

Staten kan eje et aktiv, det kunne igen være en skole eller et hospital og derefter ansætte en leder til at drive hospitalet eller staten kan indgå en kontrakt med et selskab, som er ejet af denne person og selskabet kan derefter drive skolen eller hospitalet. Hvis man i denne situation ser bort fra at staten kan foretage investeringer, men alene ser på de investeringer enten den ansatte leder eller ejeren af et hyret selskab vil foretage, får man forskellige resultater.

1) Ejeren af det private selskab kan vælge at investere i effektivitetsfremmende ideer, der øger kvaliteten af organisationen, eller han kan fokusere på at beregne, hvordan han kan beskære omkostninger og kvalitet og samtidig overholde kontrakten med staten.

2) Er lederen i stedet ansat af staten har han lavere incitament til at engagere sig i forskellige aktiviteter, fordi det alene er staten som arbejdsgiver, der har mulighederne for at belønne de aktiviteter, de finder relevant, hvilket begrænser fordelen i at skabe nye tiltag. Dermed er risikoen for "hold up" større for en ansat leder end for et privat selskab, hvilket er argument for, at et privat ejerskab øger transaktionens efficiens og innovationsgrad, men samtidig øges også risikoen for lavere kvalitet som følge af for lave omkostninger.¹¹

Hvis staten selv foretager investeringerne, er der risiko for at innovationsgraden bliver lavere end hvis staten kontraherer med en privat virksomhed i et OPP, fordi kontrolrettighederne er skiftet. Det betyder igen, at hvis bygherren er privat, vil der i denne teori være en højere grad af ejerskabsfølelse, og mere fokus på udvikling og innovation, end hvis det offentlige overtager aktivet når det er færdigbygget som i et traditionelt udbud.¹² Samtidig gælder, at andelen af kontrolklausuler i aftaler mellem offentlige og private parter har indflydelse på graden af innovation. Hvis der fokuseres på positive incitamenter i stedet for kontrol har det betydning for innovationsgraden.

¹¹ Oliver Hart: Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, The Economic Journal, Vol. 113, No. 486, Conference Papers (Mar., 2003), s. C69-C76, særligt for denne gennemgang se s. 71.

¹² I t = 0 indgås kontrakten mellem staten og den private bygherre

I t = 1 bygges aktivet

I t = 2 driftes aktivet og lejes af staten

Investeringer

Det er helt alment, at kontrakten mellem staten og bygherren specificerer de væsentlige egenskaber f.eks. ved et hospital, der skal leveres i $t=1$. Kontrakten specificere ligeledes de basale behov som hospitalsvæsenet har givet udtryk for skal kunne indeholdes i hospitalet i forhold til patienter, personale, sikkerhed mv. Det betyder, at kontrakten dels indeholder ydelser fra $t=0$ til $t=1$ og fra $t=1$ til $t=2$. Kontrakten antages at være ufuldstændig i den forstand, at bygherren kan ændre karakteren af hospitalet eller staten kan ændre arten af hospitalsvæsenet på forskellige måder, uden at overtræde kontrakten fordi den bygger på opfyldelse af behov.

Teoretisk set kan bygherren her foretage to investeringer,

- en investering, som er produktiv og som gør hospitalet mere attraktivt, nemmere at drive og som øger kvaliteten
- en investering som er uproduktiv, fordi den reducerer omkostningerne og dermed også kvalitet

Hvis der er tale om et typisk udbudsprojekt uden totaløkonomi, hvor den offentlige part ejer bygningen og den private part alene bygger bygningen og leverer til staten, vil den private bygherre hverken internalisere sociale ydelser eller driftsomkostninger, hvorfor der slet ikke ses nogle totaløkonomiske fordele hvor der samtidig er meget få produktive investeringer. Hvis der er tale om et totaløkonomisk PPP projekt, hvor den private part ejer og drifter aktivet, er der stadig risiko for at den private bygherre ikke vil internalisere sociale ydelser, men han vil bestemt internalisere driftsomkostningerne. Dette betyder, at den private bygherre i et OPP vil foretage flere produktive investeringer og totaløkonomisk vil dette være en fordel frem for den alternative og langt mere typiske udbudsmodel. Den traditionelle udbudsmodel er fordelagtig, hvis kvaliteten og anvendelsen af aktivet nemt kan fastslås ex ante, og hvor tjenesteydelsen er for speciel til at blive defineret og kvalificeret ex ante.

Udbudsperspektivet

Ovenstående totaløkonomiske perspektiv bør anvendes, hvis det er nemt at fastslå kvalitet og definition af tjenesteydelsen men hvor fastlæggelsen af aktivet (bygningen) er svært på forhånd at definere. Her vil risikoen for en underinvestering under en traditionel udbudsprocedure være stor mens risikoen for overinvestering vil være mindre.¹³

¹³ Oliver Hart: Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, The Economic Journal, Vol. 113, No. 486, Conference Papers (Mar., 2003), s. C69-C76, s. 74.

Dette skal ikke ses som overensstemmende med den gængse opfattelse, at OPP er en fordel, fordi den private sektor har en billigere kilde til finansiering eller forsikring end den offentlige sektor. Ud fra økonomisk teori holder dette argument ikke altid, da en så stor betalingsaktør som en stat nødvendigvis må kunne både låne og forsikre billigere alene på grund af dens enorme beskatningskompetence.

Når der er tale om skoler og hospitaler, broer og infrastruktur kan der argumenteres for, at det er relativt nemmere at kontrahere om bygningen frem for den service som skal finde sted inde i bygningen. På den anden side vil fremtidens behov for nye måder at indtænke pædagogik, behandling, trafik mv. bliver efterspurgt langt højere, hvilket øger kompleksiteten til denne form for bygninger og infrastruktur, så kravene til fremtidens aktiver stiger med faldet i adgang til ressourcer.

Spilteori og strategi som bro til bedre OPP kontrakter

Spilteorien kan anvendes til at afklare, hvordan parternes payoffs (værdi/indtjening) kan ændres og dermed også forklare, hvordan parternes incitamenters kan påvirkes via kontraktvilkår, som får indflydelse på de spilteoretiske inefficente ligevægte som opstår i forhandlingssituationer.

Kontraktretten kan derefter fjerne de inefficente huller, der efterlades i spilteorien og medvirke til at flytte inefficente ligevægte frem til de effeciente ligevægte og derved skabe bedre payoff for parterne.¹⁴ Ydermere kan flere typer af spilteoretiske analyser påvise, at OPP kan forbedre parternes payoffs bl.a. ved at øge graden af forhandling. Forhandling kan f.eks. øges ved at påvirke den aflønning parterne får ved forhandling og ved at fordyre løsninger uden forhandling.¹⁵ Disse analyser understøtter det partnerskabslignende forhold OPP parter skal skabe for at opnå effeciente løsninger i OPP projektet.

Den private sektors erfaringer med strategiske alliancer, joint ventures og sociale langtidskontrakter kan ses som gode og gennemprøvede eksempler på tætte partnerskaber, der også kan anvendes – og forhåbentlig med fordel - mellem offentlige og private parter fordi sådanne samarbejder i sig selv kan overvinde dilemmaet mellem egen og fælles optimering og

¹⁴ Christina D. Tvarnø: Why the EU Public Procurement Law should contain Rules that allow Negotiation for Public Private Partnerships - Innovation calls for negotiating opportunities in Ølykke, Rigsvis & Tvarnø, EU Public Procurement– Modernisation, Growth and Innovation, Discussions on the 2011 proposals for Procurement Directives, DJØF 2012, s. 215-216.

¹⁵ McQuaid, Ronald W “The theory of Partnership” in Osborne, Stephen P. (Ed.) Public Private Partnership, [2007] Routledge, s. 28 and 29.

derved kan parterne i fællesskab opnå et mere optimalt udbytte og dermed en forbedret totaløkonomi.¹⁶ Dette understøttes af flere typer af økonomiske teorier, som f.eks. påviser, at hvis det er nemt at forhandle sig frem til en fordeling af rettigheder ex post kan dette påvirke fordelingen af ex post værdien, fordi man på den måde allerede ex ante kan identificere alternative reglers effekt og dermed på forhånd finde frem til bedre fordeling af ex post rettigheder. Det kan f.eks. være, at krav om misligholdelsesbeføjelser ikke mere fordelagtige end fordeling af rettigheder, hvilket understøtter ideen bag kontraktindholdet og formålet i et OPP, som bør bygge på positive incitamenter frem for strafklausuler.¹⁷

Initial-investeringer – ex ante og ex post betragtninger

Ud fra økonomisk teori er det endvidere muligt at påvise, at de typiske selviske investeringer, som alene har til formål at medføre fordele for investoren (ved f.eks. at investere for at reducere egne omkostninger) kan påvirkes positivt via samarbejdsinvesteringer (cooperative investments), der ikke kun er til fordel for investoren, men også for f.eks. køberen, fordi investeringen øger køberens nytte. Væsentligt for denne konklusion er, at det er nødvendigt at der er tale om kontrakter, der kan forhandles ex post, da total mangel på ex post forhandlingsmuligheder generelt gør aftalen mindre værd.¹⁸ Dette understøtter ideen bag den successive aftaleforhandling, hvor parterne opstiller en rammeaftale, der indeholder de positive parametre, der skal gælde for den efterfølgende og delvise forhandling af delelementer og løsninger, som opstår i aftalens løbetid. Dette ses bl.a. i partneringaftalen, som er et godt eksempel på en positiv social rammeaftale, der oplister parternes positive forpligtelser.¹⁹

¹⁶ Krugmann and Obstfeld, *International Economics, Theory and Policy*, [2003] Sixth edition, Addison-Wesley, part I.

¹⁷ Lucian Arye Bebchuk, *Ex ante investments and ex post externalities*, Discussion Paper No. 397 12/2002, Harvard Law School Cambridge, MA 02138, ser på, hvordan fordelingen af rettigheder påvirker initial investeringer og ex ante adfærd og som på grundlag af denne analyse fremhæver det perspektiv, at økonomiske konklusioner påvirker jura og politik.

¹⁸ Yeon-Koo Che & Donald B. Hausch, *Cooperative Investments and the value of contracting*, *The American Economic Review*, marts 1999, s. 125 ff. Grossman & Hart, *The cost and Benefits of ownership, a theory of vertical and lateral integration*, *Journal of political Economy*, 1986, vol. 94, nr. 4. Som konkludere, at kontraktuelle rettigheder kan opdeles i to typer. Specielle rettigheder og residuale rettigheder. Når det er for omkostningsfuldt at udforme en liste over alle specifikke rettigheder vedrørende aktivet som kontrakten omhandler vil det i stedet være optimalt at lade den ene part købe alle rettighederne. Dette medfører et irreversibelt tab hos den anden part, hvilket er problematisk.

¹⁹ Se om spilteori, partnering og positive incitamenter i Christina D. Tvarnø: *Konflikt-konflikten i private partneringaftaler* i *Håndtering af konflikter om fast ejendom og byggeri*. Ed. Pia Deleuran, DJØF, 2011.

Integreret perspektiv på totaløkonomi og behov for grundforskning

Afslutningsvis skal det nævnes, at Hart og Moore gennem 20 år har forsket i langtidskontrakter, investering, forhandling og rettigheder og der er uden tvivl langt mere forskning som kan anvendes til at forklare, hvilket niveau af ex ante og ex post omkostninger, der er mest optimalt i forhold til forskellige OPP-projekter. F.eks. viser Hart & Moore at sociale og adfærdsfaktorer kan sænke ex post omkostningerne²⁰ og kom i 1988²¹ frem til, at hvis der er høje relationsspecifikke omkostninger for parterne i kontraktforløbet, hvilket er tilfældet ved OPP, er det ikke muligt at forhandle sig frem til den optimale kontrakt (the first best solution). Samtidig finder de frem til at det næstbedste kontaktsresultat (second best solution) vil indebære underinvestering, hvilket netop er et stort problem i traditionelle udbud. Til sidst konkluderer de, at når en kontrakt bliver brugt til at dele risikoen, og der er ingen konkrete investeringer finder de, at det er muligt at gennemføre den efficiente aftale, men det kræver, at forhandlingerne er underlagt offentlighed. Hvilket til en vis udstrækning kan svare til de forvaltningsretlige og udbudsretlige regler et OPP er underlagt og som dermed påvirker parternes adfærd i denne retning.

Denne forskning kunne med fordel indgå i et større arbejde om initial-investeringer, relationsspecifikke investeringer, forhandlingsomkostninger, ex ante og ex post forholdet i OPP projekter og sammenholdes med de juridiske dels kontraktretlige dels forvaltningsretlige udfordringer parterne er begrænset af. Men dette er grundforskning og er ikke foretaget ud fra et dansk/EU-retligt OPP perspektiv. Derfor kan der ikke fremlægges data og konklusioner. Men det skal støttes, at der i stor udstrækning er behov for en sådan grundforskning, der inddrager retsøkonomiske analyser til forbedring af OPP-kontrakter, investeringer og optimalitet.

Det er værd at huske på, at risici flyttes (transfereres), men ikke forsvinder

Boardman og Vining fremhæver, at OPP har nogle elementer som kan virke som fordele for en offentlig myndighed: Offentlige myndigheder kan vente med at betale med det samme, fordi aktiviteten lånefinansieres via den private sektor og at offentlige myndigheder ikke indregner den fremtidige betaling direkte på de offentlige budgetter her og nu (med andre ord er de placeret ”off budget”). Dette giver nogle fordele her og nu, fordi myndigheder kan opfører nye skoler, hospitaler etc, men har også nogle andre elementer, da betalingen jo skal falde kontinuerligt over en følgende årrække (måske på 30 år). Offentlige myndigheder skubber derved betalingen foran sig. Hvis ikke de har styr på økonomien, kan offentlige myndigheder komme til at gældsætte sig i for stort omfang.

Den store fordel, som er anerkendt i litteraturen er, at den offentlige myndighed indgår i en risikodeling med den private sektor. Det vil sige, at det ikke er den offentlige myndighed, der sidder med hele ansvaret, hvis et projekts kvalitetsstandarder falder. Risikodeling er et

²⁰ Hart & Moore: Incomplete Contracts and Ownership: Some New Thoughts, aea papers and proceedings, maj 2007

²¹ I Hart og Moore 1988 incomplete contracts and renegotiation, Econometrica, Vol.56, No. 4 (July,1988),755-785.

kerneelement i OPP projekter (se figur 2.). Den, der kan påvirke en type risiko, skal typisk bære risikoen. I et OPP projekt deles risici. OECD beskriver det således:

”Risk plays a fundamental role in the success of PPPs (...) The key to understanding risk in a PPP is the link between the carrying of the risk and the efficiency of the project” (OECD 2008: 47).

Et element som nogle gange overses er, at den private sektor har en meget lang erfaring med at prisfastsætte og håndtere risici. Den offentlige sektor har traditionelt ikke beskæftiget sig meget detaljeret med hverken prisfastsættelse af risici samt håndtering af risici. Udgangspunktet har ofte været, at staten i sig selv udgjorde en slags mega-forsikringsinstitution, der påtog sig ansvaret, hvis noget gik galt. Derfor er det i flere lande nyt for den offentlige sektor at arbejde systematisk med vurdering af risici. Det er også værd at huske på, at risici flyttes (transfereres), men ikke forsvinder. Der er dermed et nul-sums spil. Hvis risikotagning flyttes væk fra den offentlige sektor, må den private sektor tage den på sig – for en fastsat pris (Boardman & Vining 2010: 163). En oversigt over forskellige typer risici kan ses i Duffield (2010). Derfor skal de også vurderes i forhold til lignende måder at involvere den private sektor på i den offentlige opgavevaretagelse: ”The common theme is that the private sector takes a larger role in the provision of goods and services that were previously provided by government. The key basic rationale is greater private sector efficiency” (Boardman & Vining 2010: 164).

Erfaringer fra undersøgelser om OPP. Hvad er de gode råd?

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 (figur 1. til sidst viser et OPP projekts aktører).

OPP projekter gennemføres i overvejende grad til aftalt tid og indenfor det aftalte budget. I den internationale litteratur taler man om ”on time” og ”on budget” En tidlig undersøgelse af økonomeren Michael Pollitt (2005) fra Storbritannien bekræftede dette billede. Derudover vurderes OPP projekter især ofte på om de leverer ”Value for Money”.

OPP projekter har leveret Value for Money i mange projekter, men der findes også mindre gode eksempler. Generelt har OPP projekter kunne demonstrere Value for Money (VfM) i rigtig mange projekter i Storbritannien og Australien. Erfaringerne bekræftes fra bl.a. National Audit Office i Storbritannien. Ligeledes kan der berettes om gode erfaringer fra bl.a. Tyskland og Irland. Der er også eksempler på projekter, som ikke har udviklet sig efter hensigten. Det er dermed muligt både at finde succeshistorier og historier om mindre gode erfaringer internationalt. Meget afhænger af nogle af de øvrige faktorer, der nævnes nedenfor og også er berørt andre steder i dette notat.

OPP projekter er afhængige af god projektstyring. Det kan lyde ligetil, men erfaringen viser, at det er en vigtig komponent. Det er især National Audit Office (2009) i Storbritannien, der i sine

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. Derfor er det vigtigt, at projektstyringen prioriteres og at de, der indgår i projektet, har erfaring i og kompetence med at styre større infrastrukturprojekter.

OPP projekter kræver handlekraftig ledelse. 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 (2008) har i sine undersøgelser beskrevet, hvordan det er op til lederne at få projekterne til at fungere. Samme resultat er spanske forskere nået frem til ved at studere lederadfærd i partnerskaber (Ysa, Esteve, Longo 2012).

Videngrundlaget skal være i orden og opsamles i et videncenter, så de rigtige analyser kan foretages. I en række lande har der været et pro-aktivt og solidt bemandet videncenter om OPP, der har kunnet hjælpe med analyser og rådgivning og som har tilvejebragt et solidt videngrundlag. OECD (2010) har lavet en rapport om videncentre for OPP, hvor de har gennemgået erfaringerne fra 5 udvalgte internationale cases i Tyskland, Sydkorea, Sydafrika, Storbritannien og Australien (Victoria).

OPP projekter skal evalueres og resultater skal kunne demonstreres af kompetente reguleringsorganer. Der har fra begyndelsen af 2000-tallet vokset en solid evalueringskultur frem i forhold til OPP projekter. Storbritanniens National Audit Office (NAO) og USA's Government Accountability Office (GAO) har været blandt foregangsorganisationerne på dette område. 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 ansvarlig for deres evaluering. Det har der været eksempler på i både Storbritannien og Canada. Derfor er det betryggende, at de uafhængige nationale evaluerings og revisionsinstitutioner, som f.eks. rigsrevisionerne, går ind og foretager disse undersøgelser.

Sammenligning mellem traditionelle offentlige projekter og OPP projekter

Der er særlig to former for infrastruktur organisering, der kan sammenlignes. Enten står den offentlige myndighed selv står for design, finansiering, bygning, drift og vedligeholdelse. Eller også varetages disse funktioner gennem samarbejde med private partnere i OPP projekter. En tredje mulighed er den fulde privatisering, hvor alle rolle udelukkende varetages af den private sektor. Denne privatiseringsmulighed diskuteres ikke yderligere i dette notat.

Se tabel for oversigt over samarbejdsformer.

OECD ser det på denne måde:

”Thus, the distinguishing feature that determines whether a project is defined as traditional public procurement or a PPP should be whether or not sufficient risk has been transferred” (OECD 2008: 18).

Der er skrevet og forsket meget om OPP gennem de senere år. I dette notat er der ikke mulighed for at gå i detaljer med alle anbefalinger og kommentarer. Derfor er et udvalg af de mest markante råd skitseret nedenfor. For at et OPP skal fungere bedst muligt kan den omfattende internationale litteratur give følgende råd:

Den offentlige partner skal vide, hvilke projekter der skal prioriteres. Stater, regioner og kommuner skal spille aktivt ud med at prioritere infrastrukturprojekter.

Den offentlige partner skal have professionelle kompetencer til at indgå i partnerskaber, herunder kontraktforhandling og styring. Den private sektor har lang erfaring med kontrakter. Der er nogle lande, heriblandt Danmark, hvor udlicitering og partnerskaber ikke har været en integreret del af styringen i den offentlige sektor. Derfor har de offentligt ansatte ikke altid det rette kompetenceniveau til at indgå i forhandlinger om komplekse kontrakter eller udarbejde budgetter og investeringsrammer for større infrastrukturinitiativer, som den private sektor skal inddrages i. I lande som Australien har de offentligt ansatte en større fortrolighed og kompetence med f.eks. performance management eller kontraktstyring. Derfor kan offentligt ansatte sandsynligvis med fordel få styrket kompetenceniveau i forhold til at igangsætte OPP projekter.

Kontraktens vilkår og indhold er centralt i et OPP projekt. Hvordan den konkrete kontrakt er skruet sammen, er ofte helt afgørende for, hvordan et OPP samarbejde udvikler sig. Er kontrakten for løst skrevet og er der for mange usikre elementer, så kan transaktionsomkostningerne stige og OPP projekter kan være vanskeligt at implementere. Er der derimod lagt kræfter i at udarbejde en robust kontrakt og er der taget højde for de hensyn og interesser som hver part har, så kan kontrakten virke som et solidt grundlag for den videre samarbejdsform.

Risikodeling skal behandles seriøst. En af de helt afgørende faktorer i et succesrigt OPP projekt er som nævnt risikodeling. Da den private sektor som regel har lang erfaring i at vurdere og prisfastsætte risici, er det især den offentlige partner, der skal oparbejde kompetence i risikoanalyse, og at indgå på kompetent vis i forhandlinger om risikodeling.

Sammensætningen og styringen af partner- og leverandørmarkedet skal gives opmærksomhed. Det er relevant, hvor mange potentielle partnere, der findes på et givet marked, og hvordan konkurrenceniveauet er reelt. Det er også en opgave for den offentlige partner at vurdere markedets vilkår, og i givet fald at ”styre markedet” i den forstand at det skal vurderes om der skal udarbejdes nye regelsæt eller gives adgang til nye markedsaktører. I forhold til Danmarks situation og ikke mindst vilkårene i den Europæiske Union er dette punkt naturligvis ekstra vigtigt.

Dette opsummerer nogle af de væsentlige anbefalinger fra den internationale litteratur, hvis der politisk er taget en beslutning om at gå mere ind i OPP projekter.

Nye perspektiver på OPP projekter

Den overordnede pointe er, at et større og mere konsekvent fokus på totaløkonomi og whole-of-life kriterier kan sætte OPP projekter på dagsordenen på en ny og mere pragmatisk og seriøs måde. Hvis de totaløkonomiske principper gælder, så kommer diskussionen i Danmark til at handle om andet og mere end hvorvidt staten kan låne til en billigere rente end en privat virksomhed eller forening på et konkret tidspunkt. Kunsten er at involvere både den offentlige partner og den private partner (eller konsortium) i et fælles OPP projekt, og at indrette samarbejdet på en måde, så begge har klare incitamenters i at minimere omkostninger over tid og satse på at opnå høj kvalitet i opgaveløsningen.

Som det er kendt, så har diskussionen i Danmark ofte kun bevæget sig langsomt fremad, og det meste af tiden har diskussionen handlet om de ”barrierer”, der findes for OPP projekter. Barriererne er blevet godt og grundigt gennemanalyseret i dansk sammenhæng i en række forskellige rapporter og pjecer, og blandt de mest kendte barrierer er risikooverse politikere, ideologisk skepsis hos nogle overfor at inddrage for mange opgaver til private aktører, manglende viden om erfaringer med OPP projekter samt nogle regelsæt om deponering og om skatteforhold. Det om skatteforhold er der kommet afklaring på, mens der som bekendt er en vis bevægelse at spore politisk i forhold deponeringsreglen (se bl.a. Dagbladet Information, juli 2012).

Deponeringsreglen har sin særlige historie i Danmark. Det kræves, at det offentlige deponerer et beløb, som svarer til det beløb, som anlægsomkostningerne af projektet lyder på. Det betyder, at den umiddelbare fordel ved at tiltrække privat finansiering bliver mindsket betragteligt. De deponerede midler skal være bundne i 10 år og kan frigives over en periode på 15 år (Konkurrence og Forbrugerstyrelsen, Standardmodel for OPP 2012). Deponeringsreglen er

udarbejdet på et bestemt historisk tidspunkt i Danmarkshistorien, hvor en daværende enkelt kommune havde opført sig uansvarligt. Desuden var der på et tidspunkt en markant frygt for fra Finansministeriet for, at kommunernes økonomi ikke kunne kontrolleres, så samfundsøkonomien generelt ville være truet (Petersen 2009, 2010). I dag har staten mange flere instrumenter og måder at styre den kommunale økonomi på og samarbejdet med kommunerne har udviklet sig. Derfor er der ikke samme grund til frygt for, at privat finansiering af infrastrukturprojekter vil få kommunernes økonomi til at komme ud af kontrol. Skiftende regeringer har dog også afsat midler, så kommuner kan søge hjælp til at håndtere deponeringsreglen. Men indtil videre er deponeringsreglen der stadigvæk. Det vil derfor være et oplagt fokuspunkt, hvis OPP regelsættet skal vurderes på ny.

Danmark er i en unik position i det globale OPP landskab i netop denne tid. Internationalt kaldes der på større investeringsvillighed fra andre parter end bankerne, bl.a. hos pensionselskaberne. Netop pensionselskaberne har vist interesse for investeringer i OPP projekter i Danmark. Fordi Danmark kun havde få projekter i første bølge af OPP projekter, så er der mulighed for at lære af de andre landes succesoplevelser og fejl. Danmark er i meget fordelagtig position, så vi kan lægge en strategi for den næste bølge.

Hvordan er Danmark placeret i det samlede internationale billede? I en rapport for nogle år siden opererede Deloitte i en international rapport med to dimensioner: Hvor mange projekter har landene? Hvor sofistikeret/udviklet er markedet for OPP? (Deloitte 2006) De identificerede tre kategorier: I den øverste kategori lå lande som Australien og UK (med Irland tæt på). I den mellemste kategori lå lande som Holland, Spanien og Frankrig. I den nederste kategori med kun få projekter og ringe udviklet OPP marked lå Danmark sammen med lande som Indien, Letland, Ungarn og Brasilien. Siden er billedet ændret noget. Australien og UK er stadig i top sammen med bl.a. Canada. Danmark har både fået flere projekter (vi har nu ca. 15 gangværende projekter) og markedets institutionelle opbygning er også blevet mere sofistikeret. Danmark har samtidig nogle af de kriterier, som er vigtige for en stabil udvikling: en robust retsstat, en stabil økonomisk udvikling sammenlignet med andre lande og en gensidig interesse fra både den offentlige sektor og den private sektor til at undersøge yderligere samarbejds muligheder.

Her skal fremhæves fire konkrete idéer, som kan iværksættes i Danmark, hvis målet er en pragmatisk og praktisk tilgang til at anvende OPP i større og mindre infrastrukturprojekter fremover.

Fire idéer:

Fokus på en systematisk totaløkonomisk tilgang til etablering af OPP-projekter i Danmark. Det medfører, at regeringer ikke kun interesserer sig for forskellen mellem den umiddelbare omkostning ved låntagning fra hhv. den offentlige partner og den private partners side, men anlægger et whole-of-life perspektiv på finansiering og organisering af et OPP projekt med den hensigt at udnytte de forskellige fordele fra den offentlige partner og den private partner. En

sådan tilgang kræver en mere systematisk forberedende analyse af perspektiver i OPP projektøkonomien og en grundig forberedelse af kontraktindgåelsen mellem den offentlige sektor og det private konsortium.

Fælles aftale om målsætning for antal og omfang af OPP projekter mellem stat og regioner/kommuner. I aftalerne om kommunernes økonomi og om regionernes økonomi aftaler regeringen sammen med hhv. Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner en fælles målsætning om, hvor mange OPP projekter, der skal iværksættes i Danmark over de næste 5-7 år. De årlige økonomiforhandlinger mellem regering og de kommunale og regionale interesseorganisationer er det sted, hvor flere af de tunge prioriteringer om velfærdssamfundet og om den samfundsøkonomiske udvikling finder sted. Det er her staten og kommuner forpligter hinanden på fremtidige initiativer. Der har været en tendens til at flere væsentlige områder finder deres løsning og prioritering ved denne tilbagevendende forhandlingsrunde. Parterne står som regel overfor hinanden med modsatrettede krav, men mødes alligevel i en forhandlingsløsning til sidst. Regeringen vil som regel gerne have kommunerne og regionerne til at løfte flere opgaver. Kommunerne og regionerne vil gerne bevare deres selvstændighed og beslutningsmæssige autonomi, som i kommunernes tilfælde er skrevet ind i Grundlovens §82 om det kommunale selvstyre. Inden for konkurrenceudsættelse er der et fortilfælde, hvor en ”indikator for konkurrenceudsættelse” (”udliciteringsgraden”) blev fastlagt ved forhandling, og hvor der i perioden 2007-2010 skete en forøgelse af konkurrenceudsættelsen fra 20% til 25%. Kommunerne kan godt med til aftaler, hvis der et fælles overordnet mål, og regeringen ikke regulerer den enkelte kommune for sig. Det var hvad der skete med udliciteringsgraden, hvor kommunerne samlet set levede op til målsætningen om de 25% konkurrenceudsættelse. Det samme kunne gøres for OPP projekterne: I økonomiforhandlingerne for 2014 og frem, der finder sted i juni 2013 kan staten og kommuner og regioner aftale en fælles målsætninger om antal og omfang af OPP projekter i Danmark.

En langsigtet investeringsplan for OPP projekter i Danmark. Ansvar for de enkelte OPP projekter har hidtil været fordelt på enkelte ministerier, regioner eller kommuner. I stedet kan parterne tilstræbe at nå til enighed om en samlet investeringsplan på OPP området. Hvis de enkelte kommuner står alene med deres investeringsstrategier, kan det være en (for) stor opgave for en mindre kommune at begive sig i kast med en OPP løsning i forhold til en lokal folkeskole eller børnehave. I stedet kunne en idé være at samle de forskellige OPP projekter i en fælles investeringsplan. Investeringsplanerne kan i givet fald godt være sektorspecifikke (f.eks. inden for sundhedsvæsenet), men kunne i princippet også samles i en fælles national OPP investeringsplan. Det kræver politisk handlekraft, men det er heller ikke sværere end andre nationale udviklingsplaner eller prioriteringer.

Videncenter for OPP, der kan opsamle, bearbejde og formidle viden systematisk og uafhængigt. Der har været talt flere gange om et videncenter. I Danmark er det meste af den centralstatslige ekspertise samlet i Konkurrence og Forbrugerstyrelsen. Det har været et vigtigt og væsentlig skridt i vidensopbygningen i Danmark. Det første synlige resultat er offentliggørelsen af

Standardmodellen i foråret 2012. Internationalt er der meget gode erfaringer med at samle ekspertise og kompetence i OPP spørgsmål i særlige enheder eller centre. OECD rapporten fra 2010 om netop ”dedicated PPP units” siger, at ekspertiseopbygning er vigtig. Derfor kan der være behov for at styrke denne tendens endnu mere ved at sikre, at ekspertisen deles mellem stat, regioner og kommuner. Danmark har noget officiel viden (se f.eks. Infrastrukturkommissionen 2008). På længere sigt kan de offentlige partnere (i samarbejde med andre) fortsætte indsatsen med at opbygge et videncenter, der sikrer omfattende inddragelse af internationale erfaringer med OPP projekter.

Der kunne tages et videre og måske endnu mere ambitiøst skridt, så en mere systematisk viden kunne opsamles, og også de internationale erfaringer kunne inddrages på mere indgående vis. Et videncenter kunne fungere som clearing house for viden om OPP og kunne videreformidle gode eksempler og best practice på en konsekvent og formidlingsorienteret måde. Videncenteret kunne derved afhjælpe den noget fragmenterede videnopsamling og skabe et endnu mere kvalificeret beslutningsgrundlag for politikere i stat, regioner og kommuner.

Konklusion

Dette notat har undersøgt betingelserne for et mere solidt grundlag for OPP projekter i Danmark.

Notatet har vist, at der stadig er interesse for OPP projekter i Danmark og internationalt. Men også at finanskrisen har givet nogle nye udfordringer for OPP projekter, og især betydet ændringer i OPP projekter i de lande i verden, der var med i den første bølge med OPP projekter.

Notatet konstaterer, at der er stor enighed internationalt om definitionen på et OPP projekt og på de generelle karakteristika og problemstillinger, der vedrører OPP projekter.

Notatet har beskrevet den internationale udvikling på området, og noteret sig, at der fortsat er interesse for OPP projekter i landene i den Europæiske Union. Internationalt flyttes noget af opmærksomheden mod Asien selv om der også er aktivitet i Canada, USA, Australien og andre lande.

Notatet fremhæver at et særligt karakteristika ved OPP er risikodeling og at det har stor betydning for et OPP projekt, hvordan risici fordeles og hvordan risici prisfastsættes. Åbenhed herom er væsentlig.

Notatet har beskrevet, hvordan der med fordel kan anlægges et systematisk totaløkonomisk perspektiv på finansiering og organisering af OPP projekter. Forberedelse og grundighed er essentielt i forhold til muligheden for et succesrigt OPP projekt. Til sidst har notatet fremkommet med fire konkrete forslag til, hvordan politikerne kan tage nye initiativer om OPP i Danmark.

Referencer

- Bettigines, Jean-Etienne de & Ross, Thomas. 2010. "The Economics of Public-Private Partnerships: Some Theoretical Contributions" i Hodge, Graeme; Greve, Carsten; & Boardman, Anthony. Red. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 132-158.
- Boardman, Anthony & Vining, Aidan. 2010. "Assessing the Economic Worth of PPPs" i Hodge, Graeme; Greve, Carsten; & Boardman, Anthony. Red. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 159-186.
- Dagbladet Information. 2012. Forsideartikel "Regeringen vil have pensionskroner i offentlig spil" 31. juli 2012. & pp. 6-7. "Partnerskabet alle taler om, men ingen gør noget ved".
- Deloitte. 2006. *Closing the Infrastructure Gap*. Washington DC: Deloitte.
- Duffield, Colin. 2010. "Different Delivery Models" i Hodge, Graeme; Greve, Carsten; & Boardman, Anthony. Red. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 187-215.
- European Commission. 2003. *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, March 2003.
- European Commission. 2011. Presentation by E. Messaoudi on Public-Private Partnerships: The Implementation of the Commission's Communication. Presentation to the European Supreme Audit Institutions conference, Bonn, Germany, February 2011.
- Finansministeriet. 2012. *På vej mod et stærkere Danmark. Finanslovsforslaget 2013*. København: Rosendahl-Schultz Grafisk.
- Government Accountability Office (GAO) (US). 2008. *Highway Public-Private Partnerships. More Rigorous Up-Front Analysis Could Better Secure Potential Benefits and Protect the Public Interest*. GAO 08-44.
- Grossman & Hart. 1986. The Cost and Benefits of Ownership, a theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy*, 1986, vol. 94, nr. 4.
- Hart & Moore. 2007. Incomplete Contracts and Ownership: Some New Thoughts, aea papers and proceedings maj 2007.
- Hart & Moore. 1988. Incomplete contracts and renegotiation, *Econometrica*, Vol.56, No. 4 (July, 1988), 755-785.
- Hart, Oliver. 2003. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, *The Economic Journal*, Vol. 113, No. 486, Conference Papers (Mar., 2003), s. C69-C76.

- Hellowell, Mark. 2010. "The UK's Private Finance Initiative: history, evaluation, prospects" i Hodge, Graeme; Greve, Carsten; & Boardman, Anthony. Red. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 307-332.
- HM Treasury (Storbritannien). 2012. Hjemmeside med oversigt over britiske OPP projekter. http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm
- Hodge, Graeme; Greve, Carsten & Boardman, Anthony. Red. 2010. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Infrastrukturkommissionen. 2008. *Betænkning om Danmarks transportinfrastruktur 2030*.
- International Monetary Fund working paper. 2008. "Optimal Capital Structure of Public-Private Joint Ventures". Washington D.C.: IMF.
- Klijn, Erik-Hans. 2008. "It's the Management, Stupid" Inaugural professor lecture, Erasmus University, Rotterdam.
- Klijn, Erik-Hans & Teisman, Geert. 2003. "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases". *Public Money & Management* 23(3), 137-146.
- Konkurrence og Forbrugerstyrelsen. 2012. *Standardmodel for offentlige-private partnerskaber (OPP)*. Marts 2012.
- KPMG. 2005. *OPP markedet i Danmark*. Rapport til Erhvervs- og Byggestyrelsen.
- Krugmann and Obstfeld. 2003. *International Economics, Theory and Policy*, Sixth edition, Addison-Wesley, part I.
- Lucian Arye Bebchuk. 2002. Ex ante investments and ex post externalities, Discussion Paper No. 397 12/2002, Harvard Law School Cambridge, MA 02138,
- McQuaid, Ronald W. 2007. "The theory of Partnership" in Osborne, Stephen P. (Ed.) *Public Private Partnerships*, London: Routledge, s. 28 and 29.
- National Audit Office (UK). 2009. *PFI Construction Performance*. London: NAO.
- OECD. 2008. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Value for Money and Risk Sharing*. Paris: OECD.
- OECD. 2010. *Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*. Paris: OECD.
- OECD. 2011. "From Lessons to Principles for the Use of Public-Private Partnerships – draft". Meeting of the Public Governance Committee 14-15 April 2011.

Petersen, Ole Helby. 2009. "Hvorfor så få offentlige-private partnerskaber i Danmark? Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner" *Økonomi & Politik*, 82(1), pp. 60-75

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

Pollitt, Michael. 2005. i Hodge, Graeme & Greve, Carsten. Red. 2005. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

PriceWaterhouseCoopers. 2012. "World Overview of PPP Markets". Presentation to the OECD 26 March 2012. Tilgængelig på www.oecd.org/gov/budget/ppp

Tvarnø, Christina D. 2004. "Offentlig-Private Partnerskaber -Tendenser i Danmark og EU", *Julebog 2004*, s. 297-327.

Tvarnø, Christina D. 2006. "Public-Private Partnerships from a Danish perspective", *Public Procurement Law Review*, 3, 2006, NA98,

Tvarnø, Christina D.. 2010. ed., *PPP – An international analysis in a legal and economic perspective*, <http://www.cbs.dk/CBS-Fokus/Menu/CBS-strategi-Business-in-Society/Menu/Business-in-Society-platforme/Menu/Public-Private/Menu/Forskning/Menu/Publikationer>

Tvarnø, Christina D. 2011: "Konflikt-konflikten i private partnering aftaler" i *Håndtering af konflikter om fast ejendom og byggeri*. Ed. Pia Deleuran, DJØF, 2011.

Tvarnø, Christina D. 2012. Why the EU Public Procurement Law should contain Rules that allow Negotiation for Public Private Partnerships - Innovation calls for negotiating opportunities in Ølykke, Rigsrig & Tvarnø, EU Public Procurement– Modernisation, Growth and Innovation, Discussions on the 2011 proposals for Procurement Directives, DJØF 2012

Wall, Anthony & Conoly, Ciaran. 2010. "The Impact of the Global Financial Crisis on Public-Private Partnerships: A UK Perspective" Paper til panel om OPP på IRSPM konference i Bern, april.

Vining, Aidan; Boardman, Anthony. 2008. "Public-Private Partnerships in Canada. Theory and Evidence" *Canadian Public Administration* 51(1), pp. 149-161.

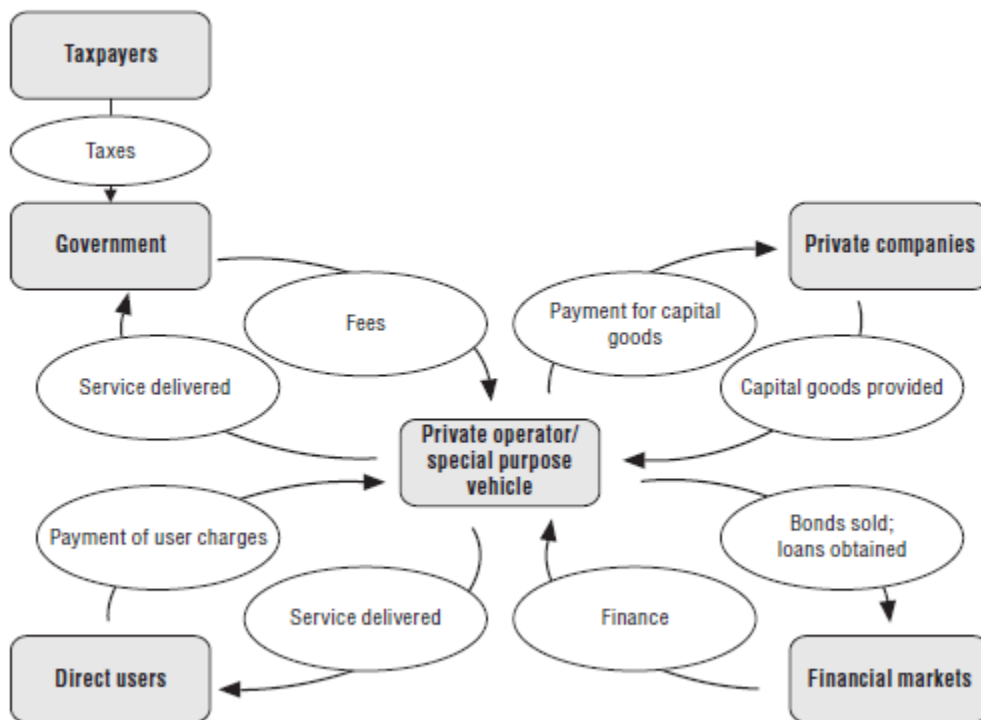
Yeon-Koo Che & Donald B. Hausch. 1999. Cooperative Investments and the value of contracting, *The American Economic review*, marts 1999, s. 125 ff.

Ysa, Tamyko et.al. 2011. "The Effects of PPP Determinants on the Adoption of New Managerial Practices". Paper til panel om OPP på IRSPM konference i Dublin, Irland.

Figur 1. Oversigt over et OPP projekt (OECD 2008)

Kilde: OECD. 2008. Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris: OECD. p. 41.

B. In the case of a public-private partnership



Tabel 1. Oversigt over organiseringsformer

Oversigt over organiseringsformer

O=offentlig, P=privat

	Offentligt	Udlicitering	OPP	Privat
Planlægning og beslutning	O	O	O	P
Design	O	O	O/P	P
Bygning	O	O	P	P
Finansiering	O	O	O/P	P
Drift og vedligeholdelse	O	P	P	P
Regulering og evaluering	O	O	O (P)	O

Figur 2. Risikodeling

Risikodeling (efter OECD 2008)

