

# Erfaringer med offentlig-private partnerskaber

Per Nikolaj Bukh og Torben Korsager

Offentlig-private partnerskaber er i de senere år kommet på dagsordenen herhjemme i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Det startede som en politisk vision om at skabe bedre og billigere offentligt byggeri ved at lade private virksomheder varetage en større del af opgaveløsningen; men er, som denne bogs kapitler dokumenterer, også ved at udfolde sig som en reel praksis herhjemme: Forarbejde, lovgivning, betænkninger osv. er på plads, og de første pionerprojekter er gået i gang.

Som vi har set gennem bogen, er OPP et relativt nyt begreb i Danmark, hvorfor der endnu ikke findes særligt omfattende erfaringer inden for området. Da de første tanker om OPP blev udmøntet i analyser og rapporter herhjemme, blev der skelet til de udenlandske erfaringer, hvor især England har fremstået som et foregangsland. Men også i en række andre lande, heriblandt Holland, Italien, Finland, Portugal og Spanien, har der været erfaringer med alt fra spildevandsanlæg over veje og lufthavne til skoler og hospitaler. Disse projekter har været struktureret på mange forskellige måder, etableringen af projekterne har haft forskellige formål, og ikke mindst har lovgivningen været forskellig landene imellem.

Når man i en dansk offentlig virksomhed gør sig de første overvejelser, om et givet bygnings- eller anlægsbehov eventuelt kunne løses på en anden måde end den traditionelle, vil man naturligt orientere sig mod erfaringer, som andre offentlige virksomheder har gjort sig, samt

danne sig et indledende overblik over, hvilke nye elementer en OPP-løsning vil introducere i projektet. Her har det i praksis en afgørende betydning, at erfaringsgrundlaget er så relateret til danske forhold som muligt. Dels fordi der er særlige forhold, som gør sig gældende i de enkelte lande, dels fordi det simpelthen er nemmere at forholde sig til de erfaringer, som er tættere på.

Det er en generel erfaring, at en væsentlig barriere for anvendelsen af nye metoder paradoksalt nok er den begrænsede udbredelse og den manglende viden, der vil være om disse metoder i begyndelsen. Det gælder, uanset om vi har at gøre med nye måder at strukturere et byggeprojekt på, eller om der er tale om nye principper og metoder inden for fx økonomistyring. De sædvanlige metoder er velafprøvede, vi er uddannede i dem, har erfaring med dem og kan hente inspiration og bistand fra andre, der har prøvet det før. Over for dette står de nye metoder, som måske nok synes mere egnede, men som indebærer en usikkerhed, og hvor der i særdeleshed endnu ikke er veldokumenterede erfaringer og rollemodeller. Også af denne årsag er det vigtigt, at dem, der har taget de første skridt, fortæller om erfaringerne.

Det har derfor været denne bogs formål at bidrage med nogle af de danske erfaringer, der er blevet erhvervet i forbindelse med de første danske OPP-projekter, således at disse kan være med til at rydde de værste sten af vejen for efterfølgerne. Som afslutning på bogen vil vi i dette kapitel trække nogle af erfaringerne fra de foregående kapitler frem med udgangspunkt i de forhold, som de enkelte forfattere selv har fremhævet som væsentlige. Kapitlet vil være struktureret omkring følgende syv overskrifter:

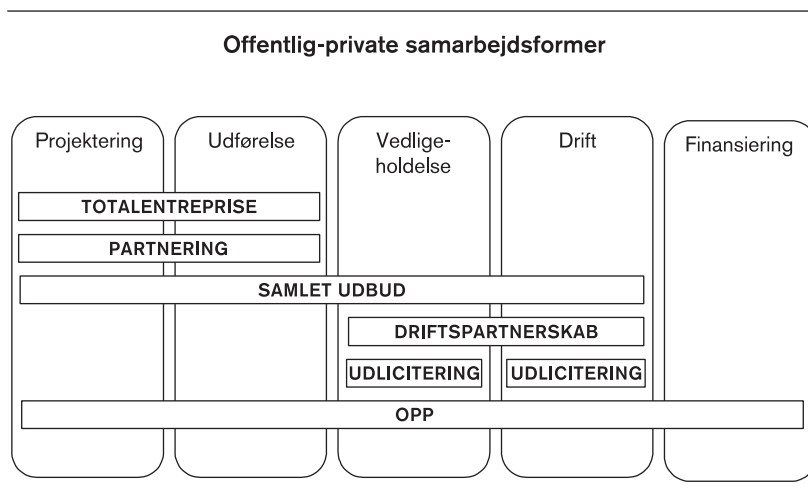
- Samarbejdsformen
- Innovation i OPP-projekter
- Effektivisering og totaløkonomi
- Privat finansiering
- Udbudsformen
- Kontrakten
- Brugernes involvering.

Der er ikke tale om et resume af bogens erfaringer, men om et udvalg af en række af de aspekter, som vi på baggrund af vores gennemlæsning har fundet væsentlige. Vi har valgt især at lægge vægt på erfaringer

gerne fra de konkrete danske projekter, der er beskrevet i bogen, og kan naturligvis ikke på den begrænsede plads i dette kapitel fuldt retfærdigt fremdrage alt, man som læser vil kunne lægge vægt på. Vi kan derfor kun opfordre til, at man selv studerer både erfaringerne, der er gengivet i kapitlerne, og de mere specifikke behandlinger af blandt andet forhold omkring finansiering, forsikring, risikodeling og kontraktudformning, som også er en del af bogen.

### Samarbejdsformen

Samarbejdet mellem offentlige og private aktører kan antage mange former. Vi har i denne bog forsøgt at indkredse OPP som en særlig form for samarbejde omkring bygge- og anlægsprojekter, men det er naturligvis ikke den eneste måde, den offentlige og private sektor kan samarbejde på. Thomas Vestergaard har i kapitel 2 illustreret de forskellige samarbejdsformer i figur 2.1, som nok tåler en gengivelse i dette kapitel. I den "store" samarbejdsmodel, som har været bogens udgangspunkt, vedrører OPP som det ses i figur 14.1 et samarbejde omkring alle projektets faser og elementer.



**Figur 14.1:** Sammenligning af forskellige samarbejdsformer mellem offentlige og private parter, figur 2.1

Bogen beskriver i kapitel 7 også et eksempel på Samlet Udbud, som har mange fællestræk med OPP, blot er finansieringsdelen ikke med. I

dette kapitel giver Christian Grønbjerg, Klaus Pallesen og Ny Weisser Øhlenschläger et eksempel på, hvordan Græsted-Gilleleje Kommune er i gang med et projekt om at opføre 22 handicapboliger og en daginstitution som Samlet Udbud. Forfatterne forklarer, at valget af Samlet Udbud skyldes et ønske om at gå nye veje i forhold til den traditionelle form for partnerskab, men samtidig ønsker kommunen ikke at afgive sit ejerskab til byggeriet, hvorfor finansieringsdelen ikke indrages.

Herudover er Mette Plejdrup Niensens kapitel om Vejdirektoratets erfaringer (kapitel 6) også et eksempel på, at et samarbejdsprojekt, der uden i en snæver forstand at kunne karakteriseres som et OPP-projekt, alligevel har en række af de karakteristika, som forbindes med OPP. Det er vores opfattelse, at netop den form for reelle erfaringer med samarbejde er særdeles værdifuld, når kommende OPP-projekter skal etableres. Det gælder eksempelvis den model for konfliktløsning, som skitseres i kapitlet.

Samarbejdet er centralt i et OPP-projekt, men både de offentlige og private parter skal vænne sig til dette og udvikle arbejdsformer, hvor dette muliggøres. Mette Plejdrup Nielsen (kapitel 6) fremhæver eksempelvis, at bygherren skal forstå at overlade roret til totalentreprenøren, hvilket har været en ny rolle at vænne sig til for Vejdirektoratets vedkommende. Mads Uldall argumenterer for det samme i kapitel 8, idet han mener, at politikerne ikke bør blande sig i selskabets drift og i det hele taget må indstille sig på, at de ikke har de samme styringsmuligheder som tidligere. Som en konsekvens af en sådan ændring i arbejdsdelingen opstår der ligeledes et behov for, at parterne skal vænne sig til en højere grad af tillid, end der tidligere har været tradition for.

### **Innovation i OPP-projekter**

OPP er en samarbejdsform, hvor deltagerne i højere grad end i traditionelle byggeprojekter indgår i dialog og samarbejde med de øvrige parter i projektet. Det er hele grundtanken i OPP, at denne interaktion forventes at frembringe et bedre projekt, end det ville have været tilfældet i et traditionelt byggeprojekt, da de forskellige parters kompetencer inddrages i flere faser i projektet. En af de primære gevinster forventes at vedrøre *innovationen* i alle faser af projektet.

Det fremhæves i flere af kapitlerne, at innovation i praksis kræver, at projektet pålægges så få bindinger som muligt, således at OPP-selskabet har de bedste muligheder for at vælge mellem forskellige materialer, design m.v. Men i et offentligt projekt vil der altid være flere bindinger end i et traditionelt projekt mellem private parter. Dette illustreres eksempelvis i kapitel 5, hvor det beskrives, hvorledes det var nødvendigt med en ret detaljeret projektplan for udførelsen af motorvejen mellem Kliplev og Sønderborg og på tilsvarende vis for Vejdirektoratets Riis-Ølholm-projekt, som Mette Plejdrup Nielsen beskrev i kapitel 6. Det er nok ganske naturligt, at anlægget af en vej giver mange bindinger på projektet, men det nævnes også i kapitel 3, at totalentreprenøren ikke havde mulighed for at vælge den geografiske placering til Rigsarkivet, og det er disse forfatterens vurdering, at det formentlig er et vilkår, som vil gælde for langt de fleste statslige projekter.

Det er imidlertid heller ikke altid tilfældet, at de forholdsvis frie rammer udmønter sig i den ønskede grad af innovation. Således var det bl.a. erfaringen i Trehøje Kommune (kapitel 4), at de konsortier, der afgav tilbud på projektet, kun i begrænset omfang var innovative i forhold til anvendelsesmulighederne af byggeriet. Dette fik Kurt Lopdrup og Preben Staun til at overveje, om innovationen bør opprioriteres ved at indføre en form for "wild card", hvor et innovativt konsortium kan blive prækvalificeret. Til gengæld oplevede Trehøje Kommune en høj grad af innovation i selve processen, dvs. efter udbudsrunderen. Her fik projektet tilført merværdi i form af en række innovative løsninger som følge af, at alle de berørte parter blev opfordret til at komme med ideer og synspunkter – også uden for deres egne kompetenceområder.

### **Effektivisering og totaløkonomi**

I forlængelse af – eller som en del af – innovationen udtrykkes ofte en forhåbning om, at den offentlige sektor kan nyde godt af de evner i relation til *effektiviseringer* og løbende forbedringer, som virksomheder på kommercielle markeder har tillært sig. Dette fremhæves blandt andet af Thomas Vestergaard i kapitel 2. Ofte vil man tilstræbe at identificere effektiviseringspotentialer i forbindelse med forundersøgelserne og udarbejdelsen af den rapport, som vurderer både økono-

miske og øvrige aspekter ved de forskellige udbudsformer. I relation til Projekt Rigsarkiv (kapitel 3) konkluderede denne vurderingsrapport, at projektet udbudt som OPP ville give en omkostningsbesparelse i forhold til et traditionelt offentligt byggeprojekt, og i Trehøje Kommunes evalueringsrapport (kapitel 4) blev det blandt andet konkluderet, at samarbejdsformen ville effektivisere processen og værdikæden i byggeriet. Erhvervs- og Byggestyrelsen har udarbejdet en komparatormodel, som kan være en hjælp til at vurdere, hvorvidt projektet bør udføres som et traditionelt projekt eller som et OPP-projekt, men denne har vi ikke haft fokus på i bogen her, da den og tilsvarende modeller er velbeskrevet i andre sammenhænge.

Der bliver også i kapitlerne lagt vægt på de totaløkonomiske betragtninger, som OPP muliggør, når alle projektets faser fra projektering til drift ses i sammenhæng, hvilket blandt andet hænger sammen med, at OPP-selskabet kan holdes økonomisk ansvarligt for, at leverancen er holdbar og anvendelig i hele projektets levetid. Da de danske OPP-projekter ikke er fuldførte endnu, er det naturligvis for tidligt at vurdere, om de økonomiske gevinster realiseres i praksis, og det vil i det hele taget være vanskeligt at foretage denne vurdering på baggrund af få projekter, ligesom en eventuel evaluering vil skulle foretages ud fra et længere perspektiv, idet en væsentlig del af gevinsterne skal hentes i driftsfasen. Med udgangspunkt i udenlandske erfaringer (kapitel 9) er der forventninger om, at OPP vil have en positiv betydning på den økonomiske side, og det skal her igen fremhæves, at både innovationen og de økonomiske forbedringer hænger sammen med, at forskellige kompetencer – både på tværs af sektorer og faggrupper – bringes sammen i projektet, og at den systematiske læring dermed kommer i fokus.

### **Privat finansiering**

I diskussionen af OPP har der nogle gange været lagt vægt på, at der gennem nye former for offentlig-privat samarbejde vil kunne realiseres projekter, som ellers ikke ville være blevet gennemført. Det er muligvis også et motiv bag nogle af de projekter, som for tiden er i støbeskeen, men som Lars Molte Jakobsen og Egil Rindorf klart har argumenteret for i kapitel 12, så drejer den private finansiering sig primært om, at der kan etableres nogle styringsmekanismer, herunder risiko-

delingsmetoder (jf. kapitel 13), som forbedrer projektet og dermed også reducerer de samlede offentlige udgifter, frem for at det er de private midler i sig selv, der sikrer, at projektet kan gennemføres. Uden at der kan generaliseres på baggrund af de første danske OPP-projekter, som er beskrevet her i bogen, skal det dog bemærkes, at disse projekter ville være blevet gennemført, uanset om de var etablerede som OPP eller ej.

Her er der muligvis en forskel på, om der er tale om et statsligt projekt eller et kommunalt/regionalt projekt, idet de store statslige bygge- og anlægsprojekter principielt kan besluttes inden for det råderum, der nu måtte være politisk opbakning til at anvende – mens de lokale beslutningstagere i fx et kommunalt byggeprojekt (jf. kapitel 4) nødvendigvis må være begrænset af de skatteudskrivnings- og finansieringsforhold, som gælder på det aktuelle område. Dermed synes muligheden for en bedre håndtering af den likviditetsmæssige side af projektet at kunne være et argument for anvendelsen af OPP, hvilket også fremgår af Tom Ahmt og Svend Petersens kapitel om motorvejen til Sønderborg (kapitel 5).

Men overordnet set er det væsentligt at være opmærksom på, at danske kommuner indtil videre er omfattet af en forholdsvis restriktiv lånebekendtgørelse, hvilket indebærer, at det finansielle motiv, som var centralt i relation til de første engelske erfaringer, ikke vil kunne være det bærende element for et dansk OPP-projekt (jf. kapitel 4). Muligvis vil dette forholde sig anderledes ved offentlig-privat samarbejde i forbindelse med byomdannelser, hvor Mads Uldall (kapitel 8) har beskrevet to eksempler på selskaber, der etableres med henblik på at købe, byggemodne og videresælge arealer til byudvikling. Her får OPP-tankegangen den dimension, at hverken det offentlige eller det private marked ville kunne igangsætte denne form for projekter uden samarbejdet – og man kan måske tale om, at OPP kan katalysere en udvikling, som der både er en samfundsøkonomisk og en virksomhedsøkonomisk interesse i.

Om end den private finansiering ikke forventes at være afgørende for, hvorvidt et OPP-projekt igangsættes eller ej, er det dog en grundtanke i OPP, at den private finansiering har en afgørende indflydelse på, hvorledes projektet forløber. Bankerne vil, som det beskrives i kapitel 12, nemlig have en disciplinerende rolle i forhold til projektet, da det er banken, der har den største interesse i, at projektet forløber som

planlagt, idet gælden som regel betales ud af projektselskabets indtægter fra de leverede ydelser.

Endelig vil vi fremhæve, at fordelene ved at bruge OPP som udbudsform i bogen først og fremmest er anskuet med udgangspunkt i den offentlige udbyders interesser. For de private aktører betyder OPP et større ansvar og en binding af ressourcer – og konkurrencen er meget stærk mellem de private aktører. Det kan dog fremhæves, at der for de private aktører vil være den fordel, at OPP-kontrakten gør det attraktivt at bygge bedre og mere effektivt end i et traditionelt udbud med de gevinstmuligheder, der ligger heri – især for de mest kompetente leverandører.

Det er fremhævet i kapitel 12, at egenkapitalens størrelse i OPP-selskabet er væsentlig for dets mulighed for eller evne til at håndtere opgaven på betryggende vis i hele kontraktperioden. Men det vil samtidig givetvis være vanskeligt for entreprenører at binde større summer i et OPP-selskab over længere tid – især hvis de samme aktører forventer at indgå i flere OPP-projekter. Dermed bliver evnen til at håndtere finansieringsforholdene givetvis en vigtigt konkurrenceparameter for et OPP-konsortium, men det er også en faktor, som er med til at komplicere selve projektførelsen, især i udbudsfasen, hvor OPP-processen medfører et væsentligt forøget ressourceforbrug både for den offentlige og de bydende private parter.

### **Udbudsformen**

Ud over forskellene i samarbejdsformerne med henblik på, hvilke faser den private part skal varetage, vil der ofte være forskel på, hvordan parterne interagerer med hinanden. Dette kommer bl.a. til udtryk i forbindelse med den udbudsform, som den offentlige part vælger at anvende. Der har tidligere været ret begrænsende regler for udbud af offentlige projekter, men med det nye udbudsdirektiv, der trådte i kraft 1. januar 2005, opstod der muligheder for at foretage mere dialogprægede udbud (jf. kapitel 10).

De to væsentligste udbudsformer i relation til OPP er konkurrencepræget dialog og udbud efter forhandling, som begge muliggør en forholdsvis omfattende dialog mellem parterne, inden kontrakten underskrives. Forskellen på de to udbudsformer består primært i, at det ved konkurrencepræget dialog ikke er muligt objektivt at specificere



de tekniske såvel som de juridiske og/eller finansielle vilkår, som projektet er underlagt. Dette vil ofte være tilfældet i OPP-projekter, da disse er meget komplekse og derfor kræver en grundig dialog, inden vilkårene kan fastlægges endeligt (kapitel 10).

Der vil dog også kunne opstå situationer, hvor det kan diskuteres, hvorvidt det er tilladt at anvende konkurrencepræget dialog, da udbudsformen som sagt kun kan anvendes, hvis der er en væsentlig usikkerhed omkring tekniske, juridiske og finansielle forhold. Dette var netop tilfældet i Trehøje Kommune (kapitel 4), da de skulle udbyde opførelsen af en ny skole i Vildbjerg, fordi den offentlige udbyder havde mange ønsker og krav til den endelige løsning. Trehøje Kommune konkluderede indledningsvis, at det var muligt at udbyde projektet med konkurrencepræget dialog, men ændrede senere i processen udbudsform, da det viste sig umuligt at diskutere entreprenørernes forudsætninger inden for rammerne af konkurrencepræget dialog. Det vil givetvis også være et uafklaret spørgsmål, om forudsætningerne for konkurrencepræget dialog vil kunne opfyldes, når OPP får en større udbredelse og der dermed er mindre usikkerhed omkring projekternes forhold – men i givet fald vil dette jo netop betyde, at andre udbudsformer vil være nemmere at anvende.

Udbudskompleksiteten anses ofte som værende en af de væsentligste barrierer for OPP, og det er klart, at udbudsprocessen bliver dyr, besværlig og tidskrævende. Spørgsmålet er, om dette vil være en barriere for at opnå en tilstrækkelig konkurrence omkring OPP-projekter, i særdeleshed, når der er tale om mindre projekter. Også her kan Vejdirektoratets erfaringer måske være til inspiration, idet Mette Plejdrup Nielsen (kapitel 6) beskriver, hvordan de bydende parter i Riis-Ølholm-projektet blev honoreret for deres tilbud, da Vejdirektoratet indså, at udbudsprocessen ville være meget ressourcekrævende for de private selskaber. Trehøje Kommune (kapitel 4) har ligeledes taget konsekvensen af denne ressourcekrævende udbudsproces ved at afsætte et beløb til honorering af de konsortier, som ikke fik opgaven, velvidende, at dette beløb på ingen måde kunne modsvare de afholdte omkostninger.

Det må dog forventes, at udbudsprocesserne bliver mere og mere effektive, efterhånden som både de offentlige og private parter opnår erfaring hermed, ligesom ressourcerne må betragtes som godt givet ud – i al fald for den offentlige part og det vindende projekt – såfremt den

dialogprægede udbudsproces munder ud i innovative løsninger, som kan forbedre projektets værdi. Da tilbuddet på et OPP-projekt er meget krævende, vil prækvalifikationsfasen få en central betydning, men også denne vil kunne effektiviseres, når der er erfaringer fra et større antal OPP-projekter til rådighed, idet dette vil betyde, at de data, der systematisk indsamles om projekterne, vil kunne danne grundlag for prækvalifikationen, således som Curt Liliegreen lægger op til i kapitel 11.

### **Kontrakten**

I Danmark er der ikke tradition for at have meget detaljerede og udførlige kontrakter, da det i høj grad benyttes at henvise til standardiserede aftalevilkår. Der ses imidlertid en tendens til meget detaljerede OPP-kontrakter, hvilket formentlig skyldes, at mange OPP-erfaringer, herunder erfaringer vedrørende kontraktudarbejdelsen, stammer fra England (jf. kapitel 9), der i modsætning til Danmark har tradition for meget detaljerede kontrakter.

Denne detaljeringsgrad kommer bl.a. til udtryk i den Basiskontrakt med tilhørende vejledninger, som Erhvervs- og Byggestyrelsen har udarbejdet til brug i OPP-projekter. Basiskontrakten har bl.a. været anvendt af Trehøje Kommune (kapitel 4), og det har været Kurt Lopdrup og Preben Stauns vurdering, at de var hjulpet på vej af denne, men også at det er vanskeligt at lave en generel basismodel, der kan anvendes i alle OPP-projekter. Disse forfattere forventer, som et alternativ til en generel basiskontakt, at der efter nogle års erfaringer vil kunne udvikles en form for koncept for OPP-projekter inden for bestemte brancher, fx i relation til skolebyggerier.

Slots- og Ejendomsstyrelsen har ligeledes anvendt Basiskontrakten i Projekt Rigsarkiv (kapitel 3), og dette projekt illustrerer, at Basiskontrakten netop gennem erfaringer vil kunne videreudvikles, så den bliver nemmere at arbejde med. Undervejs i projektføreløbet er der nemlig løbende kontakt mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og Projekt Rigsarkiv med henblik på at opsamle erfaringer vedrørende eksempelvis udbudsmateriale, tildeling m.v.

Selvom det kunne have været behageligt og nemt, hvis der fra begyndelsen havde været en præcis og lettilgængelig standardkontrakt, som kunne danne grundlag for de første OPP-projekter, så skal man

nok være opmærksom på, at det er meget vanskeligt at lave en sådan – og givetvis helt umuligt at forestille sig, at den skulle være endeligt udarbejdet, inden der er erfaringer med et vist antal OPP-projekter. Vi kender herhjemme standardvilkår fra blandt andet entreprisområdet, teknisk rådgivning og serviceydelser (jf. kapitel 10), men sådanne standardiserede aftalevilkår har kun kunnet udarbejdes, fordi der allerede gennem praksis var etableret standarder. Derfor må udarbejdelsen af standardvilkår og -kontrakter på OPP-området nødvendigvis foregå ved en vekselvirkning mellem forskellige bud på, hvorledes sådanne vilkår og kontrakter kan udformes, samt en praktisk afprøvning af dem. Det lægger en vis byrde på skuldrene af dem, der udvikler de første OPP-projekter.

### **Brugernes involvering**

Det er også kendetegnende for OPP-projekter, at der generelt er en høj grad af brugerinvolvering – blandt andet fordi dette er én af de faktorer, der skal skabe innovationen i projektet. Brugerinvolveringen er ligeledes nødvendig, når funktionskravene til projektet skal beskrives, da dette så vidt muligt bør ske med udgangspunkt i brugernes behov.

Der kan være flere måder at organisere dette på. I kapitel 3 satte Carsten Jarlov, Bo Kobber Petersen, Bente Andersen og Pernille Basstrup Henriksen fra Slots- og Ejendomsstyrelsen netop fokus på styrelsens rolle som bestiller af Projekt Rigsarkiv, idet brugerne var repræsenteret gennem Kulturministeriet og Statens Arkiver. I dette projekt var brugerne meget involverede, hvilket givetvis er en forudsætning for, at et projekt med en så specialiseret anvendelse kan realiseres som et OPP-projekt.

Også i de andre OPP-projekter er der blevet lagt vægt på brugernes involvering. Eksempelvis beskrives det i kapitel 4 detaljeret, hvorledes skolebyggeudvalget i forbindelse med planlægning af Vildbjerg skole bestod af lederen af den eksisterende skole, lærerrepræsentanter, forældrerepræsentanter, elevrepræsentant, lærerforeningsrepræsentant samt skoledirektøren. Dette udvalg deltog fra projektets begyndelse i formuleringen af funktionskrav til byggeriet samt den efterfølgende driftsfase.

Tilsvarende fremhæver Christian Grønberg, Klaus Pallesen og Ny Weisser Øhlenschläger i kapitel 7, at brugerinvolveringen er en væ-

sentlig del af selve ideen med samarbejdsformen, men at dette kræver, at den offentlige part afsætter tilstrækkeligt med ressourcer til denne del af processen. Det kan fx betyde, at medarbejdere skal have yderligere uddannelse – og det kan også have en betydning, hvis den offentlige part involverer sig i projektets fremdrift ved fx at stille en projektleder uden for projektorganisationen til rådighed.

### Afsluttende betragtninger

Der er ikke tvivl om, at de hidtidige OPP-projekter har været forholdsvis dyre at “administrere”. Der har været tale om langt større rådgivermedvirken, end hvad angår et traditionelt byggeprojekt, ligesom langt flere personer har været involveret hos den offentlige part. En del af dette kan tilskrives, at OPP er et koncept, hvis indhold først nu er under etablering herhjemme. Derfor kan omkostningerne til et OPP-projekt i et eller andet omfang forventes at blive reduceret ved kommende projekter. Det gælder i særdeleshed, hvis den samme offentlige virksomhed vil udbyde andre projekter som OPP, men der kan også forventes en vis reduktion i disse projektomkostninger, når der i det hele taget er større viden og erfaringer med OPP i Danmark. Endelig vil etableringen af en central offentlig ekspertise i OPP – fx i form af en statslig bestillerfunktion (jf. kapitel 3) eller et særskilt organ til rådgivning om OPP, vurdering af projekters egnethed, godkendelse af projekter osv. som foreslået af Tom Ahmt og Svend Petersen (kapitel 5) – også kunne effektivisere administrationen.

Der foretages normalt en vurdering af OPP kontra traditionelt udbud, så det må være udgangspunktet, at de rapporter, der her har været udarbejdet, har været positive i forhold til at gennemføre de projekter, der beskrives i bogen, som OPP. Sædvanligvis benyttes den såkaldte komparatormodel, der er udviklet af Erhvervs- og Byggestyrelsen, til at beregne de forventede konsekvenser af anvendelse af OPP-modellen sammenlignet med en tilsvarende traditionel løsning. En sådan sammenligning er endnu mere vanskelig og usikker end en traditionel vurdering af investeringsplanerne for en virksomhed, både fordi der er involveret mange faktorer, som kan være vanskelige at kvantificere, og fordi OPP-projekter sammenlignet med “almindelige” investeringer i særdeleshed involverer en række faktorer, der ikke vedrører økonomiske gevinster.

Herudover kompliceres OPP-projekter og sammenligningen heraf med "almindelige" offentlige bygge- og anlægsprojekter af, at der – som beskrevet i kapitel 13 – skal tages stilling til en række forhold i relation til, hvilke parter der skal bære hvilke risici igennem projektets levetid. OPP indebærer, at disse risici skal pris-/omkostningsvurderes, mens de i almindelige projekter ikke er eksplicitte, men indirekte bæres af den offentlige part. Dvs. i sidste ende af skatteyderne. Dette er også årsagen til, at det kan være vanskeligt at sammenligne finansieringsomkostningerne ved et almindeligt projekt med et OPP-projekt. Man kan være fristet til at tro, at et OPP-projekt vil indebære en højere finansieringsomkostning, fordi det offentlige kan låne billigere end private aktører, men som det diskuteres i kapitel 12, er dette næppe en helt ukompliceret betragtning, idet forskellen i finansieringsomkostningerne i høj grad er relateret til, hvorledes projektrisikoen finansieres.

Det er et fællestrek for kapitlerne, der beskriver de praktiske erfaringer, at mange forhindringer har måttet ryddes af vejen. Eksempelvis har modellerne for kontraktgrundlaget været under udvikling undervejs (kapitel 3 og 4), moms- og skatteforhold har været uafklarede (kapitel 4), nye kontraktformer har skullet tages i anvendelse, rammerne for den politiske kontrol af partnerskaber (kapitel 7) og grænserne for en kommunes aktiviteter har skullet etableres (kapitel 8), nye roller for fx vejbestyrelser (kapitel 5) og bestillerrådgivere (kapitel 3) har skulle indøves osv. Mange af disse forhold er der nu – som det blandt andet ses af kapitlerne – fundet praktiske løsninger på.

Måske synes de engagerede og entreprenante aktører i både den offentlige og private sektor, som er gået foran, selv, at deres projekter har været længe undervejs, at deres organisationer har været langsomme og tunge at danse med, og at de lovgivningsmæssige rammer har været hindrende eller mangelfulde. Og måske har mange iagttagere af forløbene tvivlet, når OPP gang på gang er blevet erklæret død i medierne, og når ivrige og utålmodige folk offentligt har råbt på flere projekter og mere offentligt initiativ. Men kapitlerne i bogen har også vist, at udviklingen faktisk er gået hurtigt. Der har været en naturlig modningsproces både politisk og praktisk, og som enhver, der medvirker ved udviklingen af nye metoder og praksisser, ved, så vil der altid være en træghed i begyndelsen.

Vi hæfter os også ved, at det gennemgående er gode erfaringer, der præsenteres i kapitlerne. Der er fundet løsninger på de opståede for-

hindringer, og projekterne lever, ligesom forfatterne er positive og hver for sig synes tilfredse med de resultater, der er opnåede. Det er dermed nogle vigtige skridt, der er taget. Vi ville gerne som afslutning på bogen have kunnet præsentere nogle klare konklusioner på, hvad OPP ville udvikle sig til i det kommende år. Men det finder vi ikke er muligt på det foreliggende grundlag. Vi kan kun sige, at begyndelsen har vist, at det er muligt at etablere OPP-projekter i Danmark, at der i øjeblikket er en politisk vilje til det, og at de faglige forudsætninger i relation til finansieringsforhold, kontraktforhold, risikoafdækning mv. er på plads blandt de danske rådgivere. Her har disse første projekter givetvis også haft en stor betydning, da der er blevet opbygget kompetencer og erfaringer i de private konsortier og rådgivervirksomheder, der har været involveret i projekterne på forskellig vis.

Vi vil krydse fingre for den fremtidige udvikling af offentlig-private partnerskaber og for de projekter, der har været beskrevet i bogen her. Og så vil vi til sidst endnu en gang takke alle, der har medvirket til denne bog ved at dele deres erfaringer fra konkrete projekter og viden om de specifikke områder af betydning for OPP-projekter med alle os læsere.