

Nye muligheder med Offentlige-private partnerskaber

Af Professor, Per Nikolaj Bukh, Aalborg Universitet (www.pnbukh.com)

Selvom statens overskud i disse år når nye højder, er der fokus på den offentlige sektors opgaveløsning og effektivitet. Der er en forventning om både bedre og billigere løsninger til de bestående opgaver eller som minimum en forsikring om, at opgaverne bliver løst tilfredsstillende nu og i fremtiden. Hvis vi ikke blot skal løbe hurtigere er det nødvendigt at fokusere på, hvorledes vi løser opgaver – og i hvilket regi de bedst løses. Det er i særdeleshed et spørgsmål om, hvilke opgaver, der skal løses af private virksomheder og om, hvilke modeller der skal anvendes for at sikre fornuftige samfundsmæssige løsninger, hvis ikke det offentlige med fuldt ejerskab skal udføre alle de nuværende offentlige opgaver.

Udfordringerne indenfor byggeri- og anlæg

Vi står over for en række udfordringer. De bestående aktiver (f.eks. skoler og jernbaneskin-ner) er ofte nedslidte og kræver væsentlige nyinvesteringer, den sædvanlige måde at håndtere investeringer på i offentlige virksomheder ansporer til kortsigtede beslutninger, der er behov for nye investeringer i infrastruktur (f.eks. letbaner og veje), funktionskravene stiger i kompleksitet (f.eks. arbejdsmiljø, fleksibel læring og kombinerede anvendelser) samtidig med at samfundets hastige udvikling skaber behov for fleksibilitet i forhold til nye anvendelser og funktioner. Desuden øges de byggetekniske krav til alle former for byggeri kraftigt, lovgivningen omkring mange offentlige bygge- og anlægsprojekter er kompliceret og lige i øjeblikket er byggemarkedet meget ophedet med stigende priser, fokus på lånerammer etc. som konsekvens.

Et tilbageblik på en række af især de store offentlige projekter (f.eks. DR's koncertsal, Metroen og diverse broer) viser at det er vanskeligt at gennemføre projekterne uden væsentlige budgetoverskridelser. Selvom store projekter synes at have en indbygget kompleksitet, der gør dem vanskelige at styre kan de samme problemstillinger genfindes i mange mindre projekter: De ønskede funktionskrav kan vanskelig rummes indenfor de bevillingsrammer, der lægges til grund for projekterne, behov og ønsker øges hen over projektførelsen og kun få projekter realiseres med lavere omkostninger end budgettet.

Selvom udfordringerne tårner sig op byder udviklingen også på nye muligheder. Strukturreformen er en anledning til at gentænke de sædvanlige organiserings- og samarbejdsformer – også inden for byggeområdet. Der er for et første et stort potentiale – både i relation til omkostningseffektivitet, forbedret kvalitet og nye serviceudbud – i at sammentænke forskellige anvendelsesområder, når nye byggerier skal etableres. Det kan f.eks. være at integrere daginstitutioner med handicapboliger, som man har gjort i Græsted-

Gilleleje, men man kan forestille sig mange andre typer integrerede projekter, hvor også private virksomheders funktionsbehov indtænkes. For det *andet* begynder vi også herhjemme at få erfaringer med nye former for offentlig-private samarbejde, som har helt andre karakteristika end de strukturer vi har været vant til.

Nye krav kræver innovative løsninger

Offentligt-privat Partnerskab (OPP) er i sig selv udtryk for en innovativ måde at organisere den offentlige opgaveløsning på – og er samtidig en af de nye og lovende muligheder for at forbedre den offentlige sektors innovationskraft – dels ved at udnytte de kompetencer og erfaringer, som private virksomheder besidder og dels ved at udnytte den effektiviserings-, forbedrings- og innovationskraft, der ligger i de mekanismer, der driver virksomheder på et kommercielt marked.

Den form for partnerskaber, som OPP vedrører er ikke "kun" når en offentlig og en privat virksomhed indgår en aftale om at løse en opgave i fællesskab. Partnerskaber er heller ikke kun, når der indgås aftaler om, at den offentlige part skal have del i det overskud, den private part skaber i det konkrete projekt eller i fremtidige projekter osv., selvom sådanne *partnerskaber* ofte er innovative og bidrager til både forbedret opgaveløsning, innovation og effektivisering. Det er heller ikke samarbejde i den forstand, at den offentlige part køber ydelser hos private virksomheder, indgår aftaler om, at opgaver, man tidligere selv varetog, nu skal løses af private virksomheder og eventuelt sættes i udbud; altså *udliciteringer*.

Hvad karakteriserer OPP?

Selvom OPP-begrebet ikke nødvendigvis har en helt stringent definition, når man ser hen over den store mængde rapporter, analyser, artikler og bøger, der findes på området, så er der nogle klare karakteristika, som mere eller mindre klart kan genfindes i OPP-projekter. Der er for *første* tale om, at kernen i projektet er et bygge- eller anlægsprojekt, for det *andet* indtræder den offentlige part i en bestillerrolle, hvor det er de funktionskrav, byggeriet skal opfylde i relation til den fremtidige anvendelse, der udbydes. Bestillerrollen indebærer for det *tredje*, at den offentlige part normalt ikke ejer byggeriet, men derimod blot betaler for brugen af det. Normalt vil byggeriet dog overgå til den offentlige sektor på et tidspunkt ud i fremtiden

For den private part gælder det som et *fjerde* karakteristika, at projektet skal finansieres med lånte midler, og for det *femte* at projektet etableres som et særskilt selskab, hvis aktionærer normalt vil være de parter, som samarbejder om projektet – herunder udvikling, opførelse og efterfølgende drift. Som det *sjette* punkt, skal det fremhæves, at partnerskabstanken er central, således at der i alle faser arbejdes sammen mod at realisere projektets målsætninger og at samarbejdet også indebærer en eksplicit stillingtagen til, hvorledes konsekvenserne af

både planlagte og uforudsete økonomiske hændelser skal bæres af de forskellige parter. Endelig, som det *syvende* punkt, vil OPP-projekter være funderet på såkaldt totaløkonomiske betragtninger, hvor udviklings-, opførelses- og driftsfasen ses i sammenhæng, idet det normalt vil være den private part, der gennemfører projektet, ligesom denne også står for den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

Inden for disse rammer er der mange varianter og muligheder for, hvordan et OPP-projekt kan struktureres – og, som det vil fremgå, når man studerer erfaringerne fra de første danske OPP-projekter, er de enkelte elementer i sig selv velkendte i mange andre sammenhænge. Dette er illustreret i bogen *Det er så yndigt at følges ad: Danske erfaringer med Offentlig-Privat samarbejde* (Børsens Forlag, 2006), hvor mange forskellige erfaringer præsenteres, og hvor alle elementerne i et OPP-projekt ikke nødvendigvis er til stede på én gang. Selvom mange sikkert synes, at det går for langsomt med etableringen af OPP-projekter i Danmark, så viser bogens kapitler om de danske projekter, at vi trods alt er kommet i gang, at potentialet vurderes som værende stort og at de foreløbige erfaringer er gode.

Udfordringen er, at bringe de mange elementer og visioner for et OPP-projekt sammen og trække på eksisterende erfaringer og kompetencer uden at vanetænkning og traditioner bliver en hæmsko. Det er nemt at beskrive visionen og potentialet for OPP, men der er ikke tvivl om, at det er noget mere kompliceret i praksis. Der skal i begyndelsen nytænkes hos både de offentlige og private parter, og de første erfaringer herhjemme vil sikkert blive baseret på mange overvejelser og møde mange hindringer, som efterfølgende projekter vil komme lettere henover, idet der så vil være et langt større erfaringsmateriale tilgængeligt.

En vanskelig start?

Der har i medierne været en del kritik af OPP. Det har dog ikke været en kritik af selve grundtanken bag OPP – og heller ikke af den overordnede lovgivning eller politiske målsætning med OPP i Danmark. Kritikken går snarere på, at der er for lidt fremdrift i udviklingen. Dels har der blandt de private aktører været nogen skuffelse over, at der ikke allerede nu har været udbudt flere projekter som OPP, og dels har nogle af de offentlige udbydere oplevet, at processen har været langt mere vanskelig, end man havde forestillet sig.

Der har været uforudsete vanskelige forhold undervejs, fx i forbindelse med moms- og skattelovgivningen, lovgivning og bestemmelser, som har været længe undervejs, vejledninger m.v. som har måttet revideres, og som de offentlige bestillere måske alligevel ikke helt synes dækkede det behov, der har været. Men det er også vigtigt at være opmærksom på, at OPP repræsenterer en så omfattende nytænkning af den offentlige opgaveløsning, at det simpelthen er vanskeligt, at udtænke et fuldstændigt klart koncept fra begyndelsen uden at basere det på erfaringer fra eksisterende projekter – som jo af gode grunde ikke er etableret i opstartsfasen.

At der kan opstå udfordringer, når offentlige udbydere går nye veje i opgaveløsningen, er ikke ualmindeligt. Det kan være i snitfladen mellem de nye tilgange og den eksisterende regulering, i forhold til markedet og ikke mindst i den omstillingsproces, hvor der er behov for nye kompetencer på såvel den offentlige som den private side af bordet. At indgå i et partnerskab kræver evnen til at indgå i dialog og vise gensidig respekt, herunder forståelse for hvordan det offentlige system og leverandørmarkedet fungerer.

Det er ganske givet, at mange af de udfordringer, som de første projekter har mødt og de løsninger, der er fundet, vil repræsentere en overgangsfase, således at de fremtidige projekter vil kunne nyde godt af det arbejde, der er gjort indtil nu. Det kan bestemt forventes, at der i de kommende år vil blive etableret langt flere OPP-projekter. Dels har mange offentlige bygherrer ganske naturligt nok afventet de første erfaringer, inden de gik videre, og dels har man i den kommunale/regionale sektor været optaget af den igangværende omstilling af strukturen. I det hele taget vil strukturereformen nok også betyde, at de enkelte projekter bliver større, hvilket taler for, at de er mere egnede som OPP-projekter.

Tekstboks



Per Nikolaj Bukh, Cand. oecon., ph.d. (www.pnbukh.com) er professor ved Institut for Erhvervsstudier, Aalborg Universitet. Han er forfatter til en række artikler og bøger om forskellige emner, blandt andet *Strategikort: Balanced Scorecard som strategiværktøj* (2004, Børsens Forlag) og *Det er så yndigt at følges ad: Danske erfaringer med Offentlig-Private Partnerskaber* (2006, Børsens Forlag). Herudover er Per Nikolaj Bukh medlem af flere erhvervsvirksomheders bestyrelser og han har fungeret som rådgiver for en række private og offentlige virksomheder omkring strategi og design af økonomistyrings- og ledelsessystemer.



Det er så yndigt at følges ad: Danske erfaringer med Offentlig-Privat Partnerskab (Børsens Forlag, 2006). Med denne bog samler Per Nikolaj Bukh og Torben Korsager en række af landets førende eksperter og praktikere inden for offentlig-privat partnerskab (OPP). Bogen præsenterer et samlet billede af de væsentligste danske erfaringer og eksempler. Der findes mange former for samarbejde mellem offentlige og private virksomheder, og gennem bogen bliver de gennemgået og diskuteret. Herudover giver bogen et grundigt indblik i hele processen i forbindelse med OPP, fra planlægning over opstart, kontrakt og udførelse til efterfølgende succesfuld drift.