
Program	3
Internationale erfaringer med OPP	5
Af Carsten Greve, Ph.D., Professor mso, International Center for Business and Politics, CBS.....	5
Introduktion til OPP i Danmark	9
Af Line Groes, projektleder OPS-rejseholdet, Erhvervs og Byggestyrelsen.	9
Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber	12
Af Michael Birch, Selskabsdirektør, Transportministeriet	12
Erfaringer med OPP	13
Af Flemming Bækkeskov, direktør, Pihl & Søn.....	13
Norske erfaringer med OPP	19
Af Kjersti Billehaug, Sjefingeniør, Vegdirektoratet	19
Motorvejsprojektet Kliplev – Sønderborg	23
Af Jens Holmboe, Anlægsschef, Vejdirektoratet	23
OPP i fremtidens infrastruktur i Danmark	26
Af Klaus Ahm, Partner, Transaction Advisory Services, Infrastruktur og OPP, Ernst & Young.....	26
OPP i fremtidens infrastruktur i Danmark?	31
Af Ole Krog, viceadm. direktør, DI	31
Infrastruktur i ATP's portefølje	35
Af Ulrik Dan Weuder, Portfolio Manager, ATP.....	35
Curriculum Vitae	37
Klaus Ahm	37
Kjersti Billehaug.....	37
Flemming Bækkeskov	37
Carsten Greve	38
Line Groes	38
Ole Krog.....	38

Program

Seminar for Folketingets Trafikudvalg om:

Offentlig privat partnerskab

Tirsdag den 9. september 2008 kl. 12 – 15.30 på Christiansborg, København.

Kl. 12.00 – 12.45 Introduktion til OPP

Hvad er Offentlig Privat Partnerskab? OPP i forhold til andre organisations- og samarbejdsformer. En konceptuel model for OPP., Danske Puljemidler til OPP.

- Carsten Greve, Ph.D., Professor mso, International Center for Business and Politics, CBS
- Line Groes, Projektleder, OPS-rejseholdet, EBST
- Michael Birch, Selskabsdirektør, Transportministeriet
Med bisidder Kasper Korsgaard Bertelsen, Fuldmægtig, Transportministeriet

Kl. 12.45 – 13.45 Erfaringer med OPP

Erfaringer med OPP projekter– hvilke erfaringer med OPP i Danmark kan overføres til infrastruktur projekter? Konkrete erfaringer fra motorvejsbyggeri i Norge og muligheden for et OPP projekt i Sønderjylland.

- Flemming Bækkeskov, direktør, Pihl & Søn A/S
- Kjersti Billehaug, Sjfeningenør, Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Jens Holmboe, Anlægschef, Vejdirektoratet
Med bisidder Bo Tarp, kontorchef, Vejdirektoratet

Kl. 13.45 – 14.00 Pause

Kl. 14.00 – 15.00 OPP i fremtidens infrastruktur i Danmark?

Hvilke muligheder er der i OPP og hvad skal der til for at realisere dem?

- Klaus Ahm, Partner, Ernst & Young
Med Bisidder Bent Løwe, Senior Manager, Ernst & Young
- Ole Krog, admvice direktør, Dansk Industri
- Ulrik Weuder, Portfolio Manager, ATP

Kl. 15.00 – 15.30 Fælles paneldiskussion

Oplægsholderne får mulighed for af kommenterer dagens oplæg og give anbefalinger til en videre proces. Politikerne kan spørge hele panelet.

Internationale erfaringer med OPP

Af Carsten Greve, Ph.D., Professor mso, International Center for Business and Politics, CBS

Hvad er OPP? – international definitioner

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) kan enten defineres bredt – hvor alle typer af samarbejder mellem den offentlige sektor og den private sektor inkluderes – eller mere snævert, hvor fokus er på samarbejde om infrastrukturprojekter mellem offentlige og private aktører.

Et eksempel på en definition kan være: "Cooperation between public and private actors in which they jointly develop products and services and share risks, costs and services connected with these products" (Van Ham & Koppenjan 2001 citeret i Hodge & Greve 2005). Der er typisk forskellige faser i et OPP-infrastrukturprojekt, bl.a.: Design, finance, build, own, operate, maintain, transfer. Det har givet anledning til mange forskellige kombinationer og forkortelser, f.eks. BOOT (build-own-operate-transfer). DFBO (design, finance, build, operate). Den private part er med i forskellige faser og der laves som regel en fælles organisatorisk enhed – et OPP selskab – til at varetage opgaven med at organisere og finansiere infrastrukturprojekter.

Internationalt er der forskellige forståelser af et OPP. I den Europæiske Union (EU) har man diskuteret, hvad et OPP i flere år, men der er ingen fast definition som er gældende i fællesskabsretten. EU forstår dog OPP på følgende måde:

"Dette samarbejde, der som oftest er langsigtet, er kendetegnet ved at den private part, der deltager i flere faser af det pågældende projekt (tilrettelæggelse, udførelse og drift), får tildelt en rolle og påtager sig risici, der traditionelt hviler på det offentlige, og ofte medvirker til finansieringen af projektet". (Kommissionen for de Europæiske fællesskaber 05.02.2008).

I en præcisering hedder det: "Ved et institutionaliseret offentlig-privat partnerskab forstår Kommissionen et samarbejde mellem offentlige og private parter, som danner en enhed med både offentlig og privat kapitaldannelse, og som gennemfører offentlige kontrakter eller udnytter koncessioner". (Kommissionen for de Europæiske fællesskaber 05.02.2008).

OECD har i en nylig rapport defineret OPP således:

"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 objectives of the private partners, and where the effectiveness of the alignment depends on a sufficient transfer of risk from the public to the private partners (OECD 2008. 17).

Hvad er nyt ved OPP i forhold andre organiseringsformer?

OPP adskiller sig fra udlicitering og andre typer af offentlig-private samspilsformer ved mindst tre faktorer:

- Inddragelse af privat finansiering af offentlige infrastrukturprojekter, herunder risikodeling
- Den store kompleksitet i de kontrakter og kontraktarrangementer som omgiver partnerskabet
- De ændrede styrings og kontrolmekanismer

Internationalt har OPP været anvendt på mange forskellige typer af infrastrukturprojekter: nye hospitaler, bygning af veje og broer, jernbaneinfrastruktur, kulturhuse m.v. (se oversigt fra HM Treasury 2006 m.fl.)

Hvorfor OPP? Internationale tendenser

I den internationale debat har der især været fremhævet tre årsager til at bruge OPP:

- Økonomi: Projekterne kan give en bedre økonomi og dermed spare det offentlige penge samtidig med at projekternes kvalitet holdes på samme niveau eller forbedres.
- Planlægning og risikodeling: Inddragelse af private partnere giver fokus på mere langsigtet planlægning, fordi private gerne ser vil sikre, at deres investeringer giver det forventede afkast, og fordi private aktører har opbygget en stor ekspertise i projekthåndtering.
- Innovation: OPP skulle gerne kunne give nogle mere innovative og nyskabende projekter, når det offentlige og det private får mulighed for at samarbejde intensivt.

Hvor er OPP udbredt internationalt?

OPP har været benyttet i en række lande verden over. Der har været mest aktivitet i lande som Storbritannien, Australien, Irland, Canada, Holland (Koppenjan 2005) og USA (GAO 2008). Briterne begyndte for alvor aktiviteterne med OPP fra 1992 og frem under en konservativ regering, men fortsatte aktiviteterne under New Labour fra 1997 og frem. Der er også spirende aktivitet i lande som Tyskland, Spanien og flere af de nye medlemslande i EU. I Danmark har der til sammenligning kun været et meget begrænset aktivitetsniveau, hvoraf især projekterne på Trehøje skole i Vildbjerg og det nye Rigsarkiv trukket opmærksomhed. Policy-mæssigt er grundlaget stadig "Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber", der kom i 2004. Senere er OPP blevet adresseret i flere sammenhænge (bl.a. i Infrastrukturkommissionen i 2008), men den samlede afvejning af OPP-politikken mangler fortsat. Til sammenligning kan nævnes, at New Labour gjorde meget ud af, at få det politiske og juridiske grundlag lagt i faste rammer ved regeringstiltrædelsen i 1997. Det stabile institutionelle set up om OPP i Storbritannien har betydet, at de forskellige offentlige og private aktører har kunne holde et højt aktivitetsniveau.

I Storbritannien er der over 700 OPP projekter igang. Primus motor for udviklingen har være HM Treasury (2006). Udviklingen i Storbritannien er blevet fulgt tæt af The National Audit Office, der har evalueret mange af aktiviteterne. I Australien har projekterne været i gang i flere delstater, bl.a. i Victoria og New South Wales.

Hvorfor var disse lande i front? Der findes flere bud herpå. Et af dem er, at flere i disse lande i forvejen havde erfaringer med inddragelse af private aktører i den offentlige opgavevaretagelse gennem privatisering og udlicitering. OPP var således "det næste skridt" for lande som Storbritannien og Australien. Et andet bud er landenes investeringsbehov. I især Storbritannien var der i især 1990'erne et stort efterslæb i investeringer i infrastruktur. En af måderne at udbygge infrastrukturen på var at inddrage den private

sektor, bl.a. gennem at lade den private sektor stå for finansieringen af projekterne. I andre lande, f.eks. Danmark, har den offentlige sektor været udviklet på en anden måde, hvor behovet for privat kapital ikke har været det samme.

Hvad er erfaringerne med OPP internationalt?

Der er en række erfaringer efterhånden fra lande "længst fremme", men det er stadig også relativt tidligt at konkludere endeligt på, hvorvidt "OPP virker eller ej"; bl.a. givet de lange kontraktperioder i projekterne.

I Storbritannien er erfaringerne overvejende positive, selv om der også kan findes kritiske og skeptiske røster. En Cambridge-økonom, Michael Pollitt, har f.eks. evalueret OPP-erfaringerne i Storbritannien ud fra det empiriske materiale i National Audit Office's rapporter. I Storbritannien benævnes infrastruktur OPP projekter ofte efter det Private Finance Initiative (PFI), som først satte OPP på den politiske dagsorden. Pollitt nåede frem til følgende konklusion:

"What are the lessons of the UK PFI experience for other countries in the area of hard assets? It seems difficult to avoid a positive overall assessment. The UK PFI seems to have been generally successful relative to what might have happened under conventional public procurement. Projects are delivered on time and to budget a significantly higher percentage of the time. Construction risks are generally transferred successfully and there is considerable design innovation." (Pollitt 2005: 226).

Omvendt kan man også finde kritikere af de britiske erfaringer. Professor Jean Shaoul fra Manchester University konkluderede i sin gennemgang af OPP i Storbritannien, at "The evidence shows that the outcomes are inconsistent with the claims. At best, PFI has turned out to be very expensive with the inevitable consequences for service provision. But when things went wrong, and this was not infrequent, the costs were diffused throughout the public sector and onto the public at large, a travesty of risk transfer" (Shaoul i Hodge & Greve 2005: 202).

I Australien er mange af projekterne løst tilfredsstillende, men der er også åbne spørgsmål om bl.a. konsekvenserne for styringen af den offentlige sektor og den demokratiske dialog og indsigt, når kontraktens kompleksitet tages i betragtning.

Flere internationale evalueringer af erfaringerne med OPP tilkendegiver, at der både er positive erfaringer i en række projekter, men at der også skal tages hensyn til landenes institutionelle forudsætninger og muligheder for at gennemføre OPP-projekter før en endelig vurdering kan foretages, og at der fortsat savnes mere solide empiriske studier af konsekvenserne på sigt (Hodge & Greve 2007). Desuden viser undersøgelser fra f.eks. Holland, at samarbejde kræver hårdt arbejde, og at det kan være en krævende proces at forene offentlige og private aktører over længere tidsperioder (Koppenjan 2005).

I de internationale organisationer gives der også en forsigtig opbakning til OPP, men uden, at OPP prises som den eneste metode til at håndtere offentlige infrastrukturprojekter på. OECD har for nylig bekendtgjort, at de enkelte lande skal definere de juridiske rammer og policy-rammer for at sikre, at den fornødne kapacitet er til rådighed i de enkelte landes administrationer for at initiere og styre OPP'er. (OECD 2008: 12). EU har med sin nylige "fortolkningsmeddelse" og sit Green Paper (2004) gjort en indsats for at bidrage til oplysningen om OPP i Europa. Verdensbanken (2007) har anbefalet de nye medlemslande i EU til at sikre den institutionelle kapacitet i landene er til stede for at kunne drage nytte af OPP-projekter.

Konklusion

Konklusionen er kortfattet,

- at der er ved at være en fælles forståelse i verden for, hvad et OPP er på infrastrukturområdet, men at der samtidig ikke er en nøgelfast definition som alle benytter.
- at der forskellige begrundelser for OPP, hvor økonomi, planlægning og risiko-delning og innovation mellem offentlige og private aktører er nogle af de mest fremtrædende.
- at det nye i OPP er den systematiske anvendelse af privat finansiering, men også de mere komplekse kontrakter og de ændrede styringsforhold for regeringer og parlamenter, der skal kontrollere projekterne.
- at især lande som Storbritannien, Australien, Holland og Irland m.fl. har haft mange OPP-projekter (Storbritannien over 700), og at mange lande er ved at komme efter det, men at det danske aktivitetsniveau er meget begrænset sammenlignet med andre lande.
- at der påvist gevinster ved at bruge OPP, når det gælder kvalitet for pengene (value for money) og risikodeling m.m., men at der også findes kritiske røster, og at der stadig ikke findes tilstrækkeligt med forskningsbaserede evalueringer, bl.a. pga OPP-projekters kontraktperioder på 30 år mv., til kunne give præcise svar på "om OPP virker".
- at internationale organisationer som EU, OECD og Verdensbanken giver en forsigtig opbakning til OPP-muligheden, men heller ikke mener, at OPP vil løse alle problemer med infrastrukturprojekter, og at OPP kræver grundighed, forberedelse og hårdt arbejde før de kan lykkes.

Referencer

- Commission of the European Communities. 2004. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels(2004) 327 final. Se også: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm
- GAO United States Government Accountability Office. 2008. *Highway Public-Private Partnerships. More Rigorous Analysis Up-front Analysis Could Better Secure Potential Benefits and Protect the Public Interest.* Washington D.C. Government Accountability Office (GAO report 08-44).
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten. Red. 2005. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience.* Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten. 2007. "Public-Private Partnerships. An International Review of Performance." *Public Administration Review (USA)* Vol. 67. No. 3, pp. 545-558.
- HM Treasury (UK). 2006. *PFI – Strengthening Long-Term Partnerships.* London: HMSO.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber. 2008. Kommissionens fortolkningsmeddelelse om anvendelse af fællesskabslovgivningen om offentlige kontrakter og koncessioner på institutionelle offentlig-private partnerskaber (IOPP'er). Bruxelles, den 05.02.2008 C(2007)6661.
- Koppenjan, J.F.M. 2005. "The Formation of Public-Private Partnerships. Lessons from Nine Transport Infrastructure Cases in the Netherlands" *Public Administration* Vol. 83. No. 1. pp. 135-157.
- OECD. 2008. *Public-Private Partnerships. In Search of Risk Sharing and Value for Money.* Paris: OECD.
- Pollitt, Michael. 2005. "Learning from UK Private Finance Initiative" I Hodge, Graeme & Greve, Carsten. Red. 2005. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience.* Cheltenham: Edward Elgar, pp. 207-230.
- World Bank. 2007. *Public-Private Partnerships in the New EU Member States.* Washington D.C.: World Bank

Introduktion til OPP i Danmark

Af Line Groes, projektleder OPS-rejseholdet, Erhvervs og Byggestyrelsen.

Hvad er et OPP?

OPP er betegnelsen for et samarbejde mellem en offentlig myndighed og en privat part, hvor sidstnævnte både tilvejebringer finansieringen af anlægsaktivet, står for den praktiske udførelse af anlægsarbejdet og efterfølgende står for den løbende vedligeholdelse af aktivet i en længere årrække – typisk 25-30 år.

Aftalen er baseret på en økonomisk funderet risikodeling mellem den private og offentlige part, hvor risici varetages af den part, der bedst kan påvirke/styre dem. Aftalen er ligeledes baseret på en totaløkonomisk tankegang, hvor en samling af anlæg, drift og vedligehold i én aftale sikrer langsigtet løsninger og derved kvalitet i hele byggeriets levetid.

Regeringen udgav i januar 2004 en handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP). Handlingsplanen indeholder ti initiativer til fremme af OPP i Danmark. I handlingsplanen defineres OPP som følgende:

- OPP er baseret på en helhedsvurdering af, hvordan en opgave løses mest hensigtsmæssigt – bl.a. via en sammenkædning af finansiering, udvikling, etablering og drift.
- OPP kan i højere grad end traditionel udlicitering give rum til innovation både i organiseringen og håndteringen af de offentlige opgaver.
- OPP indebærer et stærkt fokus på en hensigtsmæssig ansvarsfordeling og dermed en bedre udnyttelse af de offentlige og private kompetencer, så disse supplerer hinanden bedst muligt.
- OPP kan være med til at styrke forberedelsen og gennemførelsen af projekter, så de holder sig inden for de opstillede tids- og budgetrammer ved at give den private investor de rette incitamentter til at kontrollere opgaveløsningen.

For mere information om OPP, se vedlagte fakta-ark om OPP.

OPP i forhold til andre organisationsformer:

Koncept - udvikling	Design/ Projektering	Udførelse	Vedlige - holdelse	Drift	Finansiering
	TOTALENTREPRISE		KLASSISK UDBUD	KLASSISK UDBUD	
	PARTNERING		SERVICEPARTNERSKAB		
SAMLET UDBUD					
OFFENTLIG-PRIVAT PARTNERSKAB (OPP)					

OPP adskiller sig fra de andre samarbejdsformer ved at have en lang kontraktperiode, der typisk vil vare 25-30 år. Det særlige ved OPP er, at projektet finansieres ved private midler. Denne konstruktion giver gode betingelser for en totaløkonomisk helhedsbetragtning, da konsortiet har ansvaret for bygningen/anlægget i hele kontraktens løbetid.

Et særkende ved OPP-projekter er den systematiske risikovurdering, hvorefter risiciene deles mellem den offentlige og den private part, således at de placeres hos den part, der er bedst og billigst kan varetage dem.

Til fælles med nogle af de andre samarbejdsformer udbydes OPP-projekter typisk på funktions- og outputkrav, hvilket giver rum for innovative løsninger.

OPS-rejseholdet

Som led i Globaliseringsstrategien blev der i 2007 nedsat et OPS-rejsehold i Erhvervs- og Byggestyrelsen. OPS-rejseholdet er et gratis tilbud til kommuner og regioner om en uforpligtende dialog om offentlig-privat samarbejde (OPS). Rejseholdets primære fokus er byggeri og drift og vedligehold af bygninger.

OPS-Rejseholdet har i 2007 og 2008 besøgt ca. 1/3 af landets kommuner.

For mere information om OPS-rejseholdet se vedlagte fakta-ark om OPS-rejseholdet.

71 af de danske kommuner ønsker at gennemføre flere OPS-projekter¹

OPS-rejseholdet foretog en rundringning til samtlige af landets kommuner i efteråret 2007. Den viste at 71 af de danske kommuner ønsker at gennemføre flere OPS-projekter på byggeområdet i fremtiden. 18 af kommunerne arbejder allerede målrettet med at fremme brugen af OPS og flere kommuner har konkrete planer om OPS-projekter i 2008.

Undersøgelsen viser også, at kommuner ser en række barrierer for samarbejdsformen offentlig-privat partnerskab (OPP).

Erfaringer fra OPS-rejseholdet

Når OPS-rejseholdet er i dialog med kommunerne, stiller kommunerne som oftest følgende spørgsmål:

1. Kan vi lave et OPP-projekt, når vi ikke har ledig låneramme?

Nej, kommuner og regioner skal deponere et beløb svarende til anlægssummen, når de indgår i et OPP-projekt. Der findes dog en OPP-pulje til deponeringsfritagelse på 100 mio. kr., som kommuner og regioner kan søge.

2. Hvorfor skal vi låne penge hos en bank, når vi selv skal have pengene?

OPP-formen kan i højere grad end de andre samarbejdsformer være med til at sikre, at budget, tidsplaner mv. overholdes. Det skyldes, at inddragelse af privat kapital sikrer en høj grad af årvågenhed rettet mod betalingsstrømmene, idet den private financier vil kræve den udlånte kapital tilbagebetalt til tiden. Herudover gælder det for OPP-projekter, at den offentlige part ikke påbegynder den lø-

¹ OPS er en samlet betegnelse for samarbejdsformerne OPP, samlet udbud, offentlig-private-selskaber og servicepartnerskaber m.fl.

bende betaling, førend projektet står færdigt. Disse to elementer skaber til sammen en høj grad af disciplin fra OPP-selskabets side.

3. Hvad er problemet med skat/moms?

Håndtering af skat og moms i OPP-projekter har vist sig at være en stor udfordring i OPP.

Problemstillingen udspringer af, at OPP-selskabet skal anerkendes som ejer i både skatte- og momsmæssig henseende for at opnå ret til skattemæssige afskrivninger og for at kunne lade sig frivillig momsregistrere.

Det har særligt været OPP-kontraktens bestemmelse om at aktivet skal overdrages til den offentlige part ved kontraktens ophør til en forudbestemt pris, der har skabt tvivl om, hvem der er den reelle ejer i kontraktperioden.

Foreløbigt er der truffet afgørelse om 3 OPP-projekter. I alle projekter har skattemyndighederne vurderet at OPP-selskabet kan anerkendes som ejer

4. Mister vi kontrol og fleksibilitet?

Når en offentlig myndighed indgår i en OPP-kontrakt binder man sig til at betale en fast ydelse til OPP-selskabet de næste fx 20-30 år. På den måde mister kommunen muligheden for at prioritere i budgettet. Til gengæld sikres der et stabilt vedligeholdelsesniveau for aktivet.

5. Hvad sker der, hvis et af firmaerne i OPP-selskabet går konkurs?

Det er banken, som har ansvaret for at finde en ny leverandør, hvis et af firmaerne i OPP-selskabet går konkurs. Det er i sidste ende bankens ansvar, hvis hele OPP-selskabet går konkurs. Det giver banken et stærkt incitament til at gribe ind før det sker og evt. skifte en eller flere af de private parter ud, for at undgå konkurs.

6. Hvorfor skal vi lave OPP, når vi godt kan selv?

OPP er hensigtsmæssigt, hvis man gerne vil placere nogle risici hos den private part. I et typisk OPP-projekt byggeområdet forpligter man endvidere entreprenøren i hele kontraktens løbetid, hvilket giver incitament til at tænke totaløkonomisk.

7. Hvordan sikrer vi, at OPP-selskabet gør det de skal?

Betalingen i et OPP-projekt er hæftet op på en betalingsmekanisme, der sikrer, at den offentlige part ikke betaler for mere end den får. Det betyder, at OPP-selskabet ikke får den fulde betaling, hvis aktivet ikke lever op til den aftalte stand, eller hvis den ikke er færdig til tiden.

Betalingsmekanismen sikrer også, at kommunen ikke kan gøres ansvarlig for budgetoverskridelser i opførelsesfasen. I England har det medført et markant fald i offentlige byggeprojekter, der ikke overholder tid og budget.

Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber

Af Michael Birch, Selskabsdirektør, Transportministeriet

Initiativ nr. 3

Regionale pilotprojekter på trafikområdet (OPP-Trafikpuljen)

Formål med puljen

Initiativet skal fremme iværksættelsen af regionale pilotprojekter på trafikområdet ved at bidrage til undersøgelser af, om regionale og lokale trafikprojekter kan realiseres som OPP.

Indhold

I forlængelse af trafikaftalen af 5. november 2003 er der afsat en pulje på 25 mio. kr. (OPP-Trafikpuljen), hvorfra amter og kommuner kan søge om tilskud til dækning af visse transaktionsomkostninger i forbindelse med at teste og igangsætte OPP-pilotprojekter på trafikområdet.

For at komme i betragtning skal kommunen eller amtet indsende en ansøgning, der indeholder en beskrivelse af projektet, herunder en godtgørelse af det trafikale behov, en foreløbig vurdering af den samfundsøkonomiske rentabilitet samt en foreløbig vurdering af relevansen ved en OPP-organisering.

De regionale pilotprojekter under OPP-Trafikpuljen er regionale/lokale projekter, hvor ansvaret planlægningsmæssigt og økonomisk er forankret hos den regionale myndighed. Staten ønsker alene at fremme samarbejdet mellem offentlige og private parter. Foranalysen udarbejdes således ikke med henblik på en eventuel senere statslig medfinansiering af projekterne.

Ansvar

Trafikministeriet.

Projekter, hvortil der er givet støtte.

Projekt	År for støtteudbetaling
Ny forbindelse mellem Frederikssund og Hornsherred	2005 og 2006
Ny omfartsvej ved Næstved	2005
Letbane langs Ring 3 ved København	2005
Motorvej til Sønderborg	2005
Vejanlæg, Aalborg	2006

Erfaringer med OPP

Af Flemming Bækkeskov, direktør, Pihl & Søn

Indledning

I oplægget fra organisatoren af dette seminar, anføres bl.a., at mit indlæg skal komme ind på mine "praktiske erfaringer med OPP-projekter, herunder hvilke barrierer [jeg] har oplevet, der kan adresseres fra politisk hold".² På den baggrund fokuseres neden for på sådanne forhold, som efter min vurdering er blandt de væsentligste årsager til, at OPP konceptet ikke er mere udbredt i Danmark end tilfældet faktisk er. Herudover vil jeg også komme ind på andre praktiske forhold, der efter min vurdering har betydning mhp. at få det bedste (samfundsmæssige) udbytte af OPP konceptet, og optimere også den private sektors interesse for at deltage.

Barrierer for OPP, der kan adresseres fra politisk hold.

1. Politikerne bør udvise større beslutningskraft og entusiasme ang. OPP

Det er min opfattelse, at OPP ville have haft en lettere gang på jord hvis embedsværket - som jo generelt er både kompetent og energisk - hos cheferne, dvs. politikerne, havde mødt en større entusiasme for OPP end tilfældet faktisk har været. Siden daværende finansminister Lykketoft i sin budgetredegyrelse i 1999 introducerede begrebet OPS (offentlig-privat samspil), har jeg som deltager i OPP-debatten i Danmark gentagne gange observeret en forsigtig reservation over for denne nydannelse hos nøgleaktører i dele af centraladministrationen. Denne tilbageholdenhed er fortsat også efter regeringens OPP-handlingsplan fra januar 2004. Den tilsyneladende manglende entusiasme hos mange politiske beslutningstagere og dermed hos embedsværket, kan skyldes mangelfuld viden om OPP. Derfor kan der være god grund til at indhente mere praktisk viden herom.

2. Politikere og embedsmænd bør gøre en indsats for bedre at forstå OPP.

OPP er i bund og grund helt upolitisk. Der er tale om "sund fornuft", som giver sig udtryk i, at den part - hos det offentlige eller de private - der har bedst kontrol over et forhold, får ansvaret herfor. Så enkelt udtrykkes det i teorien - og så enkelt er det i hovedsagen i praksis.

Forbehold, som embedsværket i forskellige debatfora ofte har fremført, har været fokuseret på, at den offentlige sektor (staten) kan finansiere billigere end private virksomheder.³ Derimod har der ikke været megen drøftelse af det realøkonomiske rationale bag OPP - nemlig at OPP er et instrument til at optimere samfundets ressource-anvendelse ved infrastrukturinvesteringer.

Derfor erindres om, at når finansiering bringes på banen i forbindelse med OPP er dette grundlæ-

² Som forklaring på mit praktiske kendskab til OPP er som [Bilag 1](#) vedlagt en oversigt over de OPP (PPP) projekter - både infrastruktur og byggeri - som jeg personligt igennem årene har været involveret i, uanset om de er blevet til kontrakter eller ej - for som det gamle ordsprog siger: "Af skade bliver man klog". Det gælder også inden for OPP området, hvor alene det at deltage i de forholdsvist omfattende tilbudsprocesser giver ganske relevant viden og erfaring. Min viden inden for området hidrører herudover også fra erfaringer, jeg har erhvervet som deltager i en international PPP-arbejdsgruppe i organisationen EIC (European International Contractors). Her mødes repræsentanter for bl.a. Europas største og mest erfarne private aktører inden for koncessioner (PPP, o.a.) for at drøfte praktiske erfaringer. Arbejdsgruppen har udgivet 2 publikationer om praktiske erfaringer og råd - "EIC White Book on BOT/PPP", april 2003, og "Frequently asked Questions on Public-Private Partnerships, PPP", september 2006. Begge publikationer er blevet tilstillet forskellige embedsmænd i den danske centraladministration.

³ Dette argument ser helt bort fra det forhold, at den lavere rente, som staten kan opnå skyldes, at staten som låntager er mere "sikker" end et projektselskab. Renteforskellen har således intet at gøre med projektet.

gende som et middel til i praksis at placere ansvaret hos den part, der er bedst til at håndtere det pågældende forhold. Hvis den private part ikke leverer varen, så koster det på bundlinjen. Det er et sprog, som private virksomheder forstår og accepterer. Bankernes (og private investorers) levering af penge - som de naturligvis meget gerne vil have tilbage med renter - er nok det middel, der er bedst til at sikre den private OPP-leverandørs overholdelse af sine løbende kontraktuelle forpligtelser. Bankernes indledende gennemgang af og løbende tilsyn med OPP-projektet er stærkt medvirkende til at sikre kontrakternes optimale gennemførelse. Bankerne er således i realiteten "Bestillers" bedste vagthund.

3. Politikerne bør gøre det klart for alle, at OPP er et partnerskab - ikke privatisering.

Det er væsentligt at gøre sig klart, at OPP ikke er privatisering. Dette må understreges i hvert fald af 2 grunde:

(1) Af hensyn til politikere og embedsmænd:

For at forstå, at OPP-kontrakter ikke betyder, at den offentlige sektor mister kompetence eller indflydelse blot fordi det overlades til private virksomheder at stå for udførelse, drift og finansiering. OPP er et partnerskab, der i høj grad kræver deltagelse fra den offentlige part og embedsmænd. Ikke så meget på den praktiske udførelse, men i meget høj grad i forbindelse med både den forudgående fastlæggelse af krav til OPP-aktiviteternes ydelser, indledende aftaler om en række detaljer, og den løbende kontrol med og beslutninger angående OPP-ydelserne.

(2) Afhensyn til private OPP-leverandører:

Jeg har stået over for "Bestillere", der har haft den vildfarelse, at nu kunne de slippe for alt ansvar, og overlade alt til OPP-leverandøren - også ansvaret for forhold, som den offentlige part i realiteten er herre over. Sådan er det måske ved privatisering, men bestemt ikke ved OPP. Der er forpligtelser, rettigheder, og krav fra begge sider af bordet, der skal varetages⁴. Ellers umuliggøres en optimal samfundsmæssig ressourceanvendelse.

4. Politikerne bør tilpasse visse institutionelle forhold for at opnå flest mulige positive effekter af OPP

(1) Etablering af en OPP-enhed

I en række udlande har staten oprettet særlige "OPP" (eller rettere "PPP") viden enheder. Ofte i regi af finansministerierne. Sådanne enheder er både rådgivere for offentlige instanser, der ønsker at benytte sig af OPP-modellen, ligesom enhederne i praksis tillige medvirker til at fremme viden om og brug af OPP.

I Danmark var der på et tidspunkt en enhed - eller aktivitet - placeret i finansministeriets 5. kontor. Siden har Erhvervs- og Byggestyrelsen (EBS) været det sted i tilknytning til centraladministrationen, hvor OPP- viden er samlet. Imidlertid er EBS' ekspertice vel formelt forbeholdt byggeprojekter, og er ikke direkte tilgængelig for infrastruktur-anlægsområdet, som typisk henhører under (nu:) transportministeriet. Set udefra taler denne omstændighed for, at der også i tilknytning til infrastruktur-

⁴ I de få udbud, der har været i Danmark af statslige OPP-projekter, har der måske været en tendens til, at "Bestiller" søger at overvælte for stort et ansvar på den private part. I den som Bilag 2 vedlagte oversigt er skitseret hvorledes ansvarsfordelingen mellem den offentlige udbyder og den private leverandør er forskellig ved dels en traditional totalentreprise, dels en OPP-kontrakt. Som det ses er der visse forhold, som den offentlige udbyder også ved OPP må bibeholde ansvaret for ud fra den betragtning, at den offentlige part er den, der bedst kontrollerer dette forhold. Imidlertid er der en række forhold, som ingen af parterne kan siges at have kontrol over - oftest kaldet "Force Majeure". Der kan dog argumenteres for, at visse typer af

"Force Majeure" er så afgørende hvis de sker, at kun det offentlige kan bære den byrde. En vis overvæltning af risikoen for denne type hændelser på "Bestiller" vil utvivlsomt øge den private sektors interesse for OPP, og vil selvsagt også resultere i lavere priser.

anlægsområdet bør etableres en videnenhed, som den offentlige sektors aktører inden for infrastruktur anlæg kan gøre brug af.

(2) Anvendelse af rådgivere med praktik erfaring.

Udbydere af de (endnu få) OPP byggeprojekter, som jeg har haft noget at gøre med i Danmark, har vist en i et internationalt perspektiv stor forståelse for håndtering af OPP-konceptet. Hele udbudsproceduren og den tid, der er brugt indtil en kontrakt er på plads, har været relativt kort. Det er et forhold, som alle parter er glade for, da "tid er penge". Den tradition for effektivitet i den offentlige administration - som vi deler med bl.a. Norge og Sverige - har været stærkt medvirkende til, at omkostningerne ved deltagelse i OPP tilbud i Danmark har været forholdsvist begrænsede. I den forbindelse kunne man dog som OPP-tilbudsgiver til tider ønske en større forståelse hos den offentlige part for, at der - som anført oven for - er tale om "partnerskab", og ikke en énsidig kontraktuel forpligtelse kun for den private virksomhed. Denne mere realistiske forståelse kan måske bibringes den offentlige part ved bl.a. at anvende rådgivere - ikke mindst advokater - med praktisk erfaring fra OPP.

(3) Arbejde for standardisering af udbudsformer og kontraktvilkår

Det har været en fremherskende opfattelse, at OPP er forbeholdt virkelig store bygge- og anlægsprojekter. Og denne opfattelse er også efter min vurdering korrekt så længe omkostningerne ved at deltage i tilbudsgivning er meget stor. Så skal der en vis kontraktstørrelse til for at retfærdiggøre alle de omkostninger, både den offentlige part ("Bestiller") og de private tilbudsgivere må afholde i tilbudsfasen. Der er ikke desto mindre en international tendens i retning af, at OPP anvendes også på mindre projekter. Mig bekendt er der ikke nogen formelt anerkendte beløbsgrænser for, hvad OPP kan anvendes til. I Danmark vil der utvivlsomt kunne opnås mange realøkonomiske gevinster hvis OPP kan anvendes ved også mindre infrastrukturprojekter - både inden for transportsektoren, forsyning og det sociale område. Men det kræves, at der anvendes effektive kontraherings- og udbudsformer, herunder ikke mindst standard typer af kontrakter⁵. Der er allerede tendenser på disse områder i udlandet. Og herhjemme bør tiltag inden for sådanne standardiseringsbestrebelse nyde fremme.

Politisk velvilje over for tilpasning af regler og love

(1) Skat, moms

Et af de områder, der i flere år har været genstand for drøftelser - og brugt som grund til ikke at gå videre med OPP - er skatte- og momsreglerne. Problemerne med at få den gældende fortolkning af skattelovene til kunne anvendes ved OPP er også velkendt fra nogen steder i udlandet. Set fra en privat aktørs synspunkt er det imidlertid vanskeligt at forstå, hvorledes sådanne formaliteter kan være til hinder for at benytte et koncept, som for samfundet betyder "added value". Så må reglerne - eller deres fortolkning - tilpasses. Også her vil der naturligvis fordres en velvilje til at finde passende løsninger - en velvilje, som utvivlsomt øges i takt med, at der er reelle politiske ønsker om, at finde sådanne. I sidste instans vil det

⁵ Et af de store kritikpunkter i forbindelse med OPP-projekter er de forholdsvist omfattende kontraktkomplekser, som besværliggør udbuds- og indkøbsprocessen. Det er dyrt for alle parter når der skal gennemføres detaljerede juridiske analyser ved advokater hver gang et dokument skal behandles - dette uanset om der er tale om selve OPP-kontrakten, eller de omfattende kontrakter, der knytter sig til finansieringen, o.a. Denne for anvendelse af OPP ved mindre projekter alvorlige forhindring er genstand for mange overvejelser. Udviklingen har da også ledt frem til en vis standardisering af kontrakterne. Dette anes allerede her i Danmark ved de endnu ganske få OPP-projekter inden for byggeområdet. Det er set i Norge ved de 3 OPS-vejprojekter, og det ses også andre steder i udlandet. I OPP-konceptets "hjemland", England - som ellers er belastet af "common law" regimet, der som regel betyder kontraktdokumentation, der er væsentligt mere omfattende end den, vi har brug for - er der inden for de senere år udviklet standardkontrakter for forskellige typer af OPP ("PPP") projekter. Tilsvarende tiltag bør i Danmark gennemføres. De første skridt hertil er vist nok allerede taget, men det bør naturligvis tilsikres, at sådanne standardkontraktbetingelser får en udformning, der er balanceret mht. varetagelsen af både "Bestillers" og OPP-leverandørens interesser.

måske være mest praktisk at vedtage særlige regler på skatteområdet når der er tale om OPP aktiviteter ?

(2) Kommunale deponeringsordning

En af de store barrierer for OPP byggeprojekter er den kommunale deponeringsordning. Heldigvis er det lykkedes for et par kommuner ved et par konkrete OPP-skoleprojekter at opnå dispensation fra deponeringsreglen. Men det er som om argumenterne for deponeringsordningen - bl.a. at finansministeriet ser en risiko for sin kontrol med finanspolitikken hvis kommunerne, uanset om de har pengene eller ej, kan iværksætte større byggerier - i forbindelse med OPP netop forhindrer de langsigtede økonomiske effektiviseringer og besparelser, som samfundet i virkeligheden efterlyser. OPP-konceptet vil jo være med til at sikre, at der er midler til opretholdelse af landets reale værdier, og dermed på sigt betyde mindre offentlige udgifter til både reparationer, investeringer og vedligehold. Det bør derfor overvejes, om ikke OPP-kontrakter generelt bør undtages fra deponeringsreglen.

Se nedenstående bilag

Bilag 1: Erfaringer fra flg. konkrete OPP/PPP projekter:

Bilag 2: Risikofordeling ved traditionel bygge-anlægsprojekt, og ved OPP projekt - (nogle hovedpunkter):

Bilag 2: Risikofordeling ved traditionel bygge-anlægsprojekt, og ved OPP projekt - (nogle hovedpunkter):

Traditionel indkøb / kontrahering	
Offentlige køber ("Bygherre")	Private leverandør ("Entreprenør")
Markedsforhold (pris/mængde/kvalitet)	
Planlægning	
Krav til anlæggets ydelser	
Arkitektur	
Projektering	
	Byggeri / anlæg
Finansiering	
Ydelser fra anlægget	
Drift og vedligehold	
Lovgivning / offent. regler	
"Force Majeure"	

OPP	
Offentlige køber ("Bestiller")	Private leverandør ("OPP leverandør")
	Markedsforhold (pris/mængde/kvalitet)
Planlægning	
Krav til anlæggets ydelser	
	Arkitektur
	Projektering
	Byggeri / anlæg
	Finansiering
	Ydelser fra anlægget
	Drift og vedligehold
Lovgivning / offent. regler	
	"Force Majeure"

Norske erfaringer med OPP

Af Kjersti Billehaug, Sjefingeniør, Vegdirektoratet

Bakgrunnen for at vi har OPP i Norge

Høsten 1998 hadde vi i Norge en sentrums mindretallsregjering. I løpet av de foregående årene hadde vi hatt en politisk debatt om oppgaver og størrelse for Statens vegvesen som da besto av ca. 10 000 medarbeidere, hvorav ca halvparten, 5000, var anleggs- og drift og vedlikeholdsarbeidere. Beslutningen ble at de 5000 arbeiderne ble værende i Statens vegvesen, men de konservative var uenig i løsningen og de private entreprenørene var svært misfornøyde. For å få igjennom statsbudsjettet for 1999 søkte sentrumsregjeringen støtte hos de konservative, og som et kompromiss, ble det flertall for følgende vedtak:

"Stortinget ber regjeringen om å utrede og legge frem for Stortinget en vurdering av mulige prøveprosjekter for privat bygging, finansiering og drift av vegprosjekter". Dette skulle bli begynnelsen på arbeidet med Offentlig privat Samarbeid, OPS eller OPP som det heter i Danmark.

Vedtaket ble fulgt nøye opp av de konservative, så selv om en arbeiderpartiregjering hadde overtatt i mars 2000, også dette en mindretallsregjering, foreslo denne regjeringen to prøveprosjekt etter en OPS-modell da den la frem stortingsmeldingen "Nasjonal Transportplan 2002-2011" våren 2001. Da Stortinget behandlet planen, ble det lagt til enda et prosjekt. På den måten fikk vi vårt OPP program bestående av tre såkalte prøveprosjekter. Det har senere vist seg at det å ha bestemt at tre prosjekter skal gjennomføres, har vært et godt signal til markedet og bidratt til god interesse for konkurransene.

Hva skulle så prøves? I stortingsmeldingen ble det sagt at *"Hovedformålet er å prøve ut om modellen gir økt effektivitet ved gjennomføring av denne type prosjekt samtidig som en opprettholder offentlig kontroll og muligheten for politiske valg."*

Etter vedtaket i Stortinget ba Samferdselsdepartementet Vegdirektoratet om å gjennomføre de tre prøveprosjektene, noe vi er i ferd med å gjøre. To prosjekt er nå ferdig bygget, ett åpnet i 2005 og ett i 2006. Det tredje og største prosjektet ble delvis tatt i bruk i sommer, og vil etter planen vær ferdig bygget 1. september i 2009. Alt i alt er/vil det bli bygget 40 km ny tofelts riksveg og 38 km ny firefelts motorveg.

Vår OPP-modell.

Vår OPP modell er utviklet, som oppgaven var, for å få til en effektiv gjennomføring uten at vi mistet kontroll eller mulighet for politiske valg.

For å øke effektiviteten har vi fulgt oppskriften i "new public mangement" ved å legge opp til at mer helhetlige oppgaver overføres til private. I våre OPP – prosjekter får et privat OPP-selskap ansvaret for å levere en vegstrekning til en avtalt kvalitet i 25 år etter først å ha bygget hele eller deler av vegen. Det vil si at OPS-selskapet må sørge for at vegen prosjekteres, finansieres og bygges, i tillegg til å drifte og vedlikeholde vegen.

Videre er det i kontrakten lagt vekt på å spesifisere "output" dvs. funksjonskrav som krav til friksjon, synlighet av skilt, ved hvilken snødybde brøyting skal starte etc. Det offentlige skal beholde kontrollen

på produktet som er bestilt, men i prinsippet ikke detaljstyre hvordan en når disse kravene. Når OPP-selskapet selv får velge hvordan ting skal gjennomføres, må det også ta et større ansvar for gjennomføringen. Det medfører en betydelig risikooverføring fra staten til OPP-selskapet. Det er også lagt opp til økonomiske intensiver som skal bidra til at OPP-selskapet får sterke insentiver til å gjennomføre og levere i tråd med det som er det offentliges interesse.

De økonomiske insentivene virker først og fremst gjennom betalingsmekanismen. I den norske modellen betales ikke noe før vegen åpnes og "leveres". Gjennom de 25 årene betales et jevnt årlig beløp. Det betales for Tilgjengelighet så lenge vegen er åpen og tilgjengelig for trafikk, men trekkes hvis for eksempel et felt er stengt på grunn av vedlikeholdsarbeider. Det betales for Driftsstandard så lenge vegen tilfredsstillende funksjonskravene som er satt til vegen, men trekkes hvis det oppstår avvik i forhold til de krav til kvalitet som er stilt. Betaling for Tilgjengelighet og Driftsstandard utgjør hoveddelen av de årlige betalingene. I tillegg kan det betales en Trafikksikkerhetsbonus og en ekstra betaling for å dekke slitasjekostnader hvis trafikken blir mye høyere enn prognosen skulle tilsi.

I vår OPP – modell vil OPP-selskapet ikke få sine inntekter fra bompenger. Hvis det er besluttet å ta inn bompenger i prosjektet, er det et eget non for profit bompengeselskap som krever inn bompengene. Disse blir rekvirert av Statens vegvesen, som så benytter disse til å betale OPP-selskapet det årlige beløp som er avtalt

Erfaringer

Den mest slående effekten vi så var at byggetiden gikk kraftig ned. I det første prosjektet hadde vi antatt en byggetid på 4 år, mens tilbudene lå rundt 2 år og 5 måneder. Resultatet ble en byggetid på 2 år og 3 mnd. Dessuten gikk byggeperioden veldig greitt, uten vesentlige konflikter. Driftsperioden har så langt også gått veldig bra, vegen holder en minst like god standard som resten av vegnettet. Det samme kan sies om det andre prosjektet. I det tredje prosjektet har vi observert noen dagers forsinkelse i forhold til oppsatt plan, men i det store og hele har også det blitt levert i henhold til planen.

Det er gjennomført to evalueringer av OPP-prosjektene så langt, en i 2003 og en i 2007. Den første evalueringen ble gjennomført av Hjellnes Cowi på basis av den første kontrakten som var inngått og dreide seg mye om marked, anskaffelsesprosess og OPP-modell. Evalueringen peker på at markedet for OPP i Norge i utgangspunktet var lite. Det var få store entreprenører, et begrenset antall tekniske rådgivere for prosessen og liten erfaring, men evalueringen konkluderer med at gjennomføringen av tre prøveprosjekter i forlengelsen av hverandre har hatt stor betydning for konkurransen, fordi det innebærer at ressurser som blir investert i tilbudsfasen kan gi avkastning på kort og lengre sikt.

Videre konkluderte en med at tilbyderne oppfattet anskaffelsesprosessen som profesjonell, effektiv og rask. En skal likevel være klar over at prosessen tar lang tid, opp i til et og et halvt år fra den første annonsering. OPS-modellen ble også oppfattet å være god. Vi har for øvrig fått mange tilbakemeldinger fra markedet om at modellen er hensiktsmessig og godt tilpasset våre prosjekter, som sett med internasjonale øyne har begrensede trafikkmengder.

Den andre evalueringen ble gjennomført i 2007 av Dovre International AS og TØI (Transportøkonomisk institutt) og skulle være med å danne basis for regjeringens vurdering av OPP, som stadig ble etterspurt av opinionen. Det har ligget i kortene at en på basis av erfaringen med prøveprosjektene skal vurdere videre bruk av modellen.

På dette tidspunkt var alle tre kontraktene inngått og det økonomiske resultatet for staten i stor trekk gitt. Det ble ikke gitt i oppdrag å evaluere om OPP var "bedre enn" tradisjonell gjennomføring av veg-

prosjekter, da begrepet tradisjonell gjennomføring av vegprosjekter hadde endret seg radikalt fra det tidspunkt beslutningen om prøveprosjektene ble gjennomført til 2007. 1. januar 2003 hadde vegvesenets nesten 5000 produksjonsarbeidere forlatt etaten og gått til et statlig eid selskap, Mesta AS. I 2007 ble derfor alle anleggsarbeider og drift- og vedlikeholdsarbeider satt ut på konkurranse til private.

En var også blitt klar over at det slett ikke var enighet om de metoder som ble anvendt for å finne "svaret" på hva som var best, OPP eller mer tradisjonelle metoder der anleggs-, drift- og vedlikeholdsarbeider ble satt ut på tilbud i enkeltpakker. Hvis en skal gjøre en riktig sammenligning, måtte en anslå alle interne og eksterne kostnader for staten, inklusive risiko og kapitalkostnader i 25 år for en tenkt tradisjonell gjennomført prosjektgjennomføring og sammenligne denne med kostnadene i kontrakten for OPP-løsningen. Dette ble oppfattet mer som en forskningsoppgave enn en enklere evaluering som det da var aktuelt å gjøre. Evalueringen som ble gjennomført ble derfor mer innrettet for å gi svar på om de hypotesene som lå til grunn for at OPP var mer effektivt, var innfridd.

Et av disse var at OPP ville gi mer rasjonell prosjektgjennomføring og kortere byggetid. Evalueringen indikerer at OPS-modellen gir mer effektiv ressursutnyttelse enn tradisjonell gjennomføring. Det er ikke funnet grunnlag for å hevde at prøveprosjektene har gitt vesentlige byggekostnadsbesparelser, derimot er det påvist en vesentlig reduksjon i byggetid. Dette betyr tidligere frigjøring av kapitalutstyr og arbeidskraft og ikke minst gevinster for trafikantene ved tidligere tilgang til en bedre veg. Denne gevinsten utgjør for prøveprosjektene 10-15% av hele trafikantnyttene.

Det ble observert omfattende innovasjon på områdene gjennomføringsstrategi, prosjektorganisering, kontraktstrategi og prosjektfinansiering, men i mindre grad teknisk innovasjon. Om risiko og risikooverføring heter det at erfaringene så langt er at dette er en mer hensiktsmessig risikofordeling enn i en tradisjonell modell.

Når det gjelder privat versus offentlig finansiering, konkluderer bare evalueringen med at en generelt sett bør stilles samme avkastningskrav til offentlig kapital som til privat kapital i samme type anvendelse. Privat finansiering i effektive markeder kan derfor ikke slå negativt ut for OPS i et samfunnsøkonomisk regnestykke.

Evalueringen er ellers opptatt av at prøveprosjektene har gitt en rekke positive erfaringer som kan realiseres samlet under en OPP-modell eller nyttiggjøres enkeltvis i andre innpakninger.

Vi i Vegdirektoratet er enig i at det finnes en del erfaringer fra OPP-prosjektene vi kan ha nytte av i mer tradisjonell gjennomføring av vegprosjekter. Imidlertid er vi ikke umiddelbart enig i at OPP-pakken kan splittes i enkeltelementer uten at vi taper noe av totaleffekten. Slik vi har lært å kjenne OPP-modellen i disse årene ligger det mye erfaring i nettopp dette å finne en god samlet pakke og kontrakt som holder risiko, ansvar og insentiver i god balanse for alle aktørene.

Hvilke barrierer finnes det fremdeles?

I OPP-prosjektene betaler ikke staten ut en stor sum penger til anleggsarbeider før vegen er bygget. I stedet betaler staten mindre årlige beløp for leveranse av en veg fra den dag vegen åpner og gjennom en lang driftsperiode til staten igjen overtar det fulle ansvaret for vegen. Selv om dette i mange tilfelle kan være en effektiv måte å gjennomføre vegprosjekter, er det som ellers et begrenset antall prosjekter som kan gjennomføres, fordi prosjektene vil belaste de fremtidige vegbudsjett. En må derfor holde regning med hvor mye dette vil bli og bestemme hvor en mener grensen går for at fremtidig handlefrihet blir for begrenset.

I Vegdirektoratet ser vi for øvrig ikke lenger opptatt av om OPP modellen eller tradisjonell gjennomføring er best, men mer om når OPP-modellen er best egnet til å gjennomføre vegprosjekter. Vi vil da vurdere størrelsen på prosjektet, OPP-prosjekter bør ha en investering på opp mot en milliard kr. , egnethet, OPP-prosjekter bør ha klare grensesnitt og risiki som kan håndteres av et privat selskap. Lite forutsigbare byprosjekt kan være dårlig egnet osv.

Ut over det må en vurdere markedssituasjonen. Da vi inngikk kontrakt om våre prosjekt var finansmarkedene mer likvide og roligere enn de er i dag, og kan kanskje ikke gi de samme betingelsene. Slik sett gjelder det å vurdere markedssituasjonen både for entreprenører, tekniske rådgivere og finansmarkedene. En må imidlertid ikke være for konservativ i denne type vurderinger, markedet har ved mange anledninger vist seg å komme opp med løsninger vi ikke hadde forutsett.

I Norge har vi en tradisjon for å gjennomføre prøveprosjekter og få praktisk erfaring, mer enn å gjennomføre teoretiske utredninger over lange perioder. I den forbindelse har vi også erfart at den praktiske OPP-kunnskapen mer sitter hos de kommersielle aktørene i markedet og at forståelse, innsikt og kunnskap kan være noe mer begrenset i akademiske miljøer. Men dette kan endre seg.

Det kan imidlertid sies at en lærer svært mye av å gjennomføre prosjekter, så lenge en har gode rådgivere og et sunt og positivt syn på det en ønsker å få til med OPP-modellen.

Motorvejsprojektet Kliplev – Sønderborg

Af Jens Holmboe, Anlægschef, Vejdirektoratet

Fakta om motorvejen Kliplev-Sønderborg

25 km 4-sporet motorvej (130 km/t) fra E45 ved Kliplev til Allsundbroen ved Sønderborg

7 tilslutningsanlæg
10 kommuneveje føres over/under
10-15 km kommunevej ombygges
2 mindre dalbroer

Årsdøgntrafik 2015: Vestligste ende: 9.000
 Østligste ende: 25.000



Tidsplan for udbudsprocessen

Høring om OPP	April 2008
Forhånds bekendtgørelse	Maj 2008
Udbudsbekendtgørelse	August 2008
Prækvalifikation	Oktober 2008
Udsendelse af udbudsmateriale	November 2008
Konkurrencepræget dialog	1. halvår 2009
Valg af tilbudsgiver	2. halvår 2009
Anlægget forventes åbnet	2013
Kontrakt med OPP-selskab ophører	2039

Forskelle mellem byggeri og anlæg

Byggeri: Aktivet er omsætteligt
 Bygninger er selvstændige objekter
 Byggeriet projekteres efter valg af placering
 Enkel myndighedsbehandling
 Få naboer
 På byggepladsen er der kun byggeaktivitet

Vejanlæg: Aktivet er illikvidt – ikke omsætteligt
 Vejnettet er et netværk, hvor de enkelte veje skal opleves på samme måde
 Vejanlægget skal projekteres inden ”byggepladsen” eksproprieres
 Kompleks myndighedsbehandling

Mange naboer

På byggepladsen kan der være anden aktivitet (trafik), når eksisterende veje ombygges

Valg undervejs:

Offentligt ejerskab

Parallelt udbud overvejet

Udbudsmaterialet inspireret af norsk model

Udbudsform med konkurrencepræget dialog

Krav - anlæg:

Ekspropriationsgrænser overholdes

Myndighedstilladelser overholdes

Vejregler overholdes

Støjsvag asfalt skal benyttes

Krav - drift:

Vejen skal passe til det øvrige vejnet

Trafikanterne må ikke opleve forskel

Vejdirektoratets egne driftsbeskrivelser benyttes

Udførelseskrav ændres til funktionskrav og tilstandskrav

Vigtige udfordringer, der p.t. arbejdes med:

Betalingsmodel, herunder bod/bonus

Risikofordeling

Samarbejdsmodel/konflikthåndtering

Tildelingskriterier

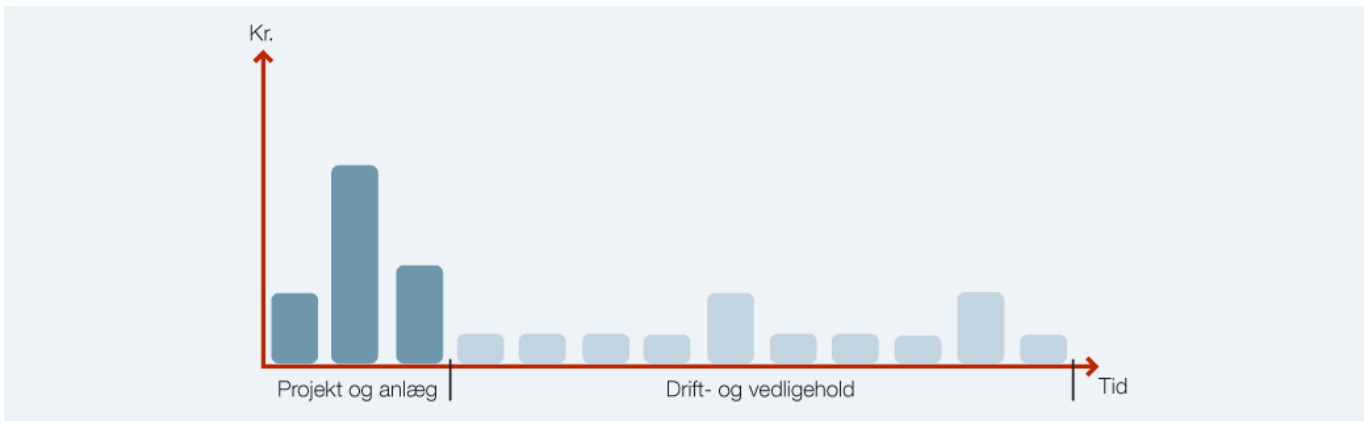
Forhold til myndigheder og lodsejere/naboer

Kvalitet af anlægget ved kontraktens ophør

Traditionelt udbud

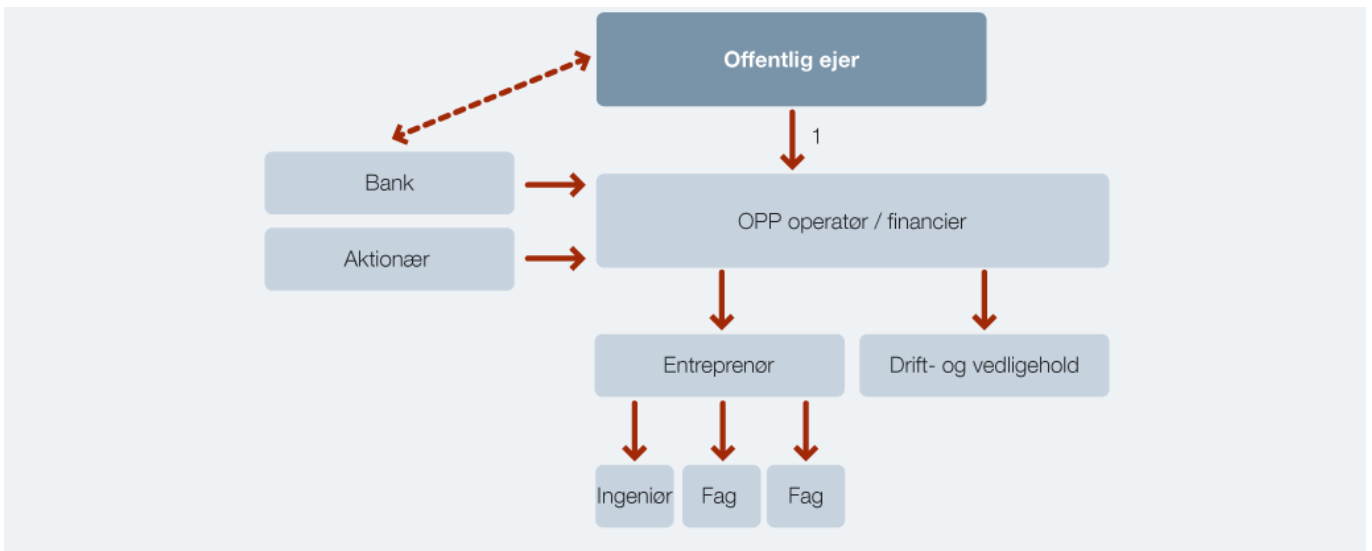


Kontrakt-organisering

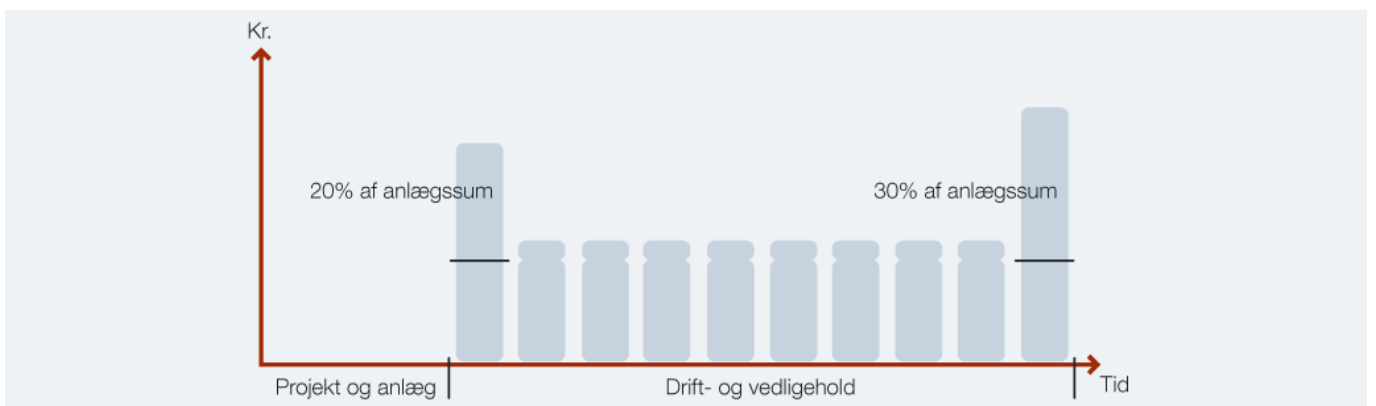


Betalingsmodel

OPP model (offentligt ejerskab)



Kontrakt-organisering



Betalingsmodel

OPP i fremtidens infrastruktur i Danmark

Af Klaus Ahm, Partner, Transaction Advisory Services, Infrastruktur og OPP, Ernst & Young

- *Hvilke muligheder er der i OPP?*
- *Hvad skal der til for at realisere dem?*
- *Hvordan kommer vi videre?*
- *Hvordan vælger vi den rigtige model for Danmark?*

Sammenfatning

Notatet tager udgangspunkt i følgende tre overvejelser:

- Infrastruktur området er præget af overskredne budgetter og tidsplaner
- Der er et stort behov for re- og nyinvesteringer
- Der er allerede stor privat involvering i infrastrukturprojekter

På det grundlag vurderes OPP at byde på en række muligheder, herunder:

- Et bedre og mere velfunderet beslutningsgrundlag
- Fokus på totaløkonomi, frem for (mere kortsigtet) anlægsøkonomi
- Opretholdelse af aktivernes vedligeholdsstand gennem planlagt vedligehold
- Høj budgetsikkerhed gennem transferering af risiko til OPP-selskabet

Demæst opstilles bud på initiativer og projekter, der kan sætte gang i OPP.

Hvad er målsætningen med OPP?

Inden de fire spørgsmål besvares, vil jeg prøve at komme med mit bud på målsætningen med at bruge OPP som organisationsmodel i Danmark.

Jeg har taget udgangspunkt i to uddrag af Infrastrukturkommissionens kommissorium, som leder til to væsentlige årsager til at tage OPP i betragtning som organiseringsmodel for nye infrastrukturinvesteringer:

*“...Det gælder spørgsmålet om **omkostnings-effektiv organisering og styring af anlægsprojekter...***

*...[at] kommissionen først og fremmest fokuserer på den statslige vej- og baneinfrastruktur, som regeringen forvalter, og som Folketinget træffer beslutninger om gennem **anlægslove** og de **årlige finanslove...**”*

[mine fremhævninger]

Målsætningen om at opnå en langsigtet omkostningseffektiv organisering og styring af anlægsprojekter gennem projekternes levetid kolliderer med, at der ikke er en regulær sammenhæng mellem beslutningen om at etablere anlægget og efterfølgende årligt bevillige de nødvendige midler til dets løbende drift og vedligehold, således at det vedligeholdes optimalt med de laveste langsigtede omkostninger til følge.

Målsætningen med OPP må derfor være: *at opnå en organisationsmodel, som gennem konkurrenceudsættelse giver mulighed for innovation i den offentlige serviceleverance, reducerer den offentlige bestillers risici og giver størst mulig totaløkonomisk værdi i hele projektets levetid.*

I den forbindelse mener jeg, at der er (mindst) tre forhold i relation til traditionel udførelse, der bør tages i betragtning:

1. *Overskredne budgetter og tidsplaner*

Ved danske infrastrukturprojekter er der gennem de sidste 20 år sket overskridelser af budgetter og tidsfrister, som kan henføres til ufuldstændige beslutningsgrundlag, uafdækkede risici og løbende ændringer i projekternes omfang og gennemførelse.

2. *Stort behov for re- og nyinvesteringer*

På jernbane, vej og havneområderne er der fortsat vedligeholdelseefterslæb og manglende udviklingstiltag.

3. *Stor privat involvering i infrastrukturinvesteringer*

Der er allerede en massiv privat involvering i infrastrukturinvesteringer, idet stort set alle rådgivnings-, anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesydelser udføres af private leverandører. Den offentlige involvering i projekterne er derfor hovedsageligt relateret til beslutninger, forberedelse, styring og løbende beslutninger om projekterne i de forskellige faser, de gennemløber.

Hvilke muligheder er der i OPP?

Mulighederne i OPP hænger sammen med de begrænsninger, en traditionel projektorganisering har. I et traditionelt organiseret projekt bærer bestiller ofte store anlægs- og driftsrisici, som er vanskelige at styre – både mht. koordinering af de enkelte opgaver og de økonomiske konsekvenser heraf.

Den traditionelle organisering bygger på en forventning om, at bestilleren kan styre aktiviteterne således, at omkostningerne bliver lavere end ved en større, integreret kontrakt. Det var bl.a. en af årsagerne til, at Vejdirektoratet for nylig valgte at aflyse et netop gennemført totalentrepriseudbud, som efter direktoratets opfattelse var for dyr, sammenlignet med en mere opdelt entreprisemodel.

Samtidig tyder erfaringerne med de traditionelle organiseringsmodeller på, at bestiller ofte foretager en utilstrækkelig vurdering af projektets samlede risici relateret til økonomi, tid og koordinering.

Konsekvensen af uklarhed om tid og økonomi er, at man opnår et usikkert politisk prioriterings- og beslutningsgrundlag. Man risikerer derfor at prioritere forkert, fordi beslutningsgrundet er mangelfuldt.

Ved nyinvesteringer i infrastruktur giver OPP en række muligheder:

- **Bedre beslutningsgrundlag.** OPP-projekter udbydes oftest gennem den såkaldt konkurrenceprægede dialog, som er en udbudsform, der tillader dialog mellem bestiller og tilbudsgiver. Herved øges forståelsen mellem parterne. Samtidig er hele ydelsen reguleret gennem en OPP-kontrakt, som er et omfattende juridisk dokument.
- **Totaløkonomi.** Et OPP-projekt er ikke en sædvanlig leverance, men en investering for leverandøren. Ved sammenkobling af projektering, anlæg, drift og vedligehold får leverandøren et kraftigt incitament til at optimere projektets totaløkonomi. Konkret betyder det, at der fokuseres på, hvordan man ved udformningen af anlægget kan mindske udgifterne til drift og vedligehold uden at slække på funktionskravene.
- **Sikre vedligehold.** OPP-kontrakten fastlægger funktionskrav for hele kontraktperioden hvilket sikrer, at de nødvendige midler til drift og vedligehold af aktivet ikke 'glemmes' ved en kortsigtet prioritering.
- **Identifikation og deling af risici.** Gennem en systematisk identifikation og deling af risici kan væsentlige risici overføres til leverandøren. For at gøre risikooverførslen reel, er det nødvendigt, at pro-

jektet finansieres med aktiekapital og lån fra private. Meromkostningerne herved er i bogstavelig forstand betaling for risikooverførslen.

- **Budgetsikkerhed.** Ved kontraktindgåelsen aftales en fast årlig betaling, som reguleres gennem betalingsmekanismen, således at der "kun" betales for den ydelse, der reelt leveres. Herved opnår bestilleren en høj grad af budgetsikkerhed gennem hele kontraktens løbetid.
- **Innovative løsninger.** Ved at kombinere udbud på funktionskrav med den konkurrenceprægede dialog gives der plads til innovative løsninger mht. anlæg, drift og vedligehold. Funktionsudbuddet gør ligefrem kreativitet til en konkurrenceparameter.

Hvad skal der til for at realisere mulighederne, og hvordan kommer vi videre med OPP?

Der er gennemført omkring 30 danske OPP-foranalyser. Heraf er 5-6 projekter under realisering. I kommunerne er det primært tekniske barrierer, der har bremset projekterne. For Staten er det - efter min bedste overbevisning - de ændringer OPP medfører i bestillerorganisationen, der blokerer. Det har bl.a. præget OPP-vurderingen af et nyt fængsel i Østdanmark, Ny Skejby og processen frem til udbud af Kliplev-Sønderborg.

Konkrete forslag til initiativer:

- Drop de alenlange foranalyser og kom i gang! Der er på en række områder, fx skoler og veje, tilstrækkelige danske og udenlandske erfaringer til at sandsynliggøre muligheden for at organisere projekterne som OPP. Der er ingen grund til at poste penge i rådgivere for at lave nye udgaver af deres tidligere analyser. Principielt kan man nøjes med en overordnet finansiel analyse og kvalitativ vurdering af projekternes omfang.
- Udvælg en række projekter med åbenlyse OPP-potentialer (jf. liste nedenfor) og sats på dem. Det er centralt, at der skabes volumen for at sikre konkurrence og interesse fra nye markedsdeltagere.
- Deponering opleves som en blokering for OPP i kommunerne, men er reelt et finanspolitisk valg. Derfor er deponeringsreglerne et værktøj, der kan bruges til styring af anlægsaktiviteterne på det kommunale område - f.eks. i sammenhæng med kvalitetsreformen. Frigivelsen af deponiet medfører en likviditetsforskydning i forhold til betalingen til OPP-selskabet, som kan løses enkelt, hvis der er politisk vilje til det.
- Løs de tekniske udfordringer. Der er nogle mindre udfordringer, hvoraf Velfærdsministeriets arbejdsgruppe har bibragt løsningsforslag på en del, men ikke alle. Ingen af udfordringerne er egentligt blokerende, men kan være fordyrende og dermed stille OPP dårligere i konkurrencen med en traditionel organisering.

Hvordan vælger vi den rigtige model for Danmark

Udenlandske erfaringer viser, at når kendskabet til OPP øges, sker der gradvist en udvikling i de opgaver, den private partner løser. I Danmark er OPP endnu nyt, hvilket peger i retning af at bygge nye konkrete initiativer på modeller, der matcher aktørernes erfaringer. Indtil videre kunne en sådan model for infrastrukturinvesteringer f.eks. bygge på:

- Rådighedsbetaling til OPP-selskabet for at etablere, drive og vedligeholde aktivet - måske kombineret med mindre kommercielle opgaver f.eks. sideanlæg ved veje etc.
- Forenkling af moms/skattemæssig problemstilling ved infrastrukturprojekter gennem offentligt ejerskab til aktivet (ligesom ved Kliplev-Sønderborg)

-
- Opretholde et betydeligt element af privat finansiering for at sikre risikooverførsel og incitamentstruktur

Hvilke projekter kunne tænkes som OPP?

Som nævnt mener jeg, at man skal udvælge en række konkrete infrastrukturprojekter som OPP-projekter, fx:

- Letbaner, fx Århus og Ring 3. Projekterne indeholder både en betydelig anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesopgave. Da bestillerkredsen til disse projekter nok vil være statslig/kommunal, skal der under alle omstændigheder etableres dedikerede bestillerorganisationer og økonomiske fordelingsmodeller. Baneprojekter rummer betydelige risici relateret til tid og økonomi, som kan begrænses gennem en OPP-model.
- Motorveje, fx Frederikssundmotorvejen kombineret med yderligere drift- og vedligeholdelsesopgaver. Udfordringen ved et mindre stykke motorvej er, at der er relativt få ydelser relateret til drift- og vedligehold i de første mange år. Men nyanlæg kan kombineres med genopretning, drift og vedligehold af eksisterende vejanlæg i nærheden.
- Havneudvidelser, fx Hanstholm Havn, som pt. arbejder med en udviklingsplan, der kræver investeringer på 3-400 mio. kr. indenfor en kortere årrække. Investeringerne har driftsøkonomisk betydning for havnen og vil sikre afledte indkomster til liberale erhverv og turisme i regionen.
- Signalprojektet, er et IT-projekt, men med stor anlægsopgave. Baseret på en markedsstandard (ERMTS level 2/3), hvorfor der er flere mulige leverandører. Et element, der kan konkurrenceudsættes er muligheden for at opretholde trafik under systemudskiftningen, øge implementeringshastigheden etc. Samtidig vil en OPP-model give mulighed for at betale for funktionaliteten løbende – og ikke up-front!

Er OPP den eneste mulighed?

OPP er ikke en mirakelkur, der løser alle problemer. Flere af de fordele, der er ved OPP, kan potentielt opnås ved andre organiseringsformer, og der er tilfælde hvor OPP er uegnet:

1. Hvis vægtningen mellem anlæg og drifts- og vedligeholdelsesopgaven er skæv, bliver potentialet for totaløkonomiske forbedringer marginal.
2. Hvis der er et velbegrundet og stort behov for at kunne tilpasse aktivet hyppigt og med kort varsel, og der ikke er mulighed for at indbygge denne fleksibilitet fra starten.
3. Fragmenteret opgaveløsning hvor udgifterne til opretholdelse af et drifts- og vedligeholdsberedskab bliver uforholdsmæssigt høje - fx ved en kort motorvejsstrækning, hvor det vil være uforholdsmæssigt dyrt at have maskiner og personale lokaliseret i umiddelbar nærhed af vejen, med mindre ressourcerne kan bruges andet steds.
4. "Vartegn", OPP bygger på funktionskrav og sammenkobling af projektering, anlæg, drift og vedligehold. Det er vanskeligt at forestille sig en reel mulighed for OPP-udbud, idet en af bestiller afholdt arkitektkonkurrence vil lægge for mange bånd på den private parts muligheder for at optimere anlægget.

Ernst & Young

Transaction Advisory Services, Infrastruktur og OPP

Klaus Ahm
Partner

OPP i fremtidens infrastruktur i Danmark?

Af Ole Krog, viceadm. direktør, DI

1. En ny samarbejdsform

OPP (Offentligt Privat Partnerskab) er kommet på den politiske dagsorden.

Der er kommet en række rapporter om mulighederne ved brug af OPP. Infrastrukturkommissionen nedsatte en arbejdsgruppe, som beskæftigede sig med OPP på infrastrukturen. På det seneste møde i Danmarks Vækstråd var OPP også på dagsordenen.

Den øgede interesse skyldes hovedsagelig to ting. For det første er der hårdt brug for flere investeringer i infrastrukturen, og her er OPP en ny mulig finansieringskilde. For det andet er det en ny samarbejds mulighed mellem den offentlige sektor og den private sektor, som er langt mere vidtstrakt end andre modeller for offentlig-privat samarbejde bl.a. med hensyn til finansiering samt deling af ansvar og risiko.

I korthed går OPP ud på, at private virksomheder (typisk i et konsortium) både finansierer, planlægger, opfører og driver f.eks. et stykke infrastruktur eller en institution. Staten eller en kommune indgår derefter en lejekontrakt på f.eks. 30 år, hvorefter anlægsarbejdet eller bygningen tilfalder stat eller kommune.

I rapporten "OPP-Markedet i Danmark 2005-2010" blev der ud fra offentlige budgetter for årene 2005-2008 samt politiske aftaler på 6 hovedområder fundet mulige OPP-projekter i perioden 2005-2010 på mellem 22,4 mia. kr. og 27,1 mia. kr. (hvor kun en forsvindende del er realiseret).

I forbindelse med den stigende interesse er der i forbindelse med Globaliseringsrådets arbejde og Kvalitetsreformen afsat puljer (i Erhvervs- og Byggestyrelsen og Transportministeriet) til medfinansiering af omkostningerne til rådgivning til kommuner og regioner i den indledende fase til et OPP-projekt (fra forundersøgelse til kontraksindgåelse).

Eksempler på OPP-projekter

Det første konkrete eksempel i Danmark (hvis man ser bort fra de store brobyggerier over Storebælt og Øresund) er opførelsen af Vildbjerg Skole i Trehøje kommune, der nu er en del af Herning kommune. Her har et privat konsortium stået for finansieringen, opførelsen og står for driften af skolen i 30 år. Herefter overdrages det til kommunen. Kommunen skal kun tænke på selve undervisningen og ansættelse af lærere etc.

I Langeland kommune er man også i gang med opførelsen af en skole efter samme koncept. Et par kommuner planlægger derudover at udbyde sportsfaciliteter som OPP i løbet af 2008.

Derudover er motorvejsprojektet Kliplev-Sønderborg planlagt som et OPP-projekt sammen med det nye Rigsarkiv, Tinglysningsretten i Hobro, et skatteceter i Herning og Haderslev samt en række byretter for Domstolsstyrelsen i Herning, Kolding, Holstebro og Holbæk.

Der er med andre ord meget få erfaringer i Danmark med OPP, men til gengæld langt flere planer, der dog ikke er realiseret endnu.

2. Infrastrukturkommissionen

Arbejdsgruppe om OPP

Infrastrukturkommissionen kom med deres betænkning den 10. januar d.å. om Danmarks transportinfrastruktur 2030. Her er OPP bl.a. blevet analyseret i en arbejdsgruppe (arbejdsgruppe vedr. omkostningseffektiv organisering og styring af anlægsarbejder).

Her blev det bl.a. anbefalet at der:

- skabes større klarhed omkring de skatte- og momsmæssige rammer for OPP (afskrivning og moms).
- trækkes på udenlandske OPP-erfaringer.
- systematisk sker en vurdering af konkrete anlægsprojekters egnethed som OPP-projekter, f.eks. en letbaneforbindelse i Århus og ved Ring 3 omkring København, havnetunnel i København og under Limfjorden, samt en ny forbindelse over Roskilde Fjord. Det kan også ske i forbindelse med de årlige finanslovsforhandlinger.
- oprettes et OPP-råd, som skal synliggøre og øge anvendelsen af OPP. I den forbindelse skal der tilknyttes en ekspertiseenhed, hvor bl.a. kommunerne kan hente råd og hjælp ved OPP-projekter.

3. Fordele ved OPP

Bedre styring og ansvarsfordeling

Erfaringer fra udlandet viser, at der med OPP-projekter er en langt bedre styring af omkostningerne, tidsplaner og risici samtidig med, at der ikke kommer et efterslæb med vedligeholdelse, der f.eks. er meget udbredt i skoler, daginstitutioner, plejehjem etc.

Det skyldes bl.a., at alle fremtidige vedligeholdelsesomkostninger med det samme indregnes i projektet, og de fremtidige risici fordeles anderledes mellem bestiller og konsortium end ved et traditionelt anlægsbyggeri. Derved skabes der også grundlag for bedre kvalitetsbyggeri, da det typisk på lang sigt er billigere med godt gedigent og holdbart anlægsbyggeri og - projekter, og at der efterfølgende er færre reparationer og mindre vedligeholdelse.

Samtidig risikerer man ikke "hovsa"-besparelser, idet f.eks. kommunen eller staten ikke står for anlægsomkostningerne, hvor der fra politisk side under anlægsfasen kan komme et pres for at få gennemført besparelser.

4. Ulemper ved OPP

Frygt for overophedning og binding af fremtidige generationer

Især Finansministeriet er bekymret for OPP-modellen, da man frygter, at ikke mindst kommunerne vil indgå en masse kontrakter (typisk 30-årige) for at spare anlægsudgifter. Derved er det sværere at styre bygge- og anlægsaktiviteten, og risikoen for overophedning er større.

Med OPP-projekter binder man også fremtidige politikere og beslutningstagere, idet en kontrakt typisk vil løbe over 30 år. Derfor er der (i kølvandet med lease-and-sales-back-arrangementer og OPP-lignende projekter i det tidligere Farum kommune) indført restriktioner, så kommunerne skal deponere et beløb

svarende til anlægssummen af OPP-projekter. Der er dog indført en årlig dispensationspulje på 100 mio. kr., hvor kommunerne kan søge om fritagelse for deponeringsreglerne.

5. Brug for politisk pres for at få flere OPP-projekter

Knaster ved OPP bør fjernes

Transport og samhandel er et grundvilkår for økonomisk vækst.

Infrastrukturkommissionens beregninger viser, at væksten i trafikarbejdet alene på statsvejnettet forventes øget med ca. 75 % i 2030. Det svarer til en årlig stigning i trafikomfanget på godt 2,2 %.

Utilstrækkelige investeringer vil øge omfanget af trængsel og føre til, at den fortsatte vækst i trafikarbejdet i stadig mindre grad kan absorberes af infrastrukturen. Det vil øge den samfundsøkonomiske pris for, at personer, varer og gods bruger stadig længere tid på at komme frem på vej- og jernbaneinfrastrukturen.

Det er afgørende, at infrastrukturen sikres et investeringsniveau, som ikke forringer grundlaget for en fortsat økonomisk vækst.

OPP anses for at være et nyttigt supplement til finansiering af både store anlægsprojekter som veje, jernbaner, letbaner og broer. Sammen med bedre kvalitet kan OPP give en langt større effektivitet i anlægsfasen og i den efterfølgende vedligeholdelsesfase.

Som initiativer til at fremme OPP i fremtidens infrastruktur foreslås;

- OPP-pilotprojekter på den trafikale infrastruktur igangsættes, så der kan indhentes erfaringer med brug af OPP som et redskab til alternativ finansiering af infrastrukturprojekter. Pilotprojekter vil også kunne bidrage til at synliggøre de effektiviserings- og styringsmæssige gevinster, som følger af OPP.
- OPP tænkes ind i forbindelse med kvantificering og indhentelse af efterslæb på vedligeholdelse af infrastrukturen samt behov for yderligere investeringer i den trafikale infrastruktur, bl.a. den kollektive trafik, jernbanen og vejnettet.
- Som led i den politiske beslutningsproces om infrastrukturprojekter foretages en systematisk vurdering af konkrete anlægsprojekters egnethed til OPP. Anlægsprojekters egnethed vil kunne basere sig på projektets størrelse, projektets passager- og/eller brugergrundlag, projektets tidsmæssige horisont samt at projektet kan afgrænses i forhold til den øvrige del af infrastrukturen.
- Omfanget af OPP-projekter på bl.a. infrastrukturen gøres afhængig af den økonomiske udvikling og konjunkturerne, så der ikke sættes spørgsmål ved den overordnede økonomiske styring.
- Der oprettes et OPP-råd, som skal synliggøre og øge anvendelse af OPP ved anlægsprojekter. OPP-rådet har fokus på offentlig-privat samarbejde og OPP i bred forstand, herunder ved inddragelse af private investorer.
- Der fremsættes en lov om OPP-projekter, som i højere grad afklarer de moms- og skattemæssige forhold, samt gør det hurtigere at få godkendt et OPP-projekt, uden at det medfører deponering.
 1. Det er muligt i dag at få afklaret de skatte- og momsmæssige forhold ved OPP hos Skatterådet, der kan give en bindende forhåndsbesked om ret til afskrivninger og momsfradrag. Det kræver bl.a., at det pågældende konsortium har ejerretten til projektet, selvom det overdrages til f.eks. en kommune efter 30 år, og der er en risiko ved projektet. Problemet er blot, at Skatterådet må tage stilling i hver sag – en godkendelse til et OPP-projekt kan ikke overdrages til andre OPP-

projekter, men afgørelserne kan dog skabe præcedens (der kan så at sige stødes ret til de enkelte afgørelser). Samtidig kan sagsbehandlingen tage op til et halvt år.

2. Derfor bør skatte- og momsreglerne udformes som krav til, hvad der skal gælde i OPP-kontrakter, så f.eks. bygherrerne kan afskrive og fratække købemoms. Det kan gøres ved at objektivere reglerne, som det f.eks. kendes fra skattefri omstrukturering og virksomhedsomdannelse, hvor der automatisk er tilladelse til disse handlinger, hvis virksomhederne opfylder bestemte krav.

6. Hvordan kommer vi videre?

Danmark har behov for flere praktiske OPP-erfaringer, der kan demonstrere arbejdsformens styrker og afgrænsninger og medvirke til at få fjernet de politiske og strukturelle barrierer, der hæmmer anvendelsen OPP.

Erfaring med OPP kan opnås med begrænset risiko ved at anvende OPP-formen i projekter, der er overskuelige, velafgrænsede og sammenhængende i anlæg, drift og vedligehold.

Som konkrete pilotprojekter foreslås de letbaneprojekter, der for øjeblikket diskuteres som nye attraktive muligheder for kollektiv transport i Hovedstaden (ring 3), Århus og Odense.

Et letbaneprojekt er relativt overskueligt i anlægsomkostninger (2,5 til 5 mia. kr.), det kan gennemføres og idriftsættes inden for en overskuelig tidsperiode og er integreret i forhold til drift og vedligehold, herunder ikke mindst i forhold til infrastrukturforvaltningen.

Som andre konkrete pilotprojekter foreslås en havnetunnel i København, en ny forbindelse over Roskilde Fjord eller en tredje forbindelse under Limfjorden.

Infrastruktur i ATP's portefølje

Af Ulrik Dan Weuder, Portfolio Manager, ATP

Pensionskasser er naturlige Infrastrukturinvestorer:

- Matcher lange pensionsforpligtelser,
- Forventes at give et stabilt konkurrencedygtigt afkast,
- Giver oftest inflationsbeskyttelse, og
- Giver risikospredning – godt alternativ til aktier mv.

ATP har til dato givet tilsagn for ca. 9 mia. kr. til infrastruktur, heraf er 60% investeret.

ATP og infrastruktur i Danmark

- ATP er åben over for OPP, såfremt rammebetingelserne er på plads og investeringerne giver et fornuftigt risikojusteret afkast.
- Infrastrukturkommissionen - klare behov for udbygning og vedligeholdelse af infrastrukturen.
- Det er nu op til politikerne at definere rammerne (hvad skal laves og af hvem).

OPP - Hvorfor

1. Samfundsøkonomisk optimering:
 - effektiviseringsgevinster.
 - risikostyring.
2. Livscyklusbetragtninger: investerings- og flow-optimering frem for budget optimering.
3. Vedligeholdelsesoptimering frem for årlig budgetafhængighed.
4. Sikre mod meromkostninger.
5. Undgå "Fat cat".
6. Kommunikation mellem relevante aktører.

Overvejelser omkring optimering af OPP

- Rimelig mængde af projekter udbudt til markedet.
- Standardudbud og vilkår ved lignende projekter.
- Risikofordeling afklaret mellem det offentlige og private samt villighed til at betale for risiko.
- Lange investeringscykluser – livstidsinvesteringer 30-100 år.
- Acceptere at private kan tjene penge – hvis de er mere effektive og kan optimere.

ATP – eksempler fra udlandet: Hot-lanes projekt – Washington DC og omegn

- Miljø- og betalingsvej.
- Opførelse af 22 kilometer betalingsvej langs eksisterende vej.
- To nye baner (4 baner i alt) mellem eksisterende vej.
- Opgradering af 11 afkørsler.
- Forbindelse af eksisterende motorveje – sammenhængende motorveje 112 kilometer.
- Nye, opgradering og vedligeholdelse af 42 broer/overgange også for eksisterende motorvej.

ATP – eksempler fra udlandet Hot-lanes projekt.



Køreordninger (3 personer), busser and udrykningskøretøjer har fri adgang og førsteret, herefter betalingsvej.

De eksisterende 8 spor er fortsat offentlig vej uden betaling.

Fuld-elektronisk system ingen betalingsbokse.

Pris afhænger af øjeblikkelig trafik, således at der altid er god farbarhed.

Intelligente trafiksystemer, så pris altid er kendt og låst fast, når man påbegynder tur.

Curriculum Vitae

Klaus Ahm

Klaus Ahm (f.1961) er partner i Ernst & Young. Her har Klaus ansvaret for rådgivningsaktiviteter inden for OPP, infrastrukturprojekter og hertil relaterede finansielle styringsproblematikker.

Klaus tiltrådte som partner i Ernst & Young i 2008. Fra 2004-2008 var han ansat som director i Deloitte. Tidligere har Klaus, som finanschef i Ørestadsselskabet, haft ansvaret for finansieringen af den Københavnske Metro og udviklingen af Ørestad. Inden da var Klaus ansvarlig for rente- og makroanalyser i Alfred Berg.

Klaus har stor erfaring i at rådgive offentlige bestillere og private tilbudsgivere om de økonomiske, finansielle og organisatoriske problemstillinger, der knytter sig til offentlige byggeprojekter og infrastrukturprojekter, herunder såvel OPP som andre offentlig-private samarbejdsformer (OPS).

Sammen med Bent Løwe har Klaus skrevet "Værktøjer til udbud og tilbudsindhentning - Økonomi" for IBCeuroforum og "Offentlig-Private Partnerskaber - en organiseringsform fuld af perspektiver" for Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR).

Klaus er uddannet cand.polit. fra Københavns Universitet i 1988 og E*MBA fra SIMI i 2003.

Kjersti Billehaug

Kjersti Billehaug er uddannet sivilingeniør fra Bygningsingeniøravdelingen ved Norges Tekniske Høgskole, Trondheim og har etterutdanning i Strategisk omstilling av offentlig sektor ved Handelshøyskolen BI, Oslo.

Hun har i største delen av sitt yrkesaktive liv vært ansatt i Statens vegvesen, der hun har hatt varierte oppgaver innen planlegging, drift og vedlikehold av veier og gjennomføring av anleggsprosjekter. Hun har vært leder av Trafikkplankontoret i Vegdirektoratet, og har vært prosjektleder for flere utviklingsprosjekter.

Hun har ledet arbeidet med å utvikle den norske OPS-modellen, ledet anskaffelsesprosessene og er nå statens representant i OPS - kontraktene.

Flemming Bækkeskov

Uddannelse: Cand. polit., Kbh. Universitet

Beskæftigelser:

1999 - : entreprenørselskabet E. Pihl & Søn A.S.

- Direktør med ansvar for projektudvikling, finansiering, OPP / PPP.

herunder:

Direktør for Pihl Projekt Invest A/S (tidl. BOT Management A/S)

Direktør for OPP Pihl Arkivet A/S (Rigsarkivet)

Bestyrelsesmedlem Agder OPS Vegselskap AS (Norge, vejprojekt)

Medlem af EIC (European International Contractors) PPP / Finance Group

1994 - 1999: R&S koncernen / HOH:

-
- Projektdirektør, internationale vandforsyningsprojekter
 - Udlandschef (byggeri/anlæg nære udland)

1991 - 1994: Baltica koncernen:

- Projektdirektør, udenlandske investeringsprojekter

1983 - 1991: entreprenørselskabet E. Pihl & Søn A.S.

- Udlandsakkvisition, finansiering, tilbudsgivning.

1974 - 1983: Udenrigsministeriet

- "Almindelige tjeneste"

Medforfatter til:

"EIC White Book on BOT/ PPP", April 2003, og

"Frequently Asked Questions on Public-Private Partnerships (PPP)", September 2006.

Carsten Greve

Carsten Greve er Ph.D. og professor med særlige opgaver ved International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School. Carsten Greves forskningsområder er offentlig-privat samspil og offentlig ledelse i et komparativt perspektiv. Han beskæftiger sig med markedsdannelse, privatisering, offentlig-private partnerskaber og regulering, samt med reformer af organiseringen af den offentlige servicelevering, moderniseringen af den offentlige sektor og nye ledelses- og styringsprincipper, inklusive New Public Management. Teoretiske tager han udgangspunkt i policyanalyse, nyere teorier om offentlig ledelse og styring, reguleringsteori og historisk-institutionel teori.

Primære forskningsområder

- Offentlig-privat samspil - Herunder offentlig-private partnerskaber
- Offentlig ledelsesformer - inkl. New Public Management
- Regulering/reguleringsreform i et internationalt komparativt perspektiv

Line Groes

Projektleder for Erhvervs og Byggestyrelsens OPS-rejsehold. Ansvarlig for EBST's OPS-rejsehold, herunder besøg hos kommuner, markedsføring og udarbejdelse af materiale til brug for kommunebesøg. Har medvirket i en række tværministerielle arbejdsgrupper til fremme af nye samarbejdsformer, samt bidraget til vejledninger og værktøjer, der skal gøre det nemmere for offentlige parter at bruge offentlig-privat samarbejde, når det er hensigtsmæssigt.

Line Groes er uddannet cand.scient.soc. fra RUC, Virksomhedsstudier og Filosofi i 2004

Ole Krog

Født 4. august 1957

Uddannelse: Cand.scient.pol.

Nuværende ansættelse

Siden 2008 viceadm. direktør i DI.

Tidligere ansættelser

1982-85 Fuldmægtig i Københavns Amt

1985-87 Fuldmægtig i Indenrigsministeriet

1987-90 Fuldmægtig i Budgetdepartementet, Finansministeriet

1990-91 Chefkonsulent i Lisberg Management

1991-93 Kontorchef i Dansk Arbejdsgiverforening

1993-96 Underdirektør i Dansk Arbejdsgiverforening

1996-00 Direktør i Dansk Arbejdsgiverforening

2000-03 Adm. direktør i Danmarks Apotekerforening

2003-05 Direktør i Dansk Industri

2005-08 Adm. direktør i HTS Handel, Transport og Service

Tillidshverv

Næstformand for bestyrelsen for PensionDanmark Holding A/S PensionDanmark Pensionsforsikringsaktieselskab

Medlem af repræsentantskabet for Koføeds Skole

Formand for Atlantsammenslutningen