



**Copenhagen
Business School**

HANDELSHØJSKOLEN

International Center
For Business and Politics
Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Tel. +45 3815 3585
Fax. +45 3815 3555
e-mail cbp@cbs.dk

Institutionelt brud i den offentlige moderniseringspolitik? OPP og udlicitering i de danske kommuner

Ole Helby Petersen og Lasse Ring Christensen

Institutionelt brud i den offentlige moderniseringspolitik? OPP og udlicitering i de danske kommuner

Ole Helby Petersen og Lasse Ring Christensen

Working paper no 63, 2009
Editor: Lita Lundquist

International Center for Business and Politics
Copenhagen Business School
Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Phone: +45 3815 3585
E-mail: cbp@cbp.cbs
www.cbs.dk/cbp

ISBN
87-91690-66-8

Resumé

Vi stiller os i dette paper kritisk spørgende til det nye i OPP og søger at belyse, om OPP markerer et institutionelt brud med det i dansk moderniseringspolitik velkendte begreb udlicitering. Vi giver svar gennem to del-analyser. Først sammenlignes nøgletal for danske kommuners brug af udlicitering og arbejde med OPP-modellen. Analysen viser, at OPP-arbejdet overvejende foregår i større kommuner med en gennemsnitlig økonomi og en ideologisk sammensætning på borgmesterposterne på linje med gennemsnittet i landets kommuner. Hvorimod kommuner med højt udliciteringsniveau oftest ledes af borgerlige borgmestre, så er OPP-kommunerne økonomisk og ideologisk på linje med gennemsnittet af landets kommuner. I anden delanalyse kigger vi på reguleringsrammen for brug af henholdsvis OPP og udlicitering. Det kommunale selvstyre og de årlige kommuneaftaler fungerer som en institutionel ramme omkring de reguleringstiltag, som regeringen har mulighed for at anvende. Fælles for reguleringen af kommunernes udlicitering og OPP ligger et bærende princip om metodefrihed i opgaveløsningen. Hvor grænserne for metodefriheden går, er dog ikke en fastlåst størrelse, men genstand for løbende forhandling mellem det statslige og kommunale niveau. Vi konkluderer, at OPP på centrale parametre ikke blot er en forlængelse af udlicitering, men en selvstændig og bemærkelsesværdig kontraktmodel, som er ved at institutionaliseres i de danske kommuner.

1. Introduktion

Siden begyndelsen af 1980'erne har samarbejdet mellem den offentlige og private sektor været et centralt element i skiftende danske regerings programmer for modernisering af den offentlige sektor. I de tidligere 1990'ere blev flere af de gamle statslige etater omdannet til aktieselskaber, og senere kom udlicitering og frit valg for alvor på dagsordenen. Den nuværende VK-regering har med en række tiltag forsøgt at sætte yderligere damp under kedlerne ved at udvide frit valgs ordningerne, indføre en udfordringsret for private aktører, og senest ved at indføre en ny lov om fællesejede offentlig-private selskaber (Lov nr. 548 af 08/06/2006).

Et af de nyeste bud på offentlig-privat samspil kom i januar 2004, da regeringen udgav sin Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber (OPP). Med handlingsplanen blev en ti-punkts strategi for udbredelsen af OPP i Danmark fremsat, heriblandt afklaring af de juridiske regler, gennemførelse af OPP-pilotprojekter, nedsættelse af tilskudspuljer og oprettelse af en kompetenceenhed i Erhvervs- og Byggestyrelsen (Regeringen, 2004). På trods af at handlingsplanen præsenterer OPP som en i dansk sammenhæng ny model, så viser en gennemlæsning af skiftende regerings og ministeriers officielle publikationer imidlertid, at OPP blev lanceret fem år tidligere af Finansministeriet i den årlige budgetredegyrelse (Finansministeriet, 1999). Offentlig-privat samspil blev ligeledes omtalt i en række af VK-regeringens publikationer i 2002 og 2003 (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2002, 2003; Regeringen, 2003).

Idéen om at inddrage private aktører i den offentlige opgaveløsning er således langt fra ny, men har over tid skiftet form og ikke mindst overskrift. Roger Wettenhall (2005) har påpeget, at offentlig-private partnerskabsformer går langt tilbage i historien. Han fremhæver eksempelvis et stort antal privatfinansierede skibe i den engelske flåde under de spanske krige (1583-1603), brugen af lejesoldater og private skatteopkrævere. I Danmark er ambulancekørsel det vel nok bedst kendte eksempel på offentlig-privat samarbejde, hvor Falck i mere end 100 år har været en dominerende aktør. Graeme Hodge og Carsten Greve (2005) har fremhævet, at OPP kan være lige dele "sprogligt spil" og reelt indhold, og at "hvis privatisering er en historie om private aktørers levering af offentlig ydelser over de seneste århundreder, så ser OPP ud til at være det nyeste kapitel i bogen" (Hodge & Greve, 2005: 3 [egen oversættelse]). Steven Linder (1999) har tilsvarende påpeget, at OPP er omgæret af "multiple grammars", mens Guri Weihe (2005) har karakteriseret OPP som et begreb, der er omgæret af stærke, positive konnotationer. Mens proponenter fremhæver OPP som et

redskab til at forene offentlig og privat, og på den måde få det bedste ud af to verdener, gør andre os opmærksom på, at OPP både kan være symbolpolitik og reelt politisk indhold.

Vi stiller os i dette paper kritisk spørgende til det nye i OPP og søger at belyse, om OPP markerer et brud med det i dansk forvaltningsammenhæng velkendte begreb udlicitering. Betræder OPP udliciteringens sti, eller er der tale om et institutionelt brud? Vi giver svar gennem to del-analyser.

Først sammenligner vi nøgletal for danske kommuners brug af udlicitering og arbejde med OPP-modellen. Her identificeres en tidligere opdagelse om udlicitering i de danske kommuner: Udliciteringsgraden er højest i kommuner med en stærk økonomi. For OPP er billedet imidlertid et andet. OPP-kommunernes økonomi er stort set på niveau med gennemsnittet af samtlige landets kommuner, og der er heller ingen tegn på, at OPP meer særligt udbredt i kommuner med en høj udliciteringsgrad. Konklusionerne må dog tages med et betydeligt forbehold, da antallet af OPP-kommuner endnu er i den lave ende. I anden delanalyse kigger vi på reguleringsrammen for brug af henholdsvis OPP og udlicitering. Regulering kan ses som udtryk for centrale politiske udmeldinger, og med udgangspunkt i tre former for regulering præsenterer dette paper den første, komparative analyse af den danske reguleringsramme for OPP og udlicitering.

Paperet er opbygget på følgende vis: Først præsenteres nøgletal for udlicitering og OPP i de danske kommuner, hvor centrale karakteristika hos foregangskommunerne inden for henholdsvis udlicitering og OPP søges identificeret. Med afsæt i reguleringslitteraturen og ny-institutionel teori opstiller vi herefter en teoretisk ramme for analyse af institutionel forandring i reguleringsrammen. I den institutionelle forandringsoptik markerer OPP et brud med udlicitering, hvis der på centrale parametre kan identificeres et reguleringsmæssigt brud. Herefter følger en kvalitativ, sammenlignende analyse af reguleringsrammen for henholdsvis OPP og udlicitering i de danske kommuner. Analysen følges af en diskussion af forandring og stabilitet i reguleringsrammen, og sluttelig konkluderes paperet.

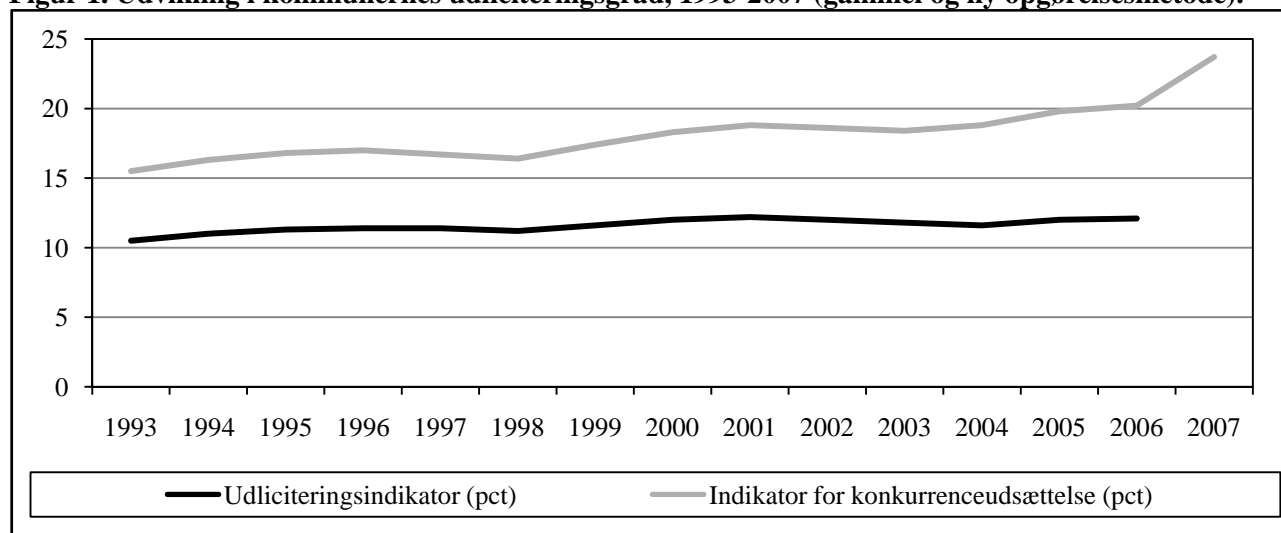
2. Udlicitering og OPP i de danske kommuner

Udlicitering kan karakteriseres som flytning af produktion fra offentligt til privat regi, mens finansieringen og arrangementen forbliver offentlig (Andersen, 1996: 18). OPP forstås som ”en samlet aftale mellem en offentlig og privat part om planlægning, opførelse, drift, finansiering og

vedligeholdelse af et givent anlægsprojekt over en længerevarende aftaleperiode” (Petersen, 2007: 39-40). Denne definition af OPP er identisk med den forståelse, som regeringen fremsatte i handlingsplanen for OPP fra 2004 (Regeringen, 2004). Andre former for offentlig privat samspil berøres derimod ikke i paperet.

Mens OPP er et relativt nyt forvaltningspolitisk værktøj, er udlicitering i mange år blevet anvendt i den kommunale opgaveløsning. Det har været almindeligt kendt, at niveauet for udlicitering i kommunerne har været nogenlunde stabilt siden årtusindeskiftet (Udliciteringsrådet, 2005a: 3). Denne visdom bygger dog på en opgørelse af udliciteringsniveauet som relationen mellem driftsudgifter til private leverandører og samlede driftsudgifter (udliciteringsindikatoren). Fra 2006 blev målet for kommunernes udlicitering imidlertid ændret til at omfatte relationen mellem driftsudgifter til private leverandører og de driftsudgifter, som det er tilladt for kommunerne at udlicitere (www.noegletal.dk). Endvidere skal de opgaver, som en kommune har sendt i udbud, men selv afgivet en mere fordelagtig pris på, medregnes i den nye opgørelsesmetode, hvilket samlet giver en procentsats kaldet Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU). Figur 1 viser udviklingen i kommunernes udliciteringsgrad opgjort efter den gamle udliciteringsindikator og den nye IKU.

Figur 1. Udvikling i kommunernes udliciteringsgrad, 1993-2007 (gammel og ny opgørelsesmetode).



Kilde: Velfærdsministeriet (www.vfm.dk).

Anmærkninger: IKU indeholder kun speciellindberetninger om udbudte opgaver vundet af kommunen selv i 2006 og 2007. Velfærdsministeriet stoppede opgørelsen af den traditionell udliciteringsindikator i 2006.

Forskellen i udviklingen for de to opgørelser viser tydeligt, at opfattelsen af udviklingen i kommunal udlicitering er afhængig af opgørelsesmetoden. I figuren bliver det klart, at kommunernes udliciteringsniveau opgjort efter den nye IKU efter år 2000 har været svagt stigende,

og at kommunerne med en IKU på 23,6 procent i 2007 nærmer sig den målsætning om et udliciteringsniveau på 26,5 procent i 2010, der i kommuneaftalen for 2009 blev aftalt mellem Finansministeriet og KL (Finansministeriet, 2008: 29).

Vender vi blikket mod OPP, så er status i de danske kommuner, at kun ét OPP-projekt er blevet realiseret, nemlig OPP-skolen i Herning Kommune. De danske kommuners andet OPP-projekt er endvidere ved at se dagens lys, idet Langeland Kommune har vedtaget at opføre en ny skole som OPP. Flere kommuner har endvidere påbegyndt en eller anden form for systematisk OPP-arbejde, fx. fået foretaget en OPP-forundersøgelse, og Kommunernes Landsforening (KL) har i en nyligt udgivet rapport beskrevet 11 projekter, hvortil der er foretaget en eller anden form for OPP-arbejde (KL, 2008: 24). Disse 11 projekter fordeler sig på ni kommuner. Erhvervs- og Byggestyrelsen, som huser statens kompetenceenhed for offentlig-privat samspil, har for nyligt lanceret en projektdatabase med 15 projekter i 14 kommuner, hvor der er foretaget OPP-analyser eller forundersøgelser af projekter (se www.ebst.dk).

Det er således dokumenteret, at der efter en langsom start for OPP i årene 2004-2007 i dag er bevægelse i OPP-arbejdet i flere danske kommuner. Hvorvidt der kan identificeres særlige karakteristika hos de kommuner, der har arbejdet eller arbejder med OPP, er ubelyst i den danske OPP-litteratur. I tabel 1 påbegyndes denne belysning ved at identificere centrale karakteristika ved de 14 kommuner, der ifølge Erhvervs- og Byggestyrelsens opgørelse arbejder med OPP. I tråd med paperets komparative fokus på OPP og udlicitering sammenlignes disse OPP-kommuners placering på en række centrale variable med den tilsvarende placering hos de 14 kommuner, der har den højeste grad af udlicitering, samt med gennemsnittet af alle landets kommuner (se tabel 1).

Tabel 1. Nøgletal for kommunernes brug af udlicitering og OPP.

	Indbyggertal	Andel borgerlige borgmestre	Beskatningsgrundlag per indbygger	Likviditet per indbygger	Indikator for konkurrenceudsættelse
<i>Tal for 2007, gennemsnit</i>					
OPP-kommuner	106.477	50%	159.178	4.713	23,7
Udliciteringskommuner	74.725	64%	167.647	6.381	28,9
Kommuner i alt	55.582	48%	144.667	4.459	23,6

Kilde: Velfærdsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger

Det gennemsnitlige indbyggertal i OPP-kommunerne er både højere end i udliciteringskommunerne og end i kommunerne i alt. Hvis denne tendens kan vise sig holdbar over en længere periode springer en forklaring umiddelbart i øjnene. OPP-projekter anbefales som hovedregel at have en

størrelse i omegnen af 100 mio. kr. eller derover, fordi transaktionsomkostningerne til planlægning, udbud, forhandling mv. af 30-årige kontrakter er høje (EBST, 2005: 20). Større kommuner har som hovedregel større anlægsbudgetter end de mindre og mellemstore kommuner og dermed potentielt flere anlægsprojekter i denne størrelse, og tabel 1 indikerer, at størrelse spiller en rolle i de danske kommuners arbejde med OPP. Konklusionerne er dog genstand for small-N problemet – antallet af målepunkter er lille - hvilket vi senere i paperet vender tilbage til.

Andelen af borgerlige borgmestre er højere i udliciteringskommunerne end i OPP-kommunerne, der endvidere ligger på cirka samme niveau som gennemsnittet af samtlige landets kommuner. Udlicitering knyttes ofte sammen med en borgerlig ideologi og tabellen viser, at kommuner med højt udliciteringsniveau oftest ledes af borgerlige borgmestre. En lignende konklusion er draget af Yosef Bhatti et al. (2009: 134) i et af de seneste studier af de danske kommuners udlicitering. Den ideologiske profil, der kan spores i kommunernes udlicitering anno 2007, ser ikke ud til at kunne genfindes i kommunernes arbejde med OPP. Dette kan indikere, at OPP-arbejdet i de danske kommuner ikke er højre-venstre ideologisk betinget, men også her må konklusionerne tages med forbehold grundet de få målepunkter for OPP-kommunerne.

Beskatningsgrundlaget per indbygger er et simpelt mål for niveauet af en kommunes faste indtægter, og sammen med likviditet per indbygger kan dette nøgletal give en indikation på en kommunes mulighed for at finansiere anlægsprojekter direkte over det kommunale budget uden involvering af en privat part. Tabel 1 viser, at både det gennemsnitlige beskatningsgrundlag per indbygger og den gennemsnitlige likviditet per indbygger er højere i udliciteringskommunerne end i OPP-kommunerne. Dette indikerer, at den økonomiske situation i udliciteringskommunerne er bedre end i OPP-kommunerne. Det gennemsnitlige beskatningsgrundlag per indbygger i OPP-kommunerne er en smule højere end for kommunerne i alt, mens der ikke er nogen videre forskel på OPP-kommunerne og kommunerne i alt når det gælder likviditet per indbygger.

Thomas Pallesen (2004: 528) har tidligere konkluderet, at der er en positiv sammenhæng mellem kommunernes velstand og udliciteringsniveau og har på denne baggrund karakteriseret kommunal udlicitering som et velstandsfænomen. Mens data i tabellen understøtter Pallesens argument, så peger de samtidig i retning af, at der ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem gunstig økonomi og arbejde med OPP. Udliciteringsniveauet i OPP-kommunerne er væsentligt lavere end i de mest aktive udliciteringskommuner og nogenlunde på niveau med gennemsnittet for kommunerne i alt.

Denne forskel er umiddelbart påfaldende, idet kommuner med tradition for et veludviklet samarbejde med private aktører også kunne tænkes at være bedre i stand eller mere villige til at afprøve nye former for offentlig-privat partnerskab. En sådan sammenhæng ser imidlertid ikke ud til at eksistere for de 14 OPP-kommuner. Sammenfattende viser det sig, at OPP-arbejdet overvejende foregår i større kommuner med en gennemsnitlig økonomi og en ideologisk sammensætning på borgmesterposterne på linje med gennemsnittet i landets kommuner.

Denne opgørelse tegner et første billede af, i hvilke kommuner der arbejdes med OPP-modellen. Som tidligere nævnt er konklusionerne af flere årsager behæftet med usikkerhed. For det første er målet for OPP-arbejde usikkert. Erhvervs- og Byggestyrelsens projektdatabase er brugt som mål, men der kan være foregået OPP-arbejde i kommuner uden Erhvervs- og Byggestyrelsens viden. Styrelsen inkluderer i projektdatabasen kun projekter, som den selv har givet støtte til. Andre projekter kan være gennemført uden statslig støtte, eller OPP kan være blevet lagt på hylden, førend et projekt nåede en fase, hvor støtte til en forundersøgelse blev relevant. For det andet er antallet af OPP-kommuner fortsat meget begrænset, hvilket giver anledning til at tage konklusionerne med forbehold, fordi de ikke er statistisk signifikante. For det tredje betyder det faktum, at data kun stammer fra et enkelt år, at vi ikke kan sige noget om tendensernes stabilitet over tid. Disse forhold behæfter analysen med en vis usikkerhed, og det er tydeligt, at der er behov for indsamling af mere omfattende data.

I vores videre søgen efter et svar på, om OPP markerer et brud med udlicitering, vender vi i de følgende afsnit blikket mod den danske regulering af OPP og udlicitering. I reguleringsrammen findes centrale politikker og regler, og en sammenlignende analyse kan afsløre vigtige forskelle og ligheder mellem de to begreber. Vi lægger ud med at formulere en institutionel analyseramme for reguleringsmæssig forandring.

3. Analyseramme: Regulering som institutionel forandring

En central debat inden for ny-institutionel teori relaterer til, hvordan vi kan forstå og måle institutionel forandring. Afhængigt af, hvor man teoretisk tager afsæt, vil man forstå noget forskelligt ved institutioner og dermed også ved institutionel forandring. Den amerikanske nobelprismodtager Douglas North skriver, at ”institutioner indeholder enhver form for begrænsninger, som mennersker skaber for at forme menneskelig interaktion. Er institutioner

formelle eller uformelle? De kan være begge dele, og jeg er interesseret i både formelle begrænsninger – såsom regler, som mennesker skaber – og uformelle begrænsninger – såsom konventioner og adfærdskoder ” (North, 1990: 4 [egen oversættelse]). En central skelnen i ny-institutionel teori findes dermed mellem institutioners formelle og uformelle karakteristika, og det er som hos Douglas North ikke ualmindeligt at inkludere både formelle og uformelle aspekter (se fx Scharpf, 1997; Campbell, 2004).

Vi er i dette paper interesseret i reguleringsrammen for henholdsvis OPP og udlicitering og er dermed på linje med Streeck og Thelen (2005: 10) i vores interesse for institutioners *formelle træk*. Vi anerkender, at der findes et hav af normer og værdier, som i mere uformel forstand indvirker på brugen af OPP og udlicitering, men vi fokuserer altså på den formelle regulering. Skal OPP i en institutionel forandringsoptik forstås som et brud med udlicitering, skal der altså kunne identificeres en forandring i den formelle reguleringsramme. Følger vi Philip Selznick kan regulering forstås som ”*offentlige organisationers systematiske og målrettede kontrol over aktiviteter af værdi for et samfund*” (Selznick, 1985: 363 [egen oversættelse]; også refereret i Baldwin & Cave, 1999 og Ogus, 1994). Denne definition udtrykker noget helt centralt ved regulering, som begrebet anvendes i dette paper: Der er tale om systematisk og målrettet offentlig handling med henblik på at påvirke centrale aktiviteter af værdi for et samfund.

For at klassificere og sammenligne reguleringsrammen for henholdsvis OPP og udlicitering har vi brug for en række værktøjer, som gør os i stand til at kortlægge de to reguleringsrammer. Den svenske politolog Evert Vedung (1998) opererer med begreberne sticks, carrots og sermons. Denne reguleringsmæssige tredeling går igen andre steder i reguleringslitteraturen – dog ofte under andre betegnelser. Vi skal i dette paper operere med kategorierne *regler*, *incitament* og *information*. Debatten om selv-regulering og co-regulering (se f.eks. Baldwin & Cave, 1999; Jordana og Levi-Faur, 2004), som inden for de senere år er blevet en af de centrale debatter inden for reguleringslitteraturen, bevæger vi os ikke ind på her. Det er de top-down baserede offentlige reguleringspolitikker, som er i fokus.

Regulering via regler (love, bekendtgørelser mv.) er den klassiske hard-law baserede reguleringsform, som på engelsk kendes som command-and-control (C&C) regulering (Baldwin et al., 1998; Ogus, 2004). Regelbaseret regulering er baseret på fastsættelse af bindende regler, hvis gennemførelse følges op af forskellige grader af formel sanktionskraft og kontrol. Omsat til

reguleringen af OPP i Danmark vil formel regelbaseret regulering som den eneste af alle reguleringsformerne kunne formulere et direkte krav om brug af OPP ved bestemte opgavetyper eller i specifikke sammenhænge.

Som alternativ til at opstille bindende regler kan regulering baseres på brug af incitament med henblik på at fremme adfærd i en given retning (Breyer, 1982: 161). Denne incitamentsbaserede regulering beror på den grundlæggende logik, at aktører kan tilskyndes til en bestemt adfærd ved at belønne eller sanktionere handlinger, som er objekt for reguleringen. I forhold til OPP kan økonomiske incitament eksempelvis tænkes at være belønning, tilskud eller skattemæssige fordele ved brug af OPP (positive incitament), men der kan lige så vel gøres brug af negative sanktioner ved uønsket adfærd, eksempelvis økonomisk straf, hvis OPP fravælges.

Den tredje reguleringsform, informationsbaseret regulering, bygger på, at den offentlige reguleringsmyndighed søger at påvirke tilvejebringelsen af information, fx gennem krav til private aktører om, at varer, produkter, produktionsprocesser mv. følges af information, der lever op til specifikke kriterier. Et eksempel kan være, at private leverandører pålægges at stille oplysninger af relevans for indgåelse af OPP-projekter til rådighed, eksempelvis oplysninger om tidligere relevante projekter eller OPP-selskabets finansieringsmæssige sammensætning og styrke. Alternativt kan de offentlige regulerende myndigheder selv påtage sig opgaven og de forbundne omkostninger med at stille information til rådighed (Baldwin & Cave, 1999: 49). Det er en i markedssammenhæng velkendt pointe, at adgang til information er en forudsætning for effektiv udveksling af goder og ydelser (Breyer, 1982: 162), men denne pointe må forventes i lige så høj grad at være gældende i spændingsfeltet mellem den offentlige og privat sektor, hvor OPP (og udlicitering) udspiller sig. De tre reguleringsformer kan derfor alle være relevante for en analyse af OPP og udlicitering, og i det følgende afsnit vil vi bruge disse tre reguleringstyper til at strukturere sammenligningen af henholdsvis udlicitering og OPP.

4. Reguleringsrammerne i komparativt perspektiv

4.1 Regler for kommunernes brug af udlicitering og OPP

Et grundprincip i den retlige regulering af udlicitering er, at ”den udliciterende myndighed fortsat er ansvarlig for den udliciterede virksomhed, og at virksomheden herunder i det hele taget er underlagt sædvanlige kontrolinstrumenter” (Henrichsen, 2004: 11). Der eksisterer dog ingen særskilt lov om

kommunal udlicitering, hvorfor det i vidt omfang bliver et retspolitisk spørgsmål, under hvilke betingelser udlicitering tillades (Henrichsen, 2004: 10, 20). På trods af dette kan to autoritative regelsæt, der regulerer de danske kommuners udliciteringsbrug, identificeres. Den kommunale styrelseslov sætter de overordnede rammer for de danske kommuners almindelige virke. Loven fastslår, at ”Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i lov om kommunale og regionale valg” (Styrelsesloven, § 2). Dette er selvsagt ikke direkte henvendt mod kommunernes udlicitering, men er væsentligt, da det begrænser statens regulative muligheder.

Ved ændringen af den kommunale styrelseslov i 2002 indførtes dog autoritative elementer med direkte indflydelse på kommunernes samarbejde med private leverandører. Fra 2003 blev alle kommuner lovmæssigt pålagt at vedtage en servicestrategi for udvikling af effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. I servicestrategien skal det blandt andet vurderes, om ”kommunen skal gøre brug af udbud, og på hvilken måde dette skal ske” (Styrelsesloven, § 62). Med lovændringen indførtes endvidere den såkaldte ”private udfordringsret”, der betød, at en privat part kunne afgive tilbud på en kommunal opgave, som kommunen ikke havde sendt i udbud, hvorefter kommunen skulle sammenligne tilbuddet med den eksisterende opgaveløsning og træffe et valg på baggrund af omkostninger. I forbindelse med revisionen af styrelsesloven i 2007 blev dette forhold imidlertid ophævet, da kun få private aktører havde gjort brug af udfordringsretten.

Det andet væsentlige autoritative reguleringsforhold vedrørende udlicitering er EU’s udbudsdirektiv, som senest blev opdateret i 2004. Et væsentligt element i direktivet er, at ordregivende myndigheder skal behandle økonomiske aktører lige og handle på en gennemsigtig måde (Udbudsdirektivet, artikel 2). I forhold til de danske kommuners udlicitering betyder dette, at udbud skal opfylde særlige konkurrencevilkår, der tilsiger, at tildelingen af en kontrakt skal ske på fair og lige vilkår med udgangspunkt i en vurdering af de indkomne tilbuds økonomiske fordelagtighed.

Vender vi nu blikket mod OPP udstikker EU’s udbudsdirektiv også autoritative regler for kommunernes udbud af OPP-projekter. Ifølge udbudsdirektivets artikel 28 skal offentlige anlægsprojekter gennemgå en af fire udbudsformer, hvor den såkaldt konkurrenceprægede dialog er den mest relevante for OPP, da der her ofte vil være tale om særligt komplekse kontrakter (Tvarnø, 2004; Petersen, 2007). Konkurrencepræget dialog kan give den offentlige myndighed et bedre beslutningsgrundlag, idet én eller flere samtaler med de potentielle udbydere kan medvirke til

forventningsafstemning og give den private part indsigt i den offentlige parts idéer og behov. Det slås endvidere fast, at tildelingen af kontrakten udelukkende sker ”på grundlag af kriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud” (Udbudsdirektivet, artikel 29), hvilket må opfattes som en væsentlig autoritativ regulering.

Den kommunale lånebekendtgørelse er også en del af den regelbaserede statslige regulering af OPP og sætter grænser for kommunernes mulighed for at finansiere udgifter via låntagning. Bekendtgørelsen har relevans for OPP, idet leje- og leasingaftaler, der kan sidestilles med kommunale anlægsopgaver, er at regne som kommunal låntagning, med mindre kommunen deponerer et beløb svarende til leje- eller leasingaftalens værdi (Lånebekendtgørelsen, § 3 og § 6). Disse regler blev for få år siden strammet i kølvandet på Farum-sagen, hvor kommunen netop indgik leasingaftaler uden at foretage en tilsvarende deponering. Lånebekendtgørelsen kræver, at en kommune ved indgåelsen af en kontrakt om et OPP-projekt skal deponere hele kontraktens beløb. En arbejdsgruppe under Velfærdsministeriet har i sommeren 2008 afgivet anbefalinger til en administrativ ændring af lånebekendtgørelsen, således at OPP på to væsentlige punkter sidestilles med traditionelle kommunale anlægsprojekter (Velfærdsministeriet, 2008). For det første kan der deponeres uden moms, hvilket sidestiller OPP med traditionelt kommunalt byggeri, som fritages for moms via den kommunale momsudligningsordning. For det andet kan deponeringen foretages undervejs i byggeriet – svarende til løbende anlægsudgifter på et traditionelt byggeri - og ikke ved byggeriets start, som der hidtil har været krav om.

Det sidste regelsæt, som regulerer kommunernes brug af OPP, er skatte- og momsreglerne, hvor særligt to forhold er væsentlige: Skattereglerne påvirker OPP-projekter, idet Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven) fastslår, at udgifter til anskaffelser og forbedring af aktiver kan fratrækkes det skattepligtige beløb. Dette gælder dog kun for den reelle ejer af aktivet, og da de danske skattemyndigheder har besluttet at behandle OPP-projekters restsige ejerskab fra sag til sag, har det været problematisk på forhånd at fastslå, hvorvidt den private part har denne afskrivningsret (Petersen, 2007). På momsiden eksisterer endvidere regler med relevans for OPP-projekter i kommunerne, da et privat selskab som udgangspunkt er fritaget for moms ved udlejning og levering af fast ejendom (Merværdiafgiftsloven, § 13). Dog kan det private selskab vælge at lade sig momsregistrere og derved kunne fratække moms til ejendommens vedligeholdelse, drift mv., hvilket ofte vil være fordelagtigt (Petersen, 2007: 44). Dette er dog kun muligt, hvis det private selskab er reel ejer af aktivet, hvilket som nævnt ikke er givet på forhånd i et OPP-projekt.

Særordninger for OPP-projekternes skatte- og momsmæssige status er fundet for OPP-skolen i Trehøje og for den statslige opførsel af nye magasiner til Det Danske Rigsarkiv, men alle OPP-projekter skal som tidligere omtalt behandles individuelt i SKAT og i Skatterådet (det tidligere Ligningsråd).

4.2 Incitamerter og økonomisk støtte til OPP og udlicitering

Regeringens overordnede tilgang til udlicitering er, at anvendelsen skal være drevet af, hvad der er ”bedst og billigst” (Finansministeriet, 2007: 137). Dette er dækkende for den regulative indsats omkring udlicitering, hvor økonomiske incitamerter til udlicitering ligger i besparelser og effektiviseringer i de konkrete opgaveløsninger og ikke i statslige tilskud til udliciteringsprojekter. I økonomiaftalen mellem KL og regeringen for 2006 blev det aftalt, at kommunerne frem til 2010 skulle hæve deres udliciteringsniveau fra 20 til 25 procent (Finansministeriet, 2005: 29), hvilket som følge af opgaveflytninger efter kommunalreformen er blevet opjusteret til 26,5 procent (Finansministeriet, 2008: 25). I denne forbindelse blev en række udliciteringsinitiativer igangsat, herunder nedsættelsen af en arbejdsgruppe, der skulle arbejde med dokumentation af og opfølgning på kommunernes konkurrenceudsættelse (Finansministeriet, 2005: 31). Karakteristisk for den statslige reguleringsindsats for udlicitering i dette såvel som andre tilfælde er, at konkrete økonomiske incitamerter ikke anvendes til at opnå målsætningen, men at de økonomiske incitamerter i stedet ligger i besparelspotentialet.

Det samme er langt hen af vejen tilfældet for OPP, men der findes i reguleringsrammen også en række incitamentsmekanismer, der skal tilskynde kommunerne til at tænke på og analysere for OPP-relevans i forbindelse med konkrete projekter. Det sjette af i alt ti initiativer i regeringens handlingsplan for OPP omhandler en rammeaftale vedrørende kvalificeret OPP-rådgivning til en fordelagtig pris (Regeringen, 2004: 26). Denne rammeaftale er efterfølgende blevet indgået mellem Finansministeriet og konsulenthusene COWI, Rambøll og Deloitte, og aftalen understøtter, at kommunerne til en fordelagtig pris kan søge konsulenttydelser til de ofte omfattende OPP-forundersøgesler (se forundersøgelser på www.ebst.dk). To andre initiativer i handlingsplanen for OPP førte til nedsættelse af en pulje på 25 mio. kr. til forundersøgelser af pilotprojekter på trafikområdet og en pulje på 6 mio. kr. til forundersøgelser af pilotprojekter på bygge- og boligområdet (Regeringen, 2004: 22). I 2007 blev en pulje på 3 mio. kr. til medfinansiering af meromkostninger ved både OPP og andre former for offentlig-privat samarbejde endvidere oprettet under Erhvervs- og Byggestyrelsen, og denne pulje findes også i 2008. De forskellige tilskudspuljer

kan medfinansiere op til 50 pct. af de udgifter, der er forbundet med forundersøgelse og igansættelsen af OPP-projekter (EBST, 2007: 3). Der gives imidlertid ikke støtte til eller finansiering af selve projektet, og formålet med puljerne er således udelukkende at nedbringe transaktionsomkostningerne ved den komplekse OPP-model

I relation til lånebekendtgørelsens regler om deponering blev det i økonomiaftalen for 2003 besluttet at oprette en lånedispensationspulje på 100 mio. kr. til fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter i kommunerne (Finansministeriet, 2002: 12). Denne lånedispensationspulje har med et uændret beløb været fast inventar i alle senere økonomiaftaler og giver kommunerne mulighed for at undgå på forhånd at skulle deponere anlægssummen i Indenrigsministeriet, som i mellemtiden har skiftet navn til Velfærdsministeriet. Formålet med lånedispensationspuljen er ligesom med tilskudspuljerne ikke at give direkte finansiel støtte til kommunale OPP-projekter. Kommunerne opnår en deponeringsfritagelse, men skal selv betale den fulde projektsum og skal ydermere kunne dokumentere konkrete effektiviseringspotentialer i ansøgningen om deponeringsfritagelse.

4.3 Information og oplysning om OPP og udlicitering

Den informationsbaserede regulering af kommunernes brug af udlicitering er meget omfangsrig, hvilket blandt andet kan ses på udbudsportalen.dk, der har samlet mere end 100 vejledninger, analyser, rapporter og pjecer om udlicitering (www.udbudsportalen.dk). Materialet kan inddeles i to hovedkategorier: a) analyser af udviklingen; b) konkrete værktøjer til understøttelse af kommunernes udlicitering.

Udviklingen i den kommunale udlicitering behandles årligt i Konkurrencestyrelsens konkurrenceredegørelser. Her redegøres både for kommunernes samlede udbudsstatus og for konkurrencebrugen inden for udvalgte sektorer. Det nu nedlagte Udliciteringsråd har ligeledes analyseret udliciteringstilstanden i de danske kommuner. I en omfattende analyse kortlagde Udliciteringsrådet (2005a) barrierer og drivkræfter i den kommunale udlicitering, og gennemgangen af konkrete cases giver et overblik over forskellige fremmende og begrænsende faktorer for udliciteringen. Disse eksempler på udliciteringsrapporter giver ikke et udtømmende billede af tilgængelige statslige redegørelser for og analyser af den kommunale udliciteringssituation, men giver et indtryk af omfanget og detaljeringsgraden i disse.

Konkrete værktøjer til kommunernes udlicitering er karakteriseret ved at være umiddelbart anvendelige for kommunerne. Konkurrencestyrelsen har lavet en stor mængde vejledninger til udbud af forskellige serviceopgaver, herunder ”Vejledning om håndtering af udbud i forbindelse med kommunalreformen”, der opridser problematikkerne ved sammenkørslen af kontrakter i de nye kommuner samt konkrete muligheder for konkurrenceudsættelse i de nye, større kommuner (Konkurrencestyrelsen, 2004: 3). Også i forhold til konkrete værktøjer har Udliciteringsrådet udfærdiget information, herunder rapporten ”Udlicitering i Krydsild”, der omhandler den modstand, kommuner kan møde i konkrete udliciteringsprojekter. Udliciteringsrådet opstiller ”16 gode råd om risikostyring”, der er tænkt som konkrete værktøjer til at mindske udliciteringens potentielle risici (Udliciteringsrådet, 2005b: 8). Ligesom analyserne af den kommunale udliciteringssituation er det informative udbud af konkrete vejledningsværktøjer kendetegnet ved et stort omfang og høj detaljeringsgrad.

Den informationsbaserede OPP-regulering har lige som for udlicitering været en væsentlig brik i regeringens reguleringsindsats overfor kommunerne og kan ligeledes inddeles i a) redegørelser og analyser og b) konkrete værktøjer. Den første væsentlige publikation i rækken af statslige vejledninger, analyser mv. er regeringens policypapier ”Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber (OPP)” fra 2004. Heri listes som tidligere nævnt ti konkrete initiativer, hvoraf nogle allerede er behandlet (deponeringsregler, OPP-puljer og rammeaftale) og andre initiativer behandles senere i dette afsnit. Udover sammenfatningen af konkrete statslige tiltag er handlingsplanen væsentlig, idet den udstikker retningen for OPP i Danmark. Således fremgår det af handlingsplanen, at ”OPP skal bruges, hvor det fremmer kvalitet, effektivitet, innovation og professionalisering i den offentlige opgavevaretagelse”, og at OPP ”ikke er et mål i sig selv” (Regeringen, 2004: 11). Indenfor rammerne af handlingsplanen er der som nævnt udformet en række andre analyser og vejledninger, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsens undersøgelse af OPP-markedet i Danmark fra 2005 til 2010 er værd at nævne, idet det her slås fast, at der er i den anførte tidsperiode er et potentialle for OPP-projekter for mellem 22,4 og 27,1 mia. kr. i Danmark (EBST, 2005: 3).

Den statslige regulering via information har også givet kommunerne nogle værktøjer, der skal gøre opstarten af OPP-projekter nemmere. Erhvervs- og byggestyrelsen har blandt andet udviklet en OPP-basiskontrakt og en vejledning til OPP-vurderinger, der begge skal lette det konkrete OPP-arbejde i stat og kommuner. Regeringen har forsøgt at give de statslige institutioner såvel som

kommunerne konkret viden om OPP-projekter gennem de statslige pilotprojekter, der blev vedtaget i OPP-handlingsplanen. Disse kan også betegnes som informativ regulering, idet pilotprojekterne skulle medvirke til ”at opbygge erfaringer med OPP, herunder afdække barrierer” (Regeringen, 2004: 15). Der er foretaget systematiske OPP-vurderinger af seks pilotprojekter. I halvdelen af disse anses OPP for at være den mest fordelagtige model, men kun ét projekt (Rigsarkivet i København) er under opførelse som et offentlig-privat partnerskab. Flere af de undersøgte projekter vil givetvis komme til med årene, men konkret handling er indtil videre sparsom. Tilmed kan Rigsarkivet ikke siges at være et generisk projekt – der skal efter planen ikke opføres flere Rigsarkiver de næste årtier.

Det er derfor hovedsageligt på det kommunale område, at OPP-modellen udvikles i disse år og det primært på skoleprojekter og store sportsfacilitetsprojekter (www.ebst.dk). De statslige pilotprojekter har frembragt information om OPP, men har hidtil hovedsageligt bidraget til at identificere reguleringsmæssige barrierer (specielt omkring moms- og skattereglerne). Tabel 2 opsummerer gennemgangen af den statslige reguleringsramme for udlicitering og OPP.

Tabel 2. Reguleringen af udlicitering og OPP i de danske kommuner.

	Autoritative regler	Økonomiske incitament	Information
<i>Udlicitering</i>	Det kommunale selvstyre giver kommunerne en vis metodefrihed. Dog er både kravet om servicestrategier og den aftalte målsætning for kommunernes samlede udliciteringsniveau regulative regler til fremme af udlicitering	Det bærende princip for udlicitering er, at anvendelsen skal være drevet af, hvad der er bedst og billigst. Derfor anvendes regulering via økonomiske incitament ikke til fremme af udlicitering	Regulering via information er den mest udbyggede reguleringsform til fremme af udlicitering, og der tilbydes både vejledninger, analyser og konkrete udliciteringsværktøjer
<i>OPP</i>	Den kommunale lånebekendtgørelse samt skatte- og momsreglerne vanskeliggør OPP-projekter i kommunerne, mens den konkurrenceprægede dialog i EU's udbudsdirektiv understøtter udbud af OPP-projekter	OPP skal ligeledes anvendes, når der kan spores et effektiviseringspotential og ikke som et mål i sig selv. Regeringen har dog givet støtte til opstartsomkostninger ved OPP-projekter samt en lånedispensationspulje til kommunerne	Erhvervs- og Byggestyrelsen har både frembragt viden om og konkrete værktøjer til brug ved OPP-projekter. De udpegede pilotprojekter har hovedsageligt bidraget til at identificere reguleringsmæssige barrierer og kun i mindre grad frembragt konkrete erfaringer med OPP

Der er på en række punkter forskel på den regelbaserede regulering af udlicitering og OPP, men også overlap og mindre nuanceforskelle på andre områder. På trods af kommunernes metodefrihed i løsningen af de kommunale opgaver har regeringen i de seneste år indført en række forpligtende

bindinger på kommunernes brug af udlicitering. Den regelbaserede regulering af OPP stiller ikke tilsvarende krav til kommunernes aktiviteter, og har indtil for nylig stillet OPP deponeringsmæssigt dårligere end traditionelle anlægsformer. Ejerskabet til et OPP-projekt afgøres fortsat fra sag til sag samtidig med, at spørgsmålet er helt afgørende for projektets rentabilitet sammenlignet med traditionelle løsningsmodeller. Det er dog centralt at bemærke, at den reguleringsmæssige problematik for OPP-projekter ikke bunder i regulering indført med henblik på at begrænse den kommunale brug af OPP, men følger af lovgivning som i generel forstand regulerer kommunal låntagning og kun indirekte er blevet en barriere for brug af OPP i de danske kommuner. I forlængelse heraf er det værd at nævne, at de statslige tiltag til løsning af dette problem hidtil har været begrænsede, hvilket ikke mindst skyldes, at de statslige aktører ikke har været enige om retningen og styringen af reguleringsrammen (Petersen, 2009).

Den økonomiske logik bag incitamentsbaseret regulering af både udlicitering og OPP i kommunerne viser sig at være den samme generelle idé, at de økonomiske gevinster ved samarbejde med private aktører skal være drevet af potentielle gevinster ved det konkrete projekt. For OPP er denne logik dog suppleret af forskellige incitamentssystemer, som nedbringer omkostningerne i analyse- og opstartsfasen.

Både for OPP og udlicitering stilles en stor mængde information og vejledning til rådighed, men der er forskelle. Den informative regulering af udlicitering kan kategoriseres som fremmede for udlicitering i kommuneren, idet der både fokuseres på at skabe viden om og konkrete værktøjer til udliciteringsprocessen. I forhold til OPP er den statslige regulering også fokuseret på både at skabe viden og konkrete værktøjer, men det er ikke lykkedes at producere mange konkrete erfaringer med gennemførelsen af danske OPP-projekter, og de foreløbige erfaringer har tilmed vist, at reguleringsrammen gør OPP-projekter væsentligt mere usikre at gennemføre end udlicitering.

5. Diskussion: Forskelle og ligheder mellem OPP og udlicitering

Inden for reguleringslitteraturen hævdes det ofte, at 1980'ernes bølge af afregulering og privatiseringer, som især forbindes med Thatcher i Storbritannien og Reagan i USA, er blevet afløst af en bølge af re-regulering. Hvor afregulering var et spørgsmål om at skære i mængden af regulering, omhandler re-regulering en gentænkning af den eksisterende offentlige regulering (Jordana & Levi-Faur, 2004: kap. 1). Diskussionen er central for, hvordan vi skal opfatte OPP: Er

OPP den moderne form for udlicitering – indpakket i ordet 'partnerskab' som er tidens forvaltningsmæssige plusord – eller markerer OPP reelt en ny form for offentlig-privat organisering?

Analysen har vist, at OPP og udlicitering reguleres i et komplekst samspil mellem forskellige reguleringsformer. Fælles for reguleringen af kommunernes udlicitering og OPP ligger et bærende princip om metodefrihed i opgaveløsningen, som er indlejret i det kommunale selvstyre. Selvstyret og de årlige kommuneaftaler fungerer som en institutionel ramme omkring de reguleringstiltag, som regeringen har mulighed for at anvende. Hvor grænserne for metodefriheden går, er dog ikke en fastlåst størrelse, men genstand for en løbende kamp mellem statsligt og kommunalt niveau. På udliciteringsområdet ses et brud med metodefriheden, idet der er indført en bindende målsætning for kommunernes udlicitering opgjort ved den nye IKU metode. Tilsvarende krav findes ikke for OPP. Regeringen indførte i 2004 et krav om OPP-relevansvurdering af alle statslige byggeprojekter, men dette vedrører ikke kommunerne. Der anlægges således en forskellig tilgang til reguleringen af OPP og udlicitering i de danske kommuner, og i denne forstand *markerer* OPP et reguleringsmæssigt brud med udlicitering.

Mens den fraværende fastsættelse af konkrete mål for den kommunale brug af OPP kan ses som et brud med reguleringen af udlicitering, så viste den tredelte analyse også, at reguleringen af udlicitering og OPP har store ligheder på to områder. For det første er det en grundlæggende logik, at kommunal udlicitering såvel som kommunale OPP-projekter udelukkende skal drives af de økonomiske effektiviseringer, som brugen af disse kan generere. Fælles for OPP og udlicitering er, at det informationsbaserede område er der, hvor den reguleringsmæssige aktivitet har været størst. Gennem redegørelser og analyser samt udarbejdelsen af konkrete værktøjer og procesviden har staten således forsøgt at lette kommunernes arbejde med både udlicitering og OPP. Analysen har også vist, at produktion og publikation af information ikke i sig selv er nok. I tilfældet med OPP viser informationen sig kun at være delvist faciliterende for OPP-projekter, idet vejledningsmaterialet først for nyligt har behandlet de kommunale deponeringsregler og fortsat ikke giver en entydig vejledning for OPP-projekternes ejerskab samt skatte- og momsmæssige status og dermed hele projektets økonomiske rentabilitet.

Afslutningsvist vil vi kigge på OPP og udlicitering som kontraktmodeller. En første pointe er, at offentlige opgaver ved både udlicitering og OPP udlægges til en privat part via en juridisk bindende

kontrakt med klare aftaler for den offentlige parts betalinger og den private parts levering af ydelser. I denne optik repræsenterer OPP en ny og mere kompleks form for offentlig-private kontrakter, hvor kontraktperioden er forlænget til 30 år og anlægsopgaver, serviceopgaver og vedligeholdelsesopgaver er kædet sammen i én samlet aftale. Brugen af formelle kontrakter med juridisk gyldighed kan indikere, at OPP blot er en ny og mere avanceret form for udlicitering. På den juridiske dimension er OPP nok større, mere langvarigt og mere sammensat end udlicitering, men den juridiske deling af opgaver, betaling og ansvar nedskrives i begge tilfælde i kontrakten. I denne optik repræsenterer OPP ikke et grundlæggende brud med udlicitering, men snarere en mere kompleks form for udlicitering.

På den anden side adskiller den private parts involvering i en OPP-aftale sig fra udlicitering ved, at hovedparten eller de fulde anlægsudgifter er privat finansierede, hvilket har stor betydning for risikodelingen under den langvarige kontraktperiode. Det private OPP-selskab skal selv tilvejebringe finansieringen, hvilket ofte vil ske via en såkaldt financiér (typisk en bank). Den private part i OPP-aftalen, som derved i praksis ofte er flere private parter, foretager store finansieringer i det bygge- eller infrastruktur aktiv, som aftalen vedrører. Idet den private part indgår med egen (låne)kapital og binder sig over en 30-årig periode, er risikodelingen ved OPP langt større end ved udlicitering. Spares der under opførelsen af anlægsaktivet, kan det få konsekvenser for udgifterne til den efterfølgende vedligeholdelse og drift, som OPP-selskabet også er forpligtet til at udføre. Mislige holdelse af anlægsaktivet vil ligeledes have konsekvenser for den private part, da overdragelsessummen i så fald vil blive nedjusteret ved kontraktudløb. Den institutionelle binding i en OPP-aftale er derved langt større end i en udliciteringsaftale, hvor den private part løser en opgave i en kortere årrække og derefter er ude af aftalen igen, hvis kontrakten ikke forlænges.

OPP markerer i denne kontraktoptik et brud med udlicitering på to måder; for det første den private investering af egen kapital, som giver risikodelingen et mere reelt indhold; for det andet systematikken i denne risikodeling, hvor det grundlæggende princip i OPP er, at de forskellige risici placeres hos den af den offentlige og private part, som bedst kan kontrollere risikoen og dermed prissætter den specifikke risiko lavest.

6. Konkluderende bemærkninger

Vi har i dette paper stillet os kritisk spørgende til det nye i OPP og søgt svar ved at sammenligne OPP med det i dansk forvaltningsammenhæng velkendte begreb udlicitering. Vi spurgte i paperets indledning, om OPP betræder udliciteringens sti, eller om der er tale om et institutionelt brud? Vi kan nu give svar.

En sammenligning af nøgletal for danske kommuners brug af udlicitering og OPP konfirmerer tidligere studier af udlicitering i de danske kommuner men peger også på, at situationen for OPP ser ud til at være en noget anden. Mens udlicitering er størst i kommuner med en stærk økonomi, så er billedet for OPP imidlertid et andet. Tallene indikerer, at brugen af OPP ser ud til at være uafhængigt af partifarve og af en kommunes økonomiske situation opgjort som likviditet og beskatningsgrundlag. OPP ser i overvejende grad ud til at blive anvendt i store danske kommuner, hvilket de høje transaktionsomkostninger og den vejledende minimumsgrænse på 100 mio. kr. kan være en forklaring på. Det ser endvidere ud til, at foregangskommunerne for udlicitering ikke i udpræget grad er foregangskommuner i forhold til brug af OPP. Antallet af OPP-kommuner er dog stadig meget begrænset. Kombineret med måleusikkerhed og kommunalreformen betyder dette, at den første del af paperets konklusioner er behæftet med en vis usikkerhed, som samtidig kalder på yderligere undersøgelser af OPP-arbejdet i de danske kommuner.

I anden delanalyse sammenlignede vi reguleringsrammen for OPP og udlicitering. Vi tog afsæt i en tredelt reguleringstypologi og brugte ny-institutionel teori til at teoretisere, at OPP markerer et institutionelt brud med udlicitering, hvis der identificeres væsentlige forskelle i én eller flere af tre identificerede reguleringsformer. Den efterfølgende analyse pegede på både forskelle og ligheder i reguleringen af OPP og udlicitering. Regelgrundlaget for OPP stiller kommunerne usikkert, hvilket skyldes deponeringsreglerne og uklarhed om placeringen af det juridiske ejerskab for OPP-projekter. Anderledes klarhed er der omkring udlicitering, hvor metodefriheden i den kommunale opgaveløsning tilmed for nyligt er blevet udfordret med en aftale om, at kommunerne under et skal nå et udliciteringsniveau på 26,5 pct. Det styrende økonomiske princip bag både OPP og udlicitering i Danmark er, at fordelene skal hentes hjem via de konkrete aftaler og ikke via støtte til udbud af konkret projekter.

For OPP er der oprettet en række tilskudspuljer, som kan bidrage til nedbringelse af transaktionsomkostningerne i opstartsfasen og hjælpe kommunerne på vej med OPP. Hvor regelgrundlaget for OPP fortsat er problematisk og volder kommunale bekymringer, så ser regeringen ud til at tro på opstartstilskud og informationsindsats. Information om udlicitering kommunikeres via en lang række kanaler, ikke mindst på Udbudsportalen, og det samme er tilfældet for OPP, som har fået sit eget vindue på samme portal. Men de formelle regler spænder delvist ben for informationsindsatsen for OPP, hvilket mest tydeligt ses ved, at der endnu kun er igangsat ét ud af de syv pilotprojekter, som regeringen i 2004 udpegede i Handlingsplan for OPP. Dette illustrerer endvidere, at de i paperet præsenterede reguleringslogikker er tæt forbundne, og at manglende koordinering i de formelle regelsæt har konsekvenser for de øvrige reguleringsinstrumenters anvendelighed og virkningen af den samlede, statslige reguleringsindsats.

Vi har i dette paper primært fokuseret på de formelle aspekter omkring reguleringsrammen og kan derved ikke besvare spørgsmålet om, hvordan OPP-aftaler udspiller sig efter kontraktindgåelsen i forhold til risikodeling, tillid og samarbejdsrelationer. Ved at fremhæve denne pointe berører vi indirekte både styrkerne og svaghederne ved at studere begreber som OPP og udlicitering fra et top-down perspektiv, som vi har gjort det i dette paper. Denne tilgangsvinkel fører til systematiske sammenligninger af afsendersiden – de autoritative reguleringsaktører – mens forhold på modtagersiden - kommunerne, private aktører og borgerne - ikke belyses. Svaret på disse ubelyste spørgsmål vil kunne findes i komparative studier af konkrete OPP-aftaler med inddragelse af både offentlige og private aktører samt ikke mindst brugerne af en skole, en idrætshal eller et sundhedscenter.

Tidsdimensionen er i denne sammenhæng en betydelig udfordring. OPP-projekter binder som tidligere diskuteret den offentlige part væsentligt længere, end de velkendte offentlig-private samarbejdsmodeller. En kontrakt over tredive år løber over syv til otte kommunale valgperioder, hvilket giver grundlæggende udfordringer for reguleringen af den kommunale økonomi. Hvad vil det i realiteten føre med sig at indgå aftaler tredive år ud i fremtiden, og hvad betyder det for demokratisk ansvarlighed og legitimitet, når nuværende beslutningstagere kan binde fremtidige beslutningstagere så langt ud i fremtiden? Vi må her nøjes med at stille spørgsmålet og pege på behovet for fremtidige studier. Det synes dog klart, at OPP som model ikke blot er udlicitering i udvidet form, men en selvstændig og bemærkelsesværdig kontraktmodel, som er ved at institutionaliseres i de danske kommuner.

Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1996). Udlicitering – når det private bliver politisk. Samfundsforlaget.
- Baldwin, Robert & Martin Cave (1999). Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Scott, Collin og Hood, Christopher (1998). Introduktion, i Baldwin, Robert, Scott, Collin og Hood, Christopher: A reader on regulation. Oxford: Oxford University Press.
- Bekendtgørelse af merværdiafgiftsloven nr. 966 af 14/10/2005. www.retsinformation.dk.
- Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen). www.retsinformation.dk.
- Bhatti, Yosef, Olsen, Asmus L., & Pedersen, Lene H. (2009). The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out. Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 22 (1).
- Breyer, Stephen (1982). Regulation and its reform. Massachusetts/London: Harvard University Press.
- Campbell, John (2004). Institutional change and globalization. USA: Princeton University Press.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005). OPP-markedet i Danmark 2005-2010. www.ebst.dk.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2007). Vejledning til ansøgning om medfinansiering til offentlig-private samarbejdsprojekter 2007. www.ebst.dk
- Finansministeriet (1999). Budgetredegørelse - maj 1999. Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2002). Aftaler om den kommunale økonomi for 2003. Albertslund: Schultz
- Finansministeriet (2005). Aftaler om den kommunale økonomi for 2006. Albertslund: Schultz

Finansministeriet (2007). Budgetredegørelse - maj 2007. Albertslund: Schultz.

Finansministeriet (2008). Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2008. Albertslund: Schultz

Henrichsen, Carsten (2004). Rammebetingelser for udlicitering af myndighedsopgaver - Responsum til Udliciteringsrådet. Albertslund: Schultz

Hodge, Graeme & Greve, Carsten (2005). "Introduction", i Hodge, Graeme & Greve, Carsten (red), The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience. Cheltenham: Edward Elgar.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2002). Vejledning om privates udfordringsret. www.ism.dk

Jordana, Jacint & Levi-Faur, David (2004). The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. UK/USA: Edward Elgar.

Kommunernes Landsforening (2008). Kortlægning af udfordringer vedrørende offentlig-privat partnerskab (OPP). www.kl.dk.

Konkurrencestyrelsen (2004). Vejledning om håndtering af udbud i forbindelse med kommunalreformen. www.konkurrencestyrelsen.dk.

Linder, Stephen H (1999). Coming to terms with the public-privat partnership: a grammar of multiple meanings. The American Behavioral Scientist, 43 (1), 35-51.

Lov om kommunernes styrelse (lov 373 af 6. juni 2002) (Styrelsesloven). www.retsinformation.dk.

Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (Lov nr. 548 af 08/06/2006). www.retsinformation.dk.

Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven). www.retsinformation.dk.

North, Douglass C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press

Ogus, Anthony (1994). Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford: Oxford University Press.

Pallesen, Thomas (2004). A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 17 (4).

Petersen, Ole Helby (2007). Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark. Tidsskriftet Politik, 10 (4), november 2007.

Petersen, Ole Helby (2009). Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark? - Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner. Økonomi og Politik, årgang 82, 1.

Regeringen (2003). Investeringsplanen. www.fm.dk.

Regeringen (2004). Handlingsplan for OPP. Albertslund: Schultz.

Samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler, direktiv 2004/18/EF (Udbudsdirektivet). www.retsinformation.dk.

Scharpf, Fritz (1997). Games Real Actor Plays – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. USA: Westview Press.

Selznick, P. (1985). "Focusing Organizational Research on Regulation" i Noll, Roger (red), Regulatory Policy and the Social Sciences. USA: University of California Press.

Streeck, Wolfgang og Thelen, Kathleen (2005). Beyond continuity - Institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press.

Tvarnø, Christina D. (2004). Public-Private Partnerships from a Danish Perspective, Public Procurement Law Review, No. 15, Issue 3. Pp. 98-108.

Udliciteringsrådet, (2005a). Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne. Albertslund: Schultz

Udliciteringsrådet, (2005b). Udlicitering i krydsild. Albertslund: Schultz

Vedung, Evert (1998). "Policy Instruments: Typologies and Theories", i Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung (red), Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. USA: Transaction Publishers.

Velfærdsministeriet (2008). Rapport om Offentlige-Private Partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekendtgørelsen. www.vfm.dk.

Weihe, Guri (2005): "Public-Private Partnerships: addressing a Nebulous Concept", Working Paper no. 16, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Denmark.

Wettenhall, Roger (2005). "The public-private interface: surveying the history" i Hodge, Graeme & Greve, Carsten (red), The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience. Cheltenham: Edward Elgar.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002). Vækst med vilje. www.oem.dk.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003). Staten som bygherre. www.oem.dk.

Hjemmesider

www.ebst.dk.

www.fm.dk

www.kl.dk

www.noegletal.dk

www.oem.dk

www.udbudsportalen.dk

www.retsinformation.dk

www.vfm.dk