

# OPP-modellen er skindød

**Offentlig-privat partnerskab blev udråbt som det nye mirakelmiddel, men er aldrig slået an i Danmark. Eksperter tror dog stadig på modellen**

Af Erik Holm, fredag 16. feb 2007 kl. 04:50

## Det er OPP

• Offentlig-privat partnerskab, OPP, er en samarbejdsform, hvor det offentlige ikke blot udbyder opførelsen af et anlæg eller en bygning, men kobler finansiering, design, etablering samt drift og vedligehold i ét samlet udbud. • Typisk vil projektet indebære betydelig investering fra den private operatør, som løbende bliver betalt af det offentlige over kontraktperioden. Derved adskiller OPP projekter sig fra traditionelle offentlige projekter, idet der sker en overdragelse af driftsrisici over en længere kontraktperiode, der typisk vil strække sig over 20-30 år. • I en analyse udarbejdet af KPMG i juni 2004 for Erhvervs- og Byggestyrelsen blev markedspotentialet for OPP anslået til op mod 27 mia. kr. frem til 2010. Analysen var iværksat som led i regeringens "Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber" fra januar 2004. • Kun ét projekt er indtil videre udført som OPP herhjemme. Det var Ny Vildbjerg Skole ved Herning. Rigsarkivet og Odense Musikhus er ligeledes på tegnebrættet som OPP.

Slut med overskredne budgetter og efterslæb på vedligeholdelseskontoen. Lad private overtage risikoen ved offentlige byggerier og stå for drift og vedligeholdelse de næste 30 år. Så løfterige var perspektiverne, da regeringen for tre år siden præsenterede sin ambitiøse handlingsplan for at indføre offentlig-privat partnerskab, OPP, i Danmark. Men som en anden strandet hval ligger OPP i dag i vandkanten og gisper, mens nogle få idealister hælder vand på for at holde ideen i live.

Ikke blot skulle OPP sikre bedre offentlige byggerier - der også blev talt om milliardbesparelser til gavn for skatteyderne. Men selv om de fleste i branchen tilsyneladende kan blive enige om, at OPP er en god idé, er kun én lille kommuneskole ind til videre bygget som et OPP-projekt.

»Jeg tror, at man har overkommunikeret mulighederne og underkommunikeret vanskelighederne. Og den slags udmeldinger møder jo en realitet på et tidspunkt,« siger professor Kristian Kreiner, chef for Center for Ledelse i Byggeriet ved Copenhagen Business School.

Han mener, det er en skam, at OPP-modellen er tæt på at uddø i Danmark, og han opfordrer branchen til at kæmpe for ideen, selv om den umiddelbart lader til at være en fiasko.

## Giv modellen en chance

»OPP skal finde sin plads i sektoren, og det vil kræve nogle justeringer. En ny idé vil altid være relativt ukonkurrencedygtig i forhold til de gamle, veletablerede ideer, fordi det simpelt hen er mere besværligt. Men hvis ikke man er lidt stædig, så får ideen ikke en fair chance for at visse sit potentiale,« siger Kristian Kreiner.

Han sammenligner med, da danske produktionsvirksomheder opdagede de effektive japanske produktionsmetoder som just-in-time. Alle kunne se, det var en god idé, men man tog ikke højde for de vidt forskellige virksomhedskulturer, da man ville overføre metoderne til dansk produktion. Det virkede ikke i Danmark, før man fandt en løsning, der passede til en dansk virksomhedsmodel.

»Det er det samme med OPP. På en eller anden måde skal ideen oversættes til danske forhold, så den bliver mere spiselig i en dansk kontekst. Men vi må ikke give op, bare fordi metoden viser sig at være lidt vanskelig at oversætte,« understreger Kreiner.

### **Private er for stærke**

OPP som projektmodel opstod i Storbritannien for ca. ti år siden som PFI, Privat Finance Initiative. Siden har projektformen bredt sig til flere lande, bl.a. Norge, Sverige og Australien. Erfaringerne fra udlandet viser, at OPP anvendt fornuftigt kan være en fordel, mener Bent Flyvbjerg, professor i planlægning ved Aalborg Universitet og Delft University of Technology.

Han undrer sig som de fleste andre i branchen over, at OPP endnu ikke har vundet indpas i Danmark, men understreger, at der kan være store risici for det offentlige, hvis ikke man passer på, når der skrives de ofte meget store kontrakter. Det er en medvirkende årsag til manglen på OPP-byggerier i Danmark, lyder vurderingen.

»I udlandet ser man, at dér hvor man er gode til at skrive kontrakter, har man fået noget godt ud af OPP. Dér hvor man ikke har magtet det, er det ofte gået galt, og projekterne er blevet dyrere. Jeg tror, at politikere og topadministratorer er usikre på, om de kan administrere OPP, og om det er umagen værd. Og med god grund, for det er en reel usikkerhed,« siger Bent Flyvbjerg.

Han peger på en indbygget strategisk ubalance mellem den offentlige myndighed og de private virksomheder som et problem.

»Private virksomheder er mere erfarne i at skrive den type kontrakter, som der er tale om ved OPP, og de kan trække på højt betalte og revisorer og advokater, der har OPP som deres profession. Den ekspertise har det offentlige ikke selv. De skal ud i byen for at finde hjælp, der er lige så stærk. Det giver en ubalance i partnerskabet,« forklarer Bent Flyvbjerg.

Ifølge Aalborg-professoren skal der succeshistorier til, for at OPP får liv i Danmark. Som mulige eksempler nævner han Rigsarkivet, projekter inden for sundhedssektoren, veje, baner og andre infrastruktur anlæg. Der er muligheder nok.

»Vi har brug for et OPP, der er valgt omhyggeligt, og hvor man samtidig sørger for, at aftaler og kontrakter er forhandlet rigtigt på plads. Endelig skal man være sikker på, at den besparelse man opnår, mere end opvejer de øgede administrationsomkostninger, der vil være. Sådanne historier vil kunne bruges som eksempel på, hvordan man kan køre OPP projekter i Danmark,« lyder det fra Bent Flyvbjerg.

### **En mur af problemer**

Men OPP bliver ved med at møde problemer. Senest har Dansk Byggeri advaret om, at regeringen afliver OPP i Danmark, hvis dens nye reformudspil, der begrænser virksomhedernes fradragsret, vedtages, som det er lagt frem. Og selv om reformen i skrivende stund ikke er vedtaget, øger den usikkerheden ved OPP, mener Klaus Ahm, der er director i Deloitte Financial Advisory Services med speciale i bl.a. vurderinger af OPP-potentialet i større offentlige projekter.

»Det er et alvorligt problem. I projekter hvor OPP-selskabet har gæld for mere end 175-180 mio. kr., hvilket er en betydelig del, bliver der en form for strafrente. Så hvis reformen holder, så har jeg svært ved at se større projekter som OPP. Men mindre projekter vil stadig kunne afvikles som OPP,« siger Klaus Ahm.

Ifølge Klaus Ahm har myndighederne generelt ikke fokuseret på at få beslutningstagerne til at bruge OPP som en mulighed i konkrete projekter. Fire ministerområder har været involveret i at fremme OPP, uden at der er kommet klare regler på området. I stedet løses problemerne i de enkelte projekter, som det bl.a. var tilfældet på Ny Vildbjerg Skole og senest i Rigsarkivet. Det har været en stor fejl, konstaterer Klaus Ahm.

»Man skulle have gjort det lettere for eksempelvis en kommunal bygherre reelt at overveje OPP som et alternativ til traditionelle offentlig opgaveløsning. Som en kommunal bygherre, der har overvejet OPP til en vej, en skole eller en tunnel, er man tordnet ind i en masse skatte- og momsproblemer samt problemer med deponeringsreglerne. Alt ære og respekt for dem, der er gået langt ind i overvejelser, for det har godt nok været op ad bakke,« siger Klaus Ahm.

### **Udbyd uden finansiering**

Deloitte råder i dag sine kunder til at droppe den traditionelle opfattelse af modellen som en finansieringsmodel, hvor det er OPP-selskabet, der skal komme med finansieringen. I stedet skal de offentlige bygherrer se på OPP som en organiseringsmodel frem for et middel til at finansiere noget, de ikke havde råd til i forvejen. Til gengæld giver udbudsmodellen en konkurrencepræget dialog parterne imellem og stor klarhed i et projekt.

»Den måde banken agerer på i en OPP proces er med til at skærpe fokus på omkostninger, proces, usikre budgetter etc. Fortærsket kan man sige, at banken fungerer som en agent for kommune eller staten, fordi banken har samme interesse. Der bliver nok ikke bygget flere veje eller skoler, men det kan være, der bliver bygget bedre veje eller skoler,« fastslår Klaus Ahm.

Han tror, at der kommer en mere dansk kommunal OPP-model. Sker det, er der masser af potentiale i OPP, mener Klaus Ahm.