



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

**Barrierer for OPP ved kommuner og
regioners bygge- og anlægsprojekter**
Konkurrence- og forbrugeranalyse 05

2013

Barrierer for OPP ved kommuner og regioners bygge- og anlægsprojekter

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

On-line ISBN 978-87-7029-549-9

Analysen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2013

Indhold

Kapitel 1	
Resumé og konklusioner	5
1.1 Resumé.....	5
1.2 Disposition.....	11
Kapitel 2	
Introduktion til offentlig-private partnerskaber	12
2.1 De fleste OPP-projekter forbliver en overvejelse	13
2.2 Stigende interesse for OPP i Danmark.....	15
2.3 Kommuner og regioners vurdering af OPP-modellen er begrænset positiv	16
Kapitel 3	
Introduktion til barrierer	18
3.1 Barrierer for OPP i Danmark.....	18
3.2 Barrierer i interne og eksterne forhold samt rammevilkår.....	22
Kapitel 4	
Barrierer i interne forhold	23
4.1 Manglende erfaringer medfører barrierer for kommuner og regioner	24
4.2 Kommuner og regioners tilgang og holdning til OPP udgør barrierer	25
Kapitel 5	
Barrierer i eksterne forhold	28
5.1 Barrierer i finansielle forhold.....	29
5.2 Barrierer i leverandørmarkedet.....	29
Kapitel 6	
Barrierer i rammevilkår	31
Kapitel 7	
Drivkræfter for OPP	33
7.1 Ingen afgørende drivkræfter for OPP	33
7.2 Drivkræfter beskrevet af respondenter og interviewpersoner	34
7.3 Fritagelse fra anlægsloft og nedslag i deponeringsforpligtigelse	34
7.4 OPP-erfaring gør projekter til aftalt pris en større drivkraft.....	35
Kapitel 8	
Analysetilgang og dataindsamling	36
8.1 Analysetilgang.....	36

8.2	Udvælgelse af cases	37
8.3	Interviewundersøgelse	38
8.4	Spørgeskemaundersøgelse	39
8.5	Brug af data i rapporten	40
8.6	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tidligere publikationer om OPP	41

Kapitel 1

Resumé og konklusioner

1.1 Resumé

Interessen for OPP (offentlig-private partnerskaber) i Danmark er steget over de seneste år. I efteråret 2013 havde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kendskab til 20 danske OPP-projekter, der er indgået kontrakt om. Endvidere er fem projekter i udbud og flere i forberedelsesfasen. I efteråret 2012 var der indgået kontrakt om 13 OPP-projekter i Danmark. Den stigende interesse kan blandt andet skyldes, at danske erfaringer med OPP er overvejende positive¹. Eksempelvis vurderer alle 13 ordregivere fra de 13 første OPP-projekter, at projekterne i høj eller meget høj grad kan betegnes som en succes. Videre var ni ud af ni projekter færdig til aftalt tid og otte ud af ni blev gennemført til aftalt pris. Det kan blandt andet tilskrives, at OPP-modellen tilskynder kommuner og regioner til at have fokus på totaløkonomi og risikodeling med de private leverandører.

Kommuner og regioner oplever dog en række barrierer for at indgå i OPP-projekter. Barriererne bidrager til, at kommuner og regioner fravælger OPP-modellen til bygge- og anlægsprojekter. De barrierer som kommuner og regioner oplever kan især tilskrives deres få erfaringer med OPP-modellen. Kommuner og regioner oplever også en række barrierer, der i høj grad skyldes få erfaringer med OPP blandt potentielle leverandører på markedet for eksempelvis entreprenørydelser og finansiering. Derudover oplever kommuner og regioner barrierer i rammevilkårene for OPP.

Mens barriererne kan udgøre forhindringer for, at kommuner og regioner indgår i OPP-projekter, så kan nogle barrierer også være udtryk for, at OPP ikke er den mest velegnede organiseringsmodel til konkrete anlægsprojekter.

Fokus i denne rapport er barrierer for OPP, som de opleves af kommuner og regioner. Statens OPP-projekter og de eventuelle barrierer, der opleves på statsligt niveau, bliver ikke behandlet i rapporten.

Denne rapport er skrevet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på grundlag af data indsamlet af Rambøll Management Consulting (Rambøll). Analyserne er baseret på en spørgeskemaundersøgelse til samtlige kommuner og regioner, samt en interviewundersøgelse med syv kommuner og to regioner. Dataindsamlingen er foregået på tre ledelseslag i kommuner og regioner. Mere specifikt på politisk, administrativt og teknisk niveau. Det er eksempelvis borgmesteren, kommunaldirektøren og den tekniske direktør.

I spørgeskemaundersøgelsen har Rambøll sendt spørgeskemaer til de tre ledelseslag i alle kommuner og regioner. Rambøll har modtaget 187 svar ud af 309² mulige, hvilket giver en

¹ Det viser en undersøgelse: *Erfaringer fra de danske OPP-projekter*, fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i efteråret 2012.

² Der er 309 mulige respondenter, eftersom der er 98 kommuner og fem regioner, der hver især kan afgive tre svar: $309=3*(98+5)$

svarprocent på 61 pct. Mindst ét ledelseslag har svaret på spørgeskemaet i 93 kommuner og alle fem regioner.

I interviewundersøgelsen har Rambøll gennemført tre interviews i de samme ledelseslag i hver af de syv kommuner og to regioner. Ud af disse fire kommuner og to regioner, der har indgået kontrakt om OPP og tre kommuner, der overvejer at indgå i et OPP.

Boks 1.1

Hovedkonklusioner

72 pct. af danske kommuner og regioner overvejer at bruge OPP-modellen i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Kommuner og regioner har samtidig en meget positiv holdning til at skabe konkurrence om drift og vedligehold af bygninger. Alligevel gennemfører de kun få bygge- og anlægsprojekter som OPP. Det tilskrives blandt andet, at kommuner og regioner oplever at støde på en række barrierer i processen frem mod at vælge OPP-modellen. De forhold, som kommuner og regioner oplever som barrierer, falder inden for tre kategorier:

- » Barrierer i interne forhold
Barrierer i interne forhold ligger i kommunerne og regionernes forventninger og erfaringer med OPP. De forhold, som kommuner og regioner oplever som de største barrierer, er:
 - » at processen omkring OPP er tids- og ressourcekrævende
 - » at kommunen eller regionen mener, at de selv kan skabe bedre løsninger internt end via OPP
 - » at kommunen eller regionen vurderer, at deres bygge- og anlægsprojekter er for små til OPP
- » Barrierer i eksterne forhold
Barrierer i eksterne forhold eksisterer blandt andet på leverandørmarkedet for entreprenørydelser og finansiering. De største barrierer, som kommuner og regioner oplever i forhold til eksterne forhold, er, at:
 - » prisen på privat finansiering vurderes at være for høj
 - » konkurrencen på leverandørmarkedet vurderes at være svag
 - » potentielle private investorer vurderes at have lav villighed til at påtage sig risici i OPP-projekter
- » Barrierer i rammevilkår
Barrierer i rammevilkår er de barrierer, som opleves i forhold til lovgivning eller af selve OPP-modellens karakteristika. Disse barrierer ligger som udgangspunkt fast og danner rammen om de kommunale og regionale OPP-projekter. Kommuner og regioner oplever de største barrierer i forhold til:
 - » deponeringsreglerne, som indebærer at kommuner og regioners adgang til at benytte privat finansiering sidestilles med anden låntagning
 - » OPP-kontraktens lange løbetider på 15-25 år, der indsnævrer kommuner og regioners fremtidige muligheder for at disponere frit over egne midler

Kommunerne og regionernes vurdering af OPP-modellen afhænger af, om de har erfaring³ med OPP, eller om de blot har overvejet et projekt. Blandt kommuner og regioner med OPP-erfaring svarer knap 60 pct., at OPP-modellen er god eller meget god. Den tilsvarende andel for kommuner og regioner, der blot overvejer et OPP-projekt, er godt en tredjedel.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommuner og regioner ikke ser enkeltstående drivkræfter for OPP, som er afgørende betydning. Drivkræfterne for OPP, som flest kommuner og regioner er enige om, er, at modellen har fokus på funktion frem for proces, at projekterne

³ Kommuner og regioner med erfaring er defineret ved, at de har vedtaget eller etableret et OPP-projekt. En delmængde af disse kommuner og regioner har indgået kontrakt med en privat OPP-leverandør.

forventes færdige til tiden og til den aftalte pris, samt at risikodelingen med OPP-leverandøren er hensigtsmæssig. I interviewundersøgelsen er kommuner og regioner i høj grad enige om, at der er tre centrale drivkræfter for OPP: totaløkonomiske fordele i projekterne, mulighed for at projekter ikke er omfattet af anlægsloftet og nedslag i det deponeringspligtige beløb. Enkelte kommuner og regioner peger på, at deponeringsnedslag er hovedargumentet for at vælge OPP-modellen.

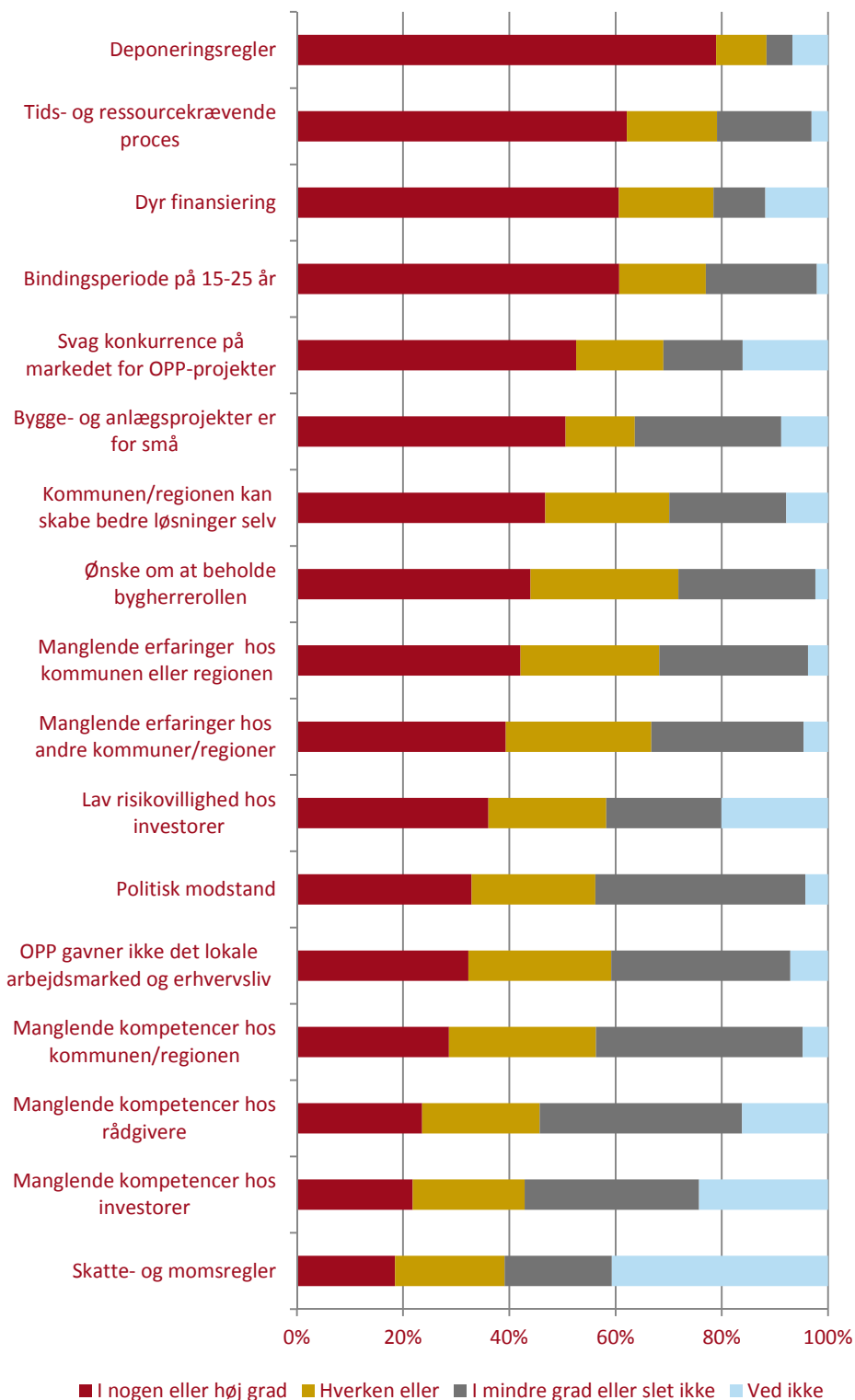
I de følgende afsnit omtales barriererne mere udførligt.

Oversigt over barrierer

En oversigt over de 17 barrierer og deres størrelser, som oplevet af kommuner og regioner, fremgår af figur 1.1. Barriererne er sorteret efter, hvor stor en andel af kommuner og regioner, der oplever, at forholdet i nogen eller høj grad udgør en barriere i beslutningsprocessen om at indgå i et OPP.

Figur 1.1 Kommuner og regioners oplevelse af barrierer

I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune eller region?



Figur 1.1 viser, at kommuner og regioner oplever deponeringsreglerne, processen omkring at etablere et OPP, prisen på privat finansiering og bindingsperioden på 15-25 år som de største barrierer for at indgå i et OPP-projekt.

De 17 barrierer, der er spurgt til i spørgeskemaundersøgelsen, er udvalgt af Rambøll og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Barriererne er blevet valgt på grundlag af en række ekspert-interviews og interviews med kommuner og regioner i forbindelse med denne rapport. Interviewrækken er gennemført forud for spørgeskemaundersøgelsen.

Nogle af barriererne er først og fremmest udtryk for, at OPP ikke er velegnet til et konkret projekt. I det omfang, at kommuner og regioner eksempelvis kan skabe bedre løsninger selv end ved at indgå i et OPP, så er der tale om en barriere, som ikke kan eller bør nedbrydes.

De 17 barrierer falder inden for tre forskellige kategorier: interne forhold, eksterne forhold og rammevilkår for OPP. De tre kategorier af barrierer adskiller sig fra hinanden ved, at de kan styres og eventuelt nedbrydes af forskellige aktører.

Inddelingen i tre grupper skaber et vist overblik over barriererne. Derudover har opdelingen til formål at muliggøre målrettede initiativer, der kan sættes i værk for at nedbryde uhen-sigtsmæssige barrierer.

Barrierer i interne forhold

Barrierer i interne forhold ligger i kommunerne og regionernes forventninger og erfaringer med OPP. Det er barrierer, som de selv har mulighed for at påvirke størrelsen på. Det er også de interne forhold, som kommuner og regioner enkeltvist og selvstændigt har bedst mulighed for at nedbryde.

Der er syv interne forhold, som opleves at udgøre barrierer for kommuner og regioner. De konkrete barrierer, som kommuner og regioner oplever, er⁴:

- » at processen omkring OPP er tids- og ressourcekrævende
- » at kommunen eller regionen selv kan skabe bedre løsninger internt end via OPP
- » at kommunens eller regionens bygge- og anlægsprojekter er for små
- » manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter hos kommunen eller regionen
- » et ønske om at beholde bygherrerollen
- » politisk modstand
- » manglende kompetencer hos kommunen eller regionen

Barrierer i eksterne forhold

Barrierer i eksterne forhold eksisterer på leverandørmarkedet for entreprenørydelser og finansiering, samt hos andre kommuner og regioner. Det er således barrierer, som kommuner og regioner ikke selvstændigt kan imødegå eller nedbryde. Dog kan en udvikling af markedet for OPP medvirke til, at disse barrierer kan blive mindre på sigt.

Der er syv forhold, som opleves at udgøre eksterne barrierer for kommuner og regioner. De konkrete barrierer, som kommuner og regioner oplever, er⁵:

⁴ Interne barrierer sorteret efter størrelse i faldende rækkefølge. Det vil sige, at de største barrierer står øverst.

-
- » høj pris på privat finansiering
 - » svag konkurrence på markedet for OPP-projekter
 - » lav risikovillighed hos investorer
 - » manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter i *andre* kommuner og regioner
 - » at OPP ikke gavner det lokale eller regionale arbejdsmarked
 - » manglende kompetencer hos investorer
 - » manglende kompetencer hos rådgivere

Barrierer i rammevilkår

Barrierer i rammevilkår er de barrierer, som opleves i forhold til lovgivning eller af selve OPP-modellens karakteristika. Disse barrierer ligger som udgangspunkt fast og danner rammen om de kommunale og regionale OPP-projekter.

Der er tre rammevilkår, som opleves at udgøre barrierer for kommuner og regioner. De konkrete barrierer er:

- » deponeringsregler, som indebærer at kommuner og regioners adgang til at benytte privat finansiering sidestilles med anden låntagning
- » bindingsperiode på 15-25 år, der indsnævrer kommuner og regioners fremtidige muligheder for at disponere frit over egne midler
- » skatte- og momsregler

Drivkræfter for OPP

I spørgeskemaundersøgelsen er der blevet spurgt til drivkræfter for OPP. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der ikke er enkelte drivkræfter for OPP, der fremstår som centrale eller særlig afgørende for, at kommuner og regioner vil vælge OPP-modellen. De drivkræfter, der er størst enighed om blandt kommuner og regioner i spørgeskemaundersøgelsen er:

- » mulighed for at have fokus på funktioner frem for proces
- » en forventning om eller erfaring med, at projekterne færdiggøres til den aftalte pris
- » mulighed for hensigtsmæssig risikodeling med OPP-leverandøren

I de interviews, som Rambøll har gennemført med en række kommuner og regioner, har interviewpersonerne især forventninger om eller erfaring med to drivkræfter for OPP:

- » god økonomi i OPP-projekter. Dels ved at samtænke anlæg og drift, dels ved at inddrage private leverandørers kompetencer
- » fritagelse fra anlægsloftet og nedslag i deponeringsforpligtigheden

Kommuner og regioners vurdering af - og forventninger til brug af - OPP

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommuner og regioners samlede vurdering af OPP som model for bygge- og anlægsprojekter er begrænset positiv. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 40 pct. af respondenterne, at OPP som model for bygge- og anlægsprojekter i kommunen eller regionen er god eller meget god. Men spørgeskemaundersøgelsen viser også, at kommuner og regioners vurdering af OPP-modellen afhænger af, om de har erfaring⁷ med OPP, eller om de blot har overvejet et projekt. Blandt kommuner og regioner med OPP-erfaring svarer knap 60 pct., at OPP-modellen er god eller meget god. Den tilsvarende andel for kommuner og regioner, der blot overvejer et OPP-projekt, er godt en tredjedel.

⁵ Eksterne barrierer sorteret efter størrelse i faldende rækkefølge. Det vil sige, at de største barrierer står øverst.

⁶ Barrierer i rammevilkår sorteret efter størrelse i faldende rækkefølge. Det vil sige, at de største barrierer står øverst.

⁷ Kommuner og regioner med erfaring er defineret ved, at de har vedtaget eller etableret et OPP-projekt. En delmængde af disse kommuner og regioner har indgået kontrakt med en privat OPP-leverandør.

Spørgeskemaundersøgelsen viser videre, at godt 72 pct. af de deltagende kommuner og regioner har overvejet OPP-modellen i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Det har i knap 20 pct. af kommunerne og regionerne i spørgeskemaundersøgelsen ledt til, at man har etableret et OPP-projekt. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen kan flere OPP-projekter forventes over de næste år. Således svarer 42 pct., at det er sandsynligt eller meget sandsynligt, at kommunen eller regionen fremover vil bruge OPP som model for bygge- og anlægsprojekter.

1.2 Disposition

Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af OPP og giver en status for antallet af projekter. Derudover giver kapitlet et overblik over kommuner og regioners generelle holdning til konkurrenceudsættelse, vurdering af OPP-modellen og deres forventninger til at bruge modellen fremover.

I kapitel 3 introduceres barriererne for OPP, som kommuner og regioner oplever, når de overvejer OPP. Derudover opdeles barriererne i tre grupper, som bliver gennemgået i de efterfølgende kapitler.

Kapitel 4-6 er analysekapitler, der gennemgår barrierer i interne og eksterne forhold samt rammevilkår fra kommuner og regioners synspunkt.

I kapitel 7 præsenteres de drivkræfter, som kommuner og regioner oplever for OPP. Kapitlet handler især om lånemuligheder og de økonomiske fordele, som OPP har i forhold til andre organiseringsformer for kommunale og regionale bygge- og anlægsprojekter.

Kapitel 8 præsenterer rapportens analysetilgang. Herunder dataindsamlingen, der ligger til grund for analyserne, udvælgelsen af kommuner og regioner til interviews samt arbejdsdelingen mellem Rambøll Management Consulting og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Kapitel 2

Introduktion til offentlig-private partnerskaber

Et offentligt-privat partnerskab (OPP) er en type offentligt-privat samarbejde, der er kendetegnet ved at design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig ordregiver og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen også.

I et OPP er der tale om, at en offentlig ordregiver overlader de fleste opgaver omkring et anlæg til en privat virksomhed gennem et udbud. Det kan eksempelvis være en skole, en vej eller en svømmehal. Den private virksomhed står for drift af anlægget over en længere periode - typisk 15-25 år. Derfor har den private leverandør et incitament til at tænke langsigtet og i totaløkonomiske løsninger.

OPP er en projektmodel og organisationsform. Boks 2.1 udspecificerer de forskellige elementer i OPP-modellen.

Boks 2.1

Hvad er et offentlig-privat partnerskab?

» Offentlig-privat partnerskab

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) samler design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør eller konsortium. En OPP-kontrakt løber typisk i 15-25 år.

I praksis betyder det eksempelvis, at en privat leverandør har ansvaret for at bygge en skole og vedligeholde den i op til 25 år. Den offentlige ordregiver, eksempelvis en kommune, råder over skolen og betaler en fast årlig pris til den private leverandør.

Finansieringen af projektet kan være enten offentlig eller privat.

» OPP med privat finansiering

I et OPP med privat finansiering står den private leverandør for finansieringen igennem hele projektet. Det indbefatter udgifter til anlægslån og udgifter til drift og vedligehold. Derefter betaler den offentlige myndighed løbende til den private leverandør for afskrivninger på anlægget, drift og vedligehold. Ejerskabet af anlægget er typisk privat i hele kontraktperioden. Når kontrakten udløber, kan anlægget enten forblive privat eller købes af den offentlige myndighed til en aftalt pris.

» OPP med offentlig finansiering

I et OPP med offentlig finansiering står den private leverandør for finansieringen af byggeriet i anlægsfasen. På ibrugtagningstidspunktet betaler den offentlige myndighed typisk hele anlægssummen til den private leverandør. Derved overgår ejerskabet fra leverandøren til den offentlige myndighed. Derefter betaler den offentlige myndighed løbende til den private leverandør for drift og vedligehold. I disse tilfælde indeholder kontrakten ofte en række tiltag, der skal sikre, at leverandøren fortsat har incitament til at opretholde kvaliteten af anlægget. Et af disse tiltag kan være, at den private leverandør skal stille garanti for kvaliteten af anlægget i hele perioden. En garanti er dog forbundet med omkostninger for leverandøren, hvilket øger prisen på OPP-projektet.

OPP-projekter kan også indeholde et kommercielt aspekt, hvor den private leverandør får dele af driftsudgifterne dækket ved brugerbetaling. Det ses eksempelvis i nogle OPP-svømmehaller, hvor den private leverandør kan sælge billetter uden for de tidsrum ordregiveren råder over svømmehallen.

» **Samtænkning af anlæg og drift**

OPP-modellen samtænker anlæg og drift. Dermed tilskyndes den private leverandør til at tænke totaløkonomisk og bruge innovative løsninger. Eksempelvis når en privat leverandør er ansvarligt for anlæg, drift og vedligeholdelse af en skole i op til 25 år. Hvis der i anlægsfasen eksempelvis anvendes en billig maling, der kræver, at der males igen efter fem år, vil det være den private leverandør, der har udgiften til det fornyede malearbejde. Det er således op til den private leverandør at vurdere, om det er mest omkostnings-effektivt at investere i en dyrere langtidsholdbar maling eller den billige maling. Det gør sig gældende i alle beslutninger i anlægsfasen.

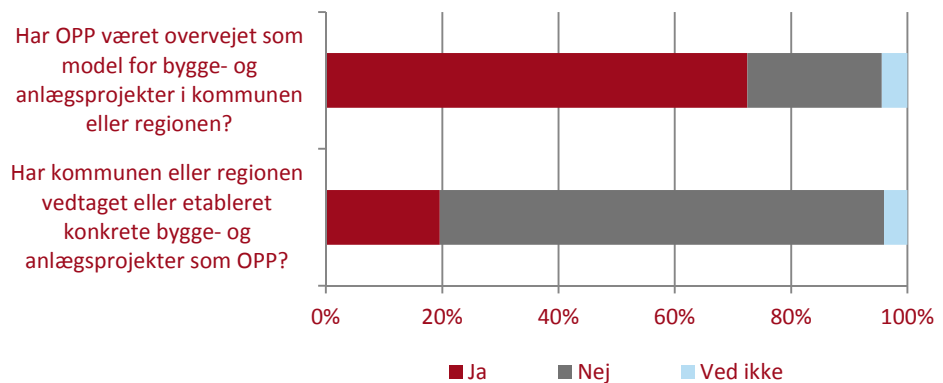
» **Færdig til tiden og til aftalt pris**

Erfaringer fra de danske OPP-projekter viser, at langt de fleste OPP-projekter er færdige til tiden og til den aftalte pris. Det opnås ved, at den offentlige ordregiver og den private leverandør fordeler projektets risici imellem sig. Typisk bliver en risiko tildelt den part, der er bedst egnet til at forebygge og styre den. Eksempelvis påtager den private leverandør sig oftest risici for forsinkelser af nybyggeri og overskridelser af budgettet.

2.1 De fleste OPP-projekter forbliver en overvejelse

I spørgeskemaundersøgelsen, der ligger til grund for denne rapport, bliver respondenterne spurgt til, om de har overvejet og vedtaget et OPP-projekt. Mens de fleste af spørgeskemaets respondenter svarer, at de har overvejet OPP, så svarer langt størstedelen, at de ikke har vedtaget eller etableret et OPP-projekt. De præcise fordelinger fremgår af figur 2.1.

Figur 2.1 **Kommuner og regioner, der har overvejet eller vedtaget OPP-projekter**

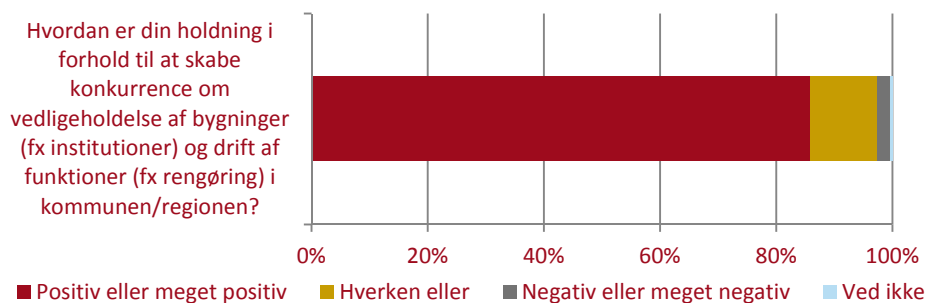


Der er stor forskel på andelen af kommuner og regioner, der har overvejet og vedtaget OPP-projekter. Det kan blandt andet skyldes, at det er ikke alle bygge- og anlægsopgaver, som er velegnet til OPP-modellen. Et projekt kan eksempelvis være for småt eller være uinteressant for markedet. Men OPP-modellen er i mange tilfælde et reelt alternativ til eksempelvis traditionelle totalentrepriser.

Det politiske niveau i kommuner og regioner beslutter, om et projekt i det hele taget skal udbydes og herunder, om det skal ske som OPP. Antallet af OPP-projekter er derfor også afhængigt af den generelle politiske holdning til at konkurrenceudsætte kommunale opgaver om vedligeholdelse og drift.

Langt de fleste kommunale og regionale politikere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, er positive over for at skabe konkurrence om offentlige opgaver. Det fremgår af figur 2.2.

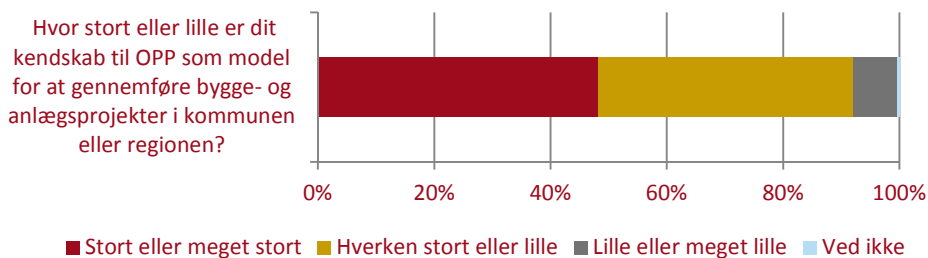
Figur 2.2 Politisk holdning til at konkurrenceudsætte vedligeholdelse og driftsopgaver



Ifølge figur 2.2 er der således ikke noget, der indikerer, at den generelle politiske indstilling til at konkurrenceudsætte offentlige opgaver udgør en barriere i forhold til OPP i kommuner og regioner.

Videre er kendskabet til OPP blandt alle tre ledelsesslag, det politiske, administrative og tekniske, afgørende for, om OPP bliver valgt til eller ej. Figur 2.3 viser spørgeskemaundersøgelsens respondenter vurdering af eget kendskab til OPP.

Figur 2.3 Kendskab til OPP



Spørgeskemaundersøgelsen viser, at under en tiendedel af respondenterne på alle tre ledelsesslag vurderer deres kendskab til OPP som lille eller meget. Det vil sige, at langt de fleste respondenter vurderer, at de mindst har noget kendskab i forhold til at kunne indgå i et OPP-projekt.

2.2 Stigende interesse for OPP i Danmark

Interessen for OPP i Danmark er steget over de seneste år. I efteråret 2013 havde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kendskab til 20⁸ danske OPP-projekter. Endvidere er fem projekter i udbud og flere i forberedelsesfasen.

OPP-modellen er blevet brugt af både statslige institutioner, regioner og kommuner. En oversigt over danske OPP-projekter fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1 **Overblik over danske OPP-projekter**

Projekt	Offentlig myndighed	Tidspunkt for indgåelse af kontrakt
Projekter udbudt af regioner og kommuner		
Vildbjerg skole	Herning Kommune	2005
Ørstedskolen	Langeland Kommune	2008
Arkivfunktioner i Aalborg	Aalborg Kommune	2010
Parkeringshus ved Århus Universitets-hospital	Region Midtjylland	2010
Nordstjerneskolen	Gribskov Kommune	2010
Nordstjerneskolen	Frederikshavn Kommune	2011
Daginstitution i Hørring	Skanderborg Kommune	2011
Parkeringshus ved Randers Regions-hospital	Region Midtjylland	2011
Svømmebad	Randers Kommune	2012
Stråleterapibygning ved Næstved Sygehus	Region Sjælland	2012
Parkeringsanlæg i Horsens	Region Midtjylland	2013
Plejecenter	Kolding Kommune	2013
Projekter udbudt af staten		
Rigsarkivet	Bygningsstyrelsen	2007
Tinglysningsret i Hobro	Bygningsstyrelsen	2007
Fire Byretter	Bygningsstyrelsen	2010
Motorvej Kliplev-Sønderborg	Vejdirektoratet	2010
Vestre Landsret	Bygningsstyrelsen	2012
Retten i Roskilde	Bygningsstyrelsen	2012
Lokal politistation i Hobro	Bygningsstyrelsen	2012
Landsarkivet i Viborg	Bygningsstyrelsen	2013

⁸ Tallet dækker over projekter, der er indgået kontrakt om.

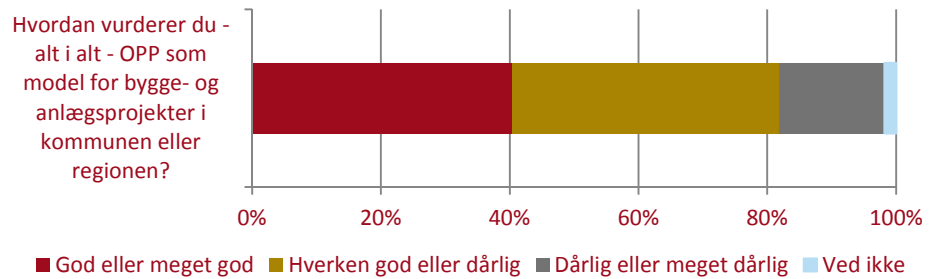
Oversigten over danske OPP-projekter viser, at 10⁹ forskellige kommuner og regioner ud af 103¹⁰ har benyttet sig af modellen.

Selvom der er sket en stigning i antallet af OPP-projekter, er der fortsat få sammenlignet med antallet af traditionelle bygge- og anlægsprojekter, som kommuner og regioner igangsætter. Fra 1. november 2012 og et år frem indgik danske kommuner og regioner kontrakter om 131 bygge- og anlægsopgaver¹¹ hvoraf ni er OPP-projekter.

2.3 Kommuner og regioners vurdering af OPP-modellen er begrænset positiv

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at et stort flertal på det politiske ledelseslag har en positiv generel holdning til at konkurrenceudsætte visse opgaver, og at de fleste kommuner og regioner har overvejet OPP. Men spørgeskemaundersøgelsen viser også, at den samlede vurdering af OPP-modellen er begrænset positiv set over alle tre ledelseslag. Det fremgår af figur 2.4.

Figur 2.4 Vurdering af OPP som model for bygge- og anlægsprojekter



Den største gruppe af respondenterne på 42 pct. vurderer, at OPP hverken er en god eller dårlig model for bygge- og anlægsprojekter. Den næstestørste andel på 40 pct. af respondenterne vurderer, at OPP-modellen er god eller meget god. Under 20 pct. af respondenterne vurderer modellen til at være dårlig eller meget dårlig eller svarer *ved ikke*.

Kommuner og regioner med erfaring fra et OPP-projekt vurderer modellen til at være markant bedre end dem, der blot har overvejet et. Det kan ses i figur 2.5.

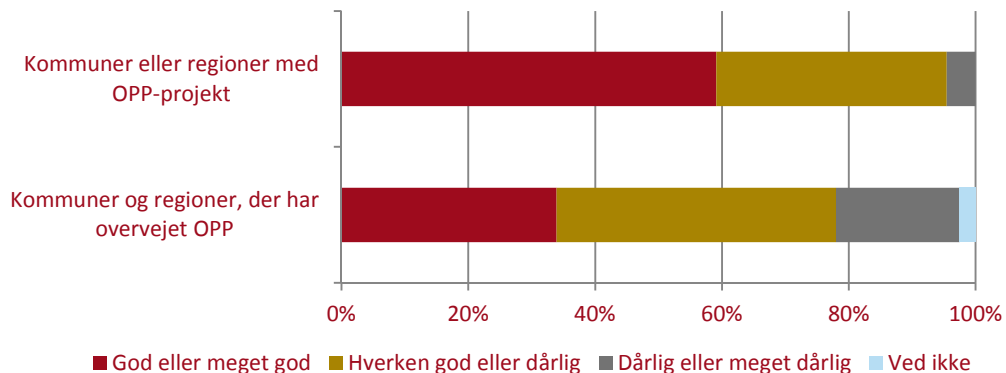
⁹ Hertil kommer Jammerbugt Kommune, der indgik kontrakt med en privat leverandør, som siden hen er gået konkurs. Kommunen er i gang med at genudbyde projektet.

¹⁰ 98 kommuner og 5 regioner.

¹¹ TED – Electronic tender daily, opgjort for indgåede aftaler.

Figur 2.5 Erfarings indflydelse på vurderingen af OPP

Hvordan vurderer du – alt i alt – OPP som model for bygge- og anlægsprojekter i kommunen eller regionen?

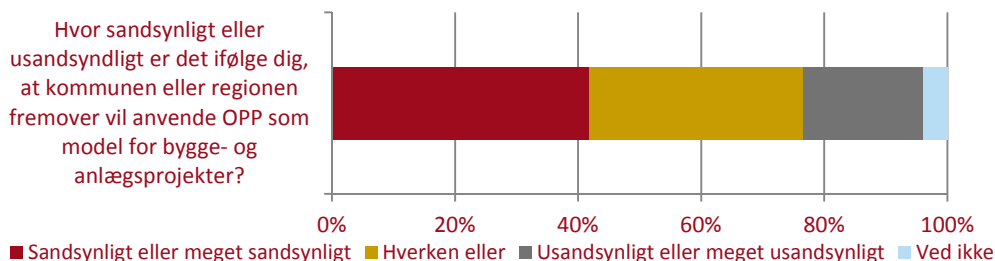


59 pct. af respondenterne fra kommuner og regioner med erfaring fra et konkret OPP-projekt vurderer, at modellen er god eller meget god. Den tilsvarende andel, for respondenter fra kommuner og regioner, der blot har overvejet OPP, er 34 pct. Forskellen kan indikere, at kommuner og regioner bliver positivt overraskede over OPP-modellen, når de tager den i anvendelse. Men forskellen kan også indikere, at nogle kommuner og regioner uafhængigt af erfaring har en positiv vurdering af OPP-modellen og derfor oftere indgår i projekter.

Kommuner og regioners forventninger til at bruge OPP-modellen

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at flere kommuner og regioner end dem med OPP-projekter i 2013 finder det sandsynligt eller meget sandsynligt, at de fremover vil anvende OPP. Det fremgår af figur 2.6.

Figur 2.6 Kommuner og regioners forventninger om at bruge OPP



Figur 2.6 viser, at 42 pct. af respondenterne vurderer det som sandsynligt eller meget sandsynligt, at kommunen eller regionen vil bruge OPP-modellen fremover. Det er mere end dobbelt så mange som de knap 20 pct. af respondenterne, der er fra kommuner med OPP-erfaring.

Kapitel 3

Introduktion til barrierer

Antallet af OPP-projekter er steget de seneste år, men OPP-modellen er stadig ikke specielt udbredt i Danmark. Flere OPP-projekter er ikke et mål i sig selv. Men i visse tilfælde kan OPP-modellen være den bedste løsning. Og så kan offentlig-private partnerskaber (OPP) bidrage til, at borgerne får mest muligt ud af deres skattekrone.

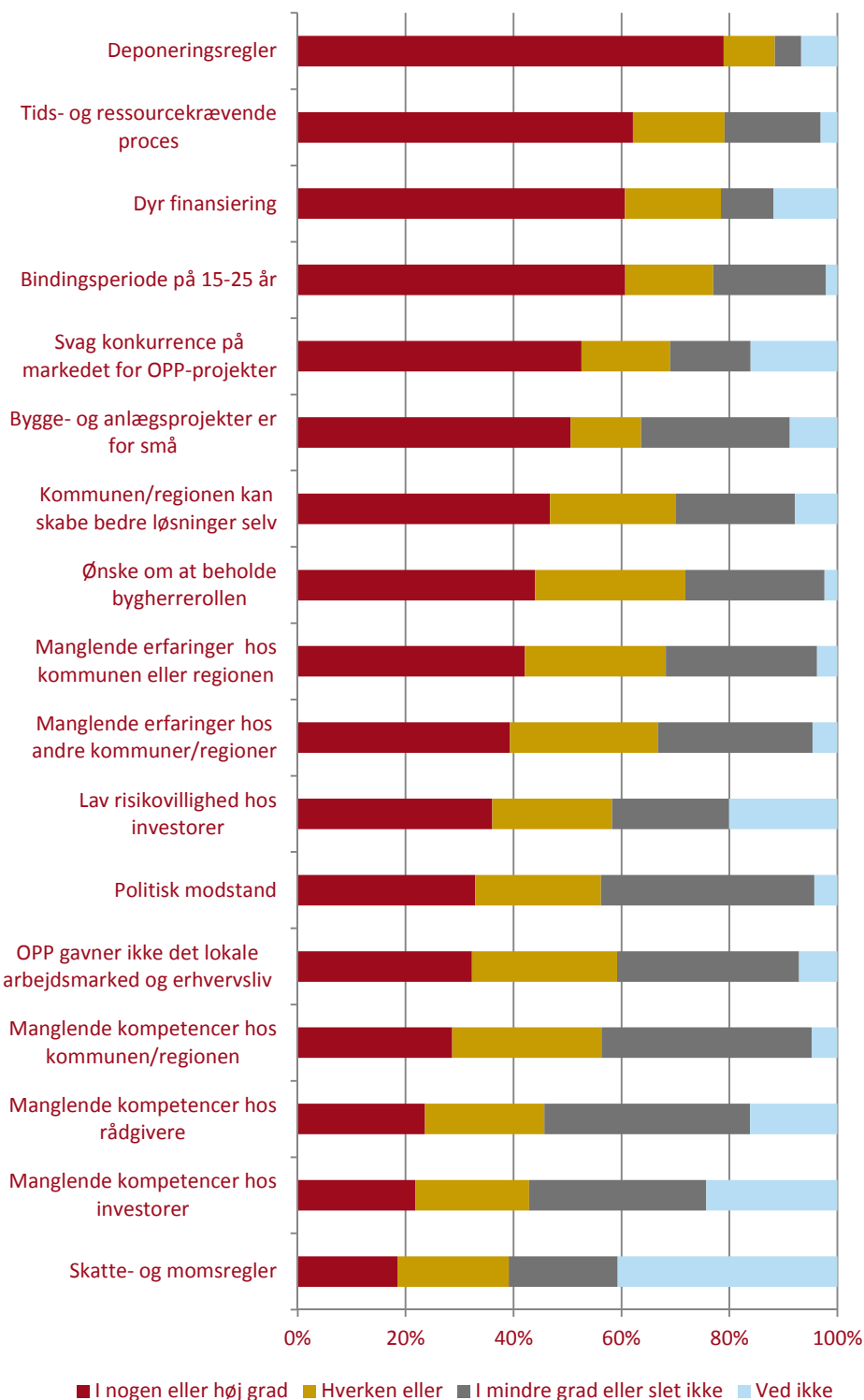
I dette kapitel introduceres de barrierer, som kommuner og regioner oplever for at indgå i et OPP-projekt. Samtidig beskrives analysens opdeling af barrierer i interne forhold, eksterne forhold og i rammevilkår.

3.1 Barrierer for OPP i Danmark

I spørgeskemaundersøgelsen, der ligger til grund for rapporten, er kommuner og regioner blevet bedt om at vægte de forskellige barrierer med spørgsmålet: *I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune eller region?* Barriererne fremgår af nedenstående tabel 3.1. I tabellen er barriererne sorteret efter, hvor store de opleves i kommuner og regioner. De største barrierer står øverst i tabellen.

Figur 3.1 Barrierer for OPP

I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune eller region?



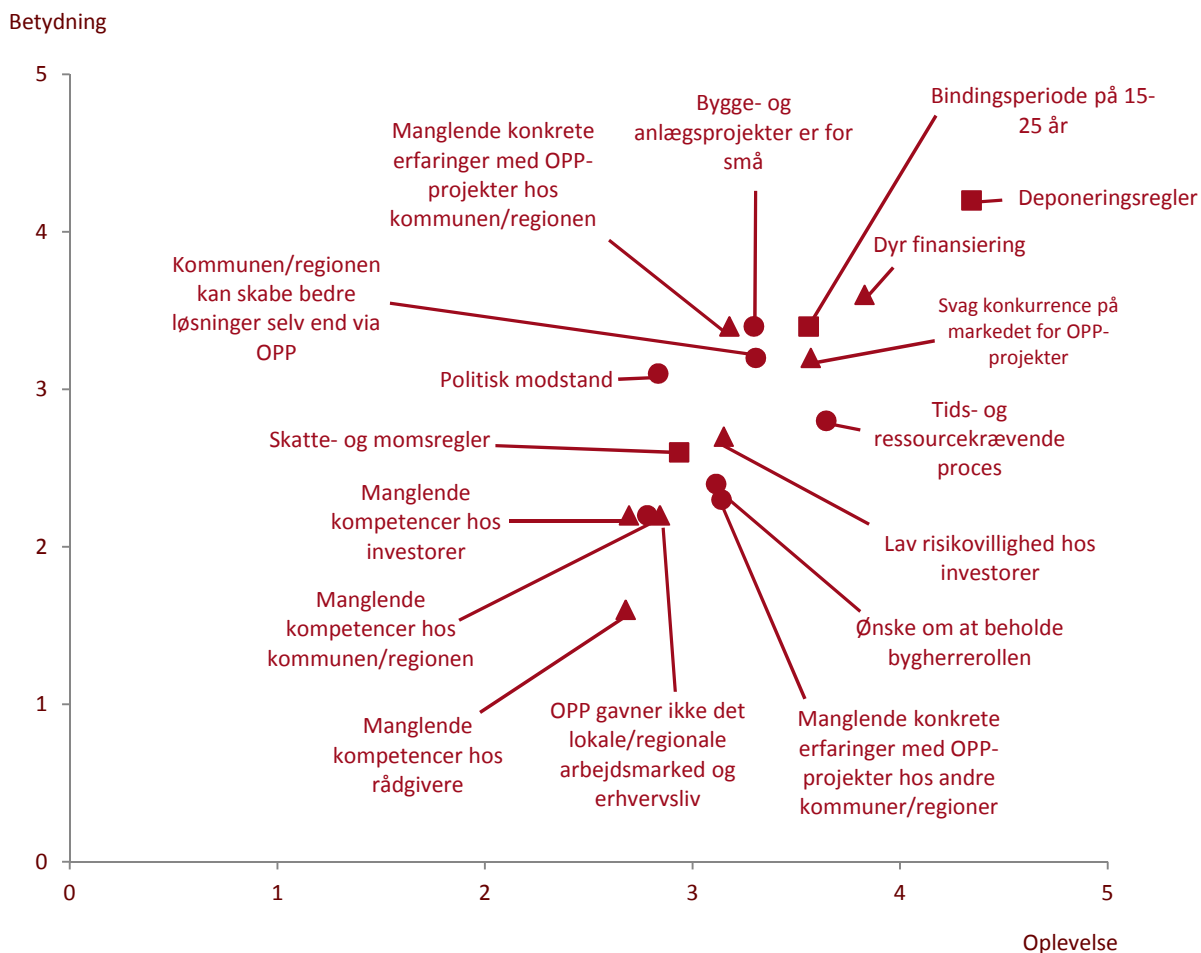
Figur 3.1 viser, at det især er nogle forhold, der opleves at udgøre barrierer i forhold til at indgå i OPP-projekter. Over 60 pct. af spørgeskemaundersøgelsens respondenter svarer, at deponeringsregler, processen omkring et OPP, prisen på privat finansiering og de lange bindingsperioder i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP. Andre forhold, der er spurgt til i spørgeskemaundersøgelsen, har vist sig at være mindre barrierer. Her er eksempelvis tale om skatte- og momsregler samt manglende kompetencer hos investorer og rådgivere, som i nogen eller høj grad udgør en barriere for under en fjerdedel af spørgeskemaets respondenter over alle tre ledelseslag.

Figur 3.2 viser kommuner og regioners oplevelse af størrelsen på barrierer og deres vurdering af barrierernes betydning. Den vandrette akse viser, i hvilken grad barriererne opleves, og den lodrette akse viser betydningen af barriererne.

Det betyder konkret, at den horisontale akse i figur 3.2 viser næsten samme billede som figur 3.1 om, i hvilken grad de forskellige barrierer opleves. I spørgeskemaundersøgelsen er respondenterne herefter blevet bedt om at prioritere op til fem af de barrierer, som de i nogen eller høj grad oplever som en barriere, efter betydning. Det vil sige betydningen af de største barrierer i forhold til, om en kommune eller region fravælger OPP-modellen. Prioriteringen efter betydning er vist på den lodrette akse i figur 3.2.

Det vil sige, at barriererne i øverste højre hjørne vurderes som store i forhold til både oplevelse og betydning. Omvendt er de mindste barrierer i nederste venstre hjørne.

Figur 3.2 Kommuner og regioners oplevelse af barrierer og barrierernes betydning



Anm.: X-aksen viser, i hvilken grad kommuner og regioner oplever, at de enkelte barrierer eksisterer. Mere konkret har Rambøll beregnet et gennemsnit for de enkelte barrierer på en 5-punktsskala til spørgsmål 8: *I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune/region? 5 svarer til i høj grad, mens slet ikke svarer til 1.* Y-aksen viser, hvorvidt de enkelte barrierer har betydning i forhold til at bruge OPP i kommuner og regioner. For den enkelte barriere har Rambøll beregnet en værdi på baggrund af spørgsmål 9: *Prioritér de fem væsentligste barrierer for OPP i jeres kommune/region. Skriv "1" ud for den største barriere, "2" ud for den næststørste barriere osv.* For at passe ind i GAP-analysen er 5-punktsskalaen til spørgsmål 9 vendt om. Det vil sige, at alle barrierer, som kommuner og regioner har angivet til at være de mest betydningsfulde, har fået værdien 5 i stedet for 1 og så fremdeles. Herefter er gennemsnittet beregnet.

Anm.: Barrierer i interne forhold er vist med cirkler, barrierer i eksterne forhold er vist med trekanter og barrierer i rammevilkår er vist med firkanter.

Figur 3.2 viser overordnet set det samme billede som figur 3.1. Eksempelvis er deponeringsreglerne det forhold, der opleves at udgøre den største enkeltstående barriere.

Dog er rækkefølgen af barrierer efter betydningen lidt forskellig fra rækkefølgen efter oplevelse som i figur 3.1. Eksempelvis opleves forholdet om tids- og ressourcekrævende proces som en større barriere end bindingsperioden på 15-25 år. Omvendt er betydningen af den tids- og ressourcekrævende proces mindre end for bindingsperioden på 15-25 år. Det betyder, at spørgeskemaets respondenter umiddelbart oplever forholdet om den tids- og ressourcekrævende proces som en større barriere end forholdet om bindingsperioden på 15-25 år. Men når respondenterne bliver bedt om at prioritere barriererne efter betydning, så udgør bindingsperioden på 15-25 år den største barriere.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen i figur 3.1 og 3.2 kan bruges til at opgøre, i hvilken grad de forskellige barrierer opleves og hvilken betydning de har. Spørgeskemaundersøgelsen kan derimod hverken sige noget om *baggrunden for* eller *årsagerne til* barriererne. Netop det har været fokus i interviewundersøgelsen hos kommuner og regioner. Interviewrækken har bidraget til at nuancere barriererne. På den måde kan rapporten også fremadrettet bruges til at kvalificere hvilke konkrete tiltag, der kan bidrage til at mindske de oplevede barrierer for OPP. De tre følgende analysekapitler fokuserer især på resultaterne fra interviewrækken, der kommer mere i dybden med de enkelte barrierer.

3.2 Barrierer i interne og eksterne forhold samt rammevilkår

Inddelingen af forhold, der opleves som barrierer, i tre grupper skaber et vist overblik. Derudover har opdelingen til formål, at gøre det klart for kommuner og regioner samt markedets øvrige aktører, hvor mulige indsatser kan iværksættes for at nedbryde barrierer. Opdelingen bidrager således til at målrette eventuelle initiativer, der kan sættes i værk for at nedbryde barrierer.

De 17 forhold, som kommuner og regioner oplever som barrierer, kan deles ind i tre grupper:

- » Interne forhold.
Interne forhold omhandler de barrierer, som ligger i kommuner og regioners forventninger til og erfaringer med OPP. Det er barriererne i interne forhold, som kommuner og regioner enkeltvist og selvstændigt har mulighed for at mindske eller nedbryde. De interne barrierer gennemgås i kapitel 4.
 - » Eksterne forhold.
Eksterne forhold omhandler de barrierer, der blandt andet eksisterer på leverandørmarkedet for entreprenørydelser og finansiering. Det er således barrierer, som kommuner og regioner ikke selvstændigt kan mindske eller nedbryde. Dog kan en udvikling af markedet for OPP medvirke til, at disse barrierer bliver mindre på sigt. De eksterne barrierer gennemgås i kapitel 5.
 - » Rammevilkår.
Rammevilkår omhandler de forhold, der som udgangspunkt ligger fast i et OPP-projekt. Det er vilkår, der udspringer af lovgivning eller af selve OPP-modellen, og som udgør en ramme som kommuner og regioner handler indenfor. De barrierer, der er relateret til rammevilkårene for OPP i Danmark, gennemgås i kapitel 6.
-

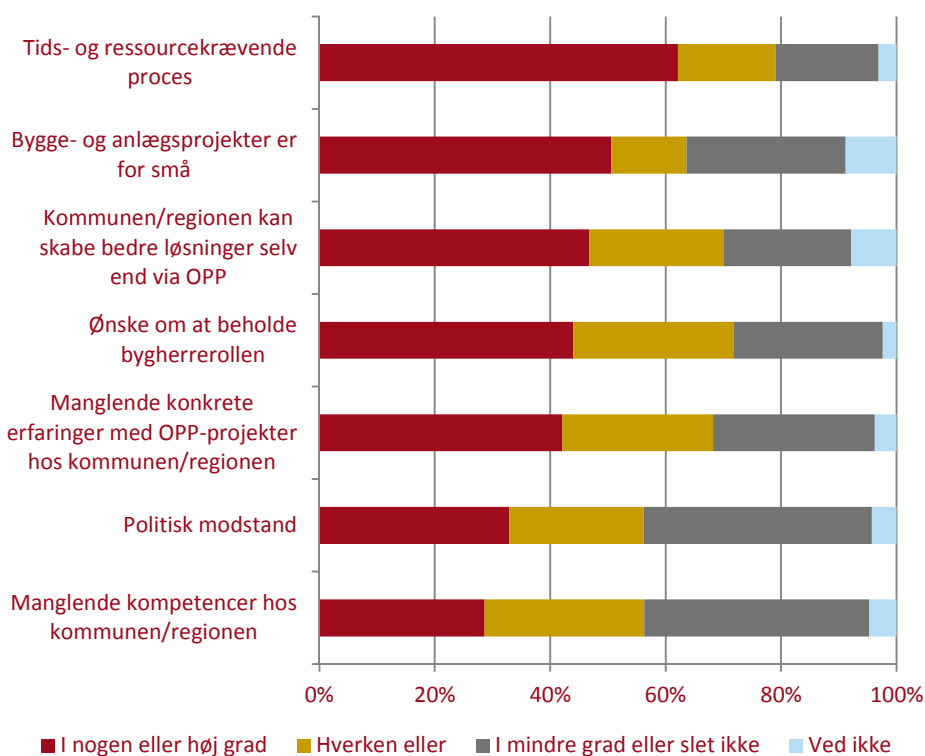
Kapitel 4

Barrierer i interne forhold

De barrierer, som kommuner og regioner oplever i forbindelse med at indgå i OPP-projekter kan deles op i 17 forskellige forhold. Syv af de 17 barrierer omhandler interne forhold i kommuner og regioner. Barriererne udgøres af mangel på erfaringer, af projekternes ressourcekrævende tilrettelæggelse og af den politiske indstilling. De syv barrierer er med andre ord en gruppe af barrierer, som kommuner og regioner selv har indflydelse på. Eksempelvis er kompetenceniveauet hos en kommune eller region i høj grad afhængig af dens erfaringer. Barrierer i interne forhold fremgår af tabel 4.1.

Figur 4.1 Barrierer i interne forhold

I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune eller region?



Det interne forhold, som udgør den største enkeltstående barriere for kommuner og regioner er, at processen omkring projekterne opleves som tids- og ressourcekrævende. Derudover oplever kommuner og regioner, at deres bygge- og anlægsprojekter er for små, og at kommunen eller regionen selv kan skabe bedre løsninger end via OPP.

4.1 Manglende erfaringer medfører barrierer for kommuner og regioner

Kommuner og regioners få erfaringer med OPP udgør en barriere for at indgå i projekter. Processen med at etablere et OPP-projekt kan være ressourcetrækkende, sammenlignet med traditionelle bygge- og anlægsprojekter. Den manglende erfaring, og kompetencer med OPP, gør processen endnu mere tids- og ressourcetrækkende. I flere af de interviewede kommuner og regioner har interviewpersonerne en forventning om, at de tre erfaringsafhængige barrierer vil blive mindre, hvis OPP-modellen bliver mere udbredt og standardiseret som projekttypen.

Tids- og ressourcetrækkende proces

Processen omkring etablering af et OPP-projekt er det forhold, som spørgeskemaets respondenter oplever som den andenstørste barriere for at indgå i et OPP-projekt. Set over alle tre ledelseslag svarer 62 pct. af respondenterne, at det i nogen eller høj grad er en barriere, at processen med at etablere projekterne er tids- og ressourcetrækkende.

I interviewundersøgelsen giver flere kommuner og regioner udtryk for, at de med mere erfaring med OPP-modellen vil have lettere ved at indgå i processen omkring nye projekter. Det vil sige, at hvis OPP bliver en mere udbredt model for at bygge og drive anlæg, vil denne barriere blive væsentligt mindre. Foruden mere erfaring er årsagerne til, at barrieren vurderes til at blive mindre eksempelvis, at OPP-modellen har fokus på funktion, og at markedet kan standardiseres yderligere.

En kommune med erfaring og en uden nævner også barrieren i forbindelse med, at de ser sig nødsaget til at indkøbe ekstern konsulentbistand for at kunne indgå i OPP-projekter. Bistanden skal forstås som både revisorer, advokater og rådgivere. Manglen på egne kompetencer betyder, at især de indledende faser af et OPP-projekt bliver ressourcetrækkende.

Kommunerne har en række individuelle årsager til, at de oplever en barriere i form af en tids- og ressourcetrækkende proces. For en kommune uden erfaring er det især den tidskrækkende planlægningsfase, der udgør en barriere. På grund af kommunens demografiske udvikling med betydelig tilflytning er det nødvendigt at kunne reagere hurtigt på behov for eksempelvis nye daginstitutioner.

Flere kommuner og en region forventer, at processen omkring deres OPP-projekter vil blive mindre krækkende i driftsperioden end i anlægsfasen. Og mindre ressourcetrækkende i driftsperioden end i eksempelvis en totalentreprise.

Manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter hos kommunen eller regionen

På tværs af de tre ledelseslag svarer 42 pct. af spørgeskemaets respondenter, at manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter i kommunen eller regionen i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP.

Under interviewrækken er der i både kommuner og regioner en oplevelse af, at manglende konkrete erfaringer giver anledning til den ovenfor omtalte tids- og ressourcetrækkende proces. Kommunerne og regionerne mener videre, at denne barriere vil blive mindre, hvis man vælger at indgå i flere OPP-projekter.

Manglende erfaringer betyder, at kommuner og regioner oplever et behov for omkostningsrig rådgivning. Rådgivningsbehovet opstår på grund af en frygt for at begå fejl, der kan lede til klagesager. Der er eksempler på kommuner med OPP-erfaring, der ikke føler sig rustet til at påtage sig et nyt projekt i fremtiden uden at indkøbe rådgivning i stort set samme omfang som tidligere.

De manglende erfaringer kan omvendt også virke som en drivkraft for at vælge OPP-modellen. Det gælder især på de politiske niveauer. I en kommune med OPP-erfaring tror man på, at

OPP-modellen vil blive vidt udbredt, og at der kommer et marked. Derfor vil OPP-leverandørerne levere høj kvalitet til gode priser for at sikre sig en del af det kommende marked.

Manglende kompetencer hos kommunen eller regionen

29 pct. af spørgeskemaets respondenter på alle tre ledelseslag svarer, at manglende kompetencer i kommunen eller regionen i nogen eller høj grad er en barriere for at indgå i et OPP. Det er dermed en af de mindste barrierer ud af de 17 undersøgte¹².

I interviewrækken giver kommuner og regioner udtryk for, at manglende kompetencer udgør en barriere af de samme årsager som manglende erfaring. Det handler således især om, at man ser sig nødsaget til at indhente omkostningstung ekstern rådgivning.

Barrieren om manglende kompetencer eksisterer i flere kommuner primært på det politiske niveau. Enten fordi kompetencerne er samlet hos få personer, eller fordi kompetencerne forsvinder i forbindelse med udskiftning af politikere ved kommunalvalg. I de kommuner, hvor manglen på kompetencer opleves på administrativt og teknisk niveau, handler det om kompetencer i forhold til finansieringsmuligheder, totaløkonomiske beregninger og fordeling af risici mellem kommune og OPP-leverandør.

4.2 Kommuner og regioners tilgang og holdning til OPP udgør barrierer

En anden gruppe af barrierer i interne forhold, som opleves af kommuner og regioner, er deres tilgang og holdning til OPP. Det er således barrierer, der eksisterer i kommuner og regioners vurdering af egne og markedets formåen samt deres ønsker om fortsat at kunne styre anlægsprojekter.

Kommunen eller regionen kan skabe bedre løsninger selv end via OPP

47 pct. af spørgeskemaets respondenter over alle tre ledelseslag svarer, at det i nogen eller høj grad udgør en barriere for OPP, at kommunen eller regionen vurderer selv at kunne skabe bedre løsninger end via OPP.

I interviewundersøgelsen eksisterer barrieren især på de administrative og tekniske niveauer. I en kommune uden OPP-erfaring oplever man, at kommunen på grund af sin størrelse allerede har den specialiserede viden, som man ellers kunne opnå gennem OPP. Derfor mener man, at en intern proces i mange tilfælde vil være både bedre og hurtigere end et OPP. I en region er forklaringen, at regionens kerneydelser kræver specialviden, der er for kompleks for private leverandører.

I andre kommuner opleves barrieren først og fremmest på politisk niveau. Forklaringerne på barrieren er en forventning om, at OPP-modellen er en bedre forretning for de private leverandører end for kommunen, og at OPP hverken er billigere eller mere innovativt, end når kommunen selv forestår anlægsprojekter.

Bygge og anlægsprojekter er for små

51 pct. af spørgeskemaets respondenter over alle tre ledelseslag svarer, at det i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP, at kommunens eller regionens bygge- og anlægs-

¹² Svarene skal ses i lyset af, at der er tale om en vurdering af egne kompetencer, hvilket metodisk kan bidrage til en overvurdering.

projekter er for små. Det skyldes, at omkostningerne ved at gennemføre et OPP-projekt kan blive uforholdsmæssigt høje i forhold til projektets samlede størrelse.

I de kvalitative interviews er oplevelsen blandt kommuner og regioner, at barrieren er mindre end tidligere og kan blive endnu mindre fremover. Det skyldes, at flere erfaringer gør processen omkring OPP mindre tids- og ressourcerævende. Og opbygning af erfaringer betyder, at stadig mindre projekter kan organiseres som OPP med god økonomi.

Kommunerne giver alligevel udtryk for, at mange enkeltprojekter er uegnede til OPP på grund af deres størrelse. En kommune fremhæver, at en måde at imødekomme denne barriere på ville være at udbyde flere anlægsprojekter i et fælles OPP.

Ønske om at beholde bygherrerollen

Over alle tre ledelseslag svarer 44 pct. af spørgeskemaundersøgelsens respondenter, at ønsket om at beholde bygherrerollen i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP.

Det er hovedsageligt på det tekniske ledelseslag, at man oplever barrieren om, at kommuner og regioner ønsker at bevare bygherrerollen. 51 pct. af de tekniske ledere oplever, at det i nogen eller høj grad er en barriere. Det er højt sammenlignet med det politiske niveau, hvor 34 pct. i nogen eller høj grad oplever, at ønsket om at bevare bygherrerollen udgør en barriere.

I interviewundersøgelsen er den overordnede forklaring på barrieren, at man mister kontrol over detaljer og muligheden for at foretage justeringer i løbet af kontraktperioden i forhold til eksempelvis en totalentreprise. Detailstyringen dækker over alt fra design til inventar og indretning. Når det kommer til mulighederne for justeringer af vedligeholdelsesniveauet, skiller de politiske og administrative niveauer fra det tekniske. Modsat spørgeskemaundersøgelsen er det flere steder tilfældet, at de tekniske niveauer ser bindingen af vedligeholdelsesniveauet i OPP som en drivkraft snarere end en barriere.

En kommune med erfaring oplever usikkerhed i forbindelse med at overlade beslutninger til leverandøren. Usikkerheden skyldes tvivl om, hvordan man sikrer kontraktopfølgning. Derudover peger en anden kommune på, at man vil tabe specialiseret viden, når man indgår i et OPP, fordi leverandøren vil overtage en række opgaver fra kommunen.

I en region er der en oplevelse af, at samarbejde mellem offentlige og private ansatte på forskellige kontraktvilkår kan give anledning til dysfunktionalitet og mistillid i samarbejdet. Ligeledes i en region bunder ønsket om at beholde bygherrerollen blandt andet i, at det vurderes som sværere at anvende brugerinddragelse i OPP end i andre organiseringsformer.

Politisk modstand

Det sidste interne forhold, der opleves som en barriere i forhold til at vælge OPP er politisk modstand. 33 pct. af spørgeskemaets respondenter på alle tre ledelseslag svarer, at politisk modstand i nogen eller høj grad er en barriere for, at kommunen eller regionen indgår i et OPP.

I nogle kommuner er barrieren primært ideologisk begrundet. Det gælder specifikt i forhold til OPP, men ikke til konkurrenceudsættelse i det hele taget. Ifølge kommunerne kan det eksempelvis være en modvilje mod, at private leverandører skal tjene penge på kommunen og offentlige ydelser. I andre kommuner har der tidligere været politisk modstand mod OPP i forbindelse med at overlade mindre tekniske opgaver som omsorgsydelser til private leverandører. Kommunerne mener selv, at den politiske modstand til dels skyldes et manglende kendskab til OPP.

Andre interviewpersoner mener, at det er nødvendigt med én eller flere politikeres engagement. Interviewpersonerne giver videre udtryk for, at politiske ildsjæle er afgørende for, om OPP-modellen bliver valgt, da det næppe ville komme fra de kommunale forvaltninger selv.

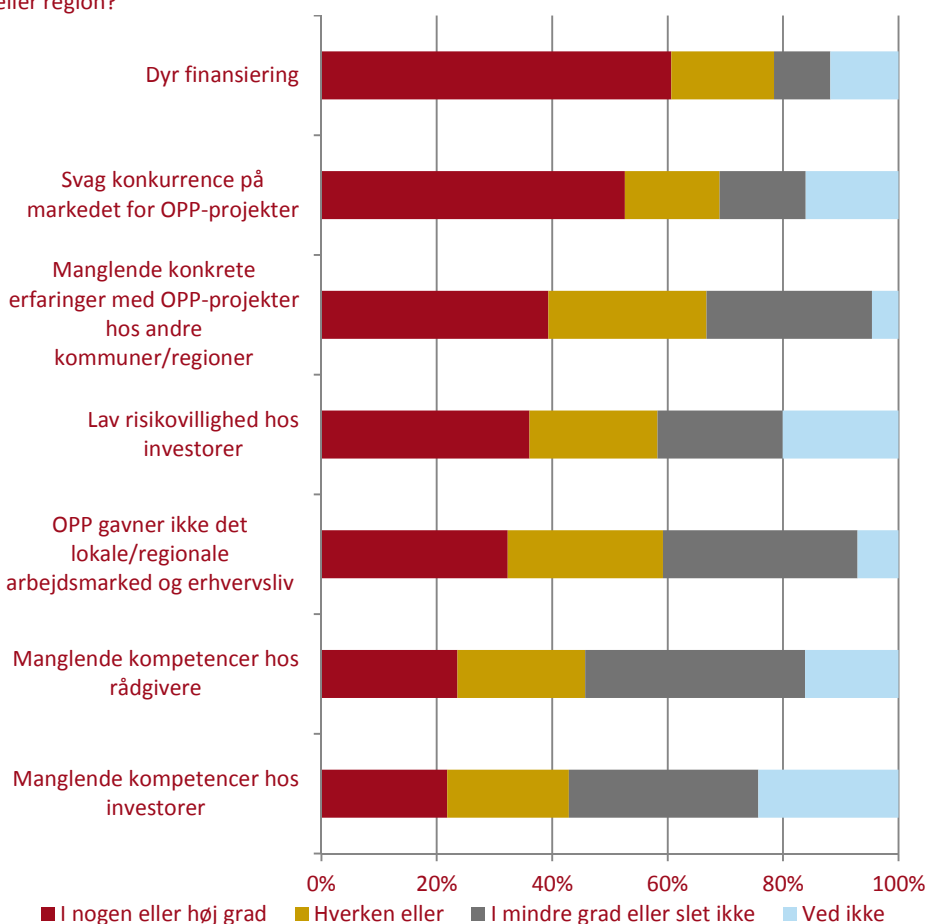
Kapitel 5

Barrierer i eksterne forhold

Kommuner og regioner oplever barrierer i syv eksterne forhold om OPP. Det er barrierer i leverandørmarkedet for OPP i forhold til finansieringsmuligheder, kompetencer i markedet og konkurrencesituationen. Derudover kan hensyn til det lokale erhvervsliv også udgøre en barriere for OPP. Barriererne fremgår af figur 5.1.

Figur 5.1 Barrierer i eksterne forhold

I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune eller region?



De eksterne forhold, som udgør de største enkeltstående barrierer for kommuner og regioner, er prisen på privat finansiering og konkurrencen på markedet for OPP-projekter.

Eftersom barriererne tager deres afsæt i markedet for OPP-projekter, har de enkelte kommuner og regioner kun lille indflydelse på størrelsen af dem. Nedbrydelse af de eksterne barrierer kræver først og fremmest handling blandt leverandører af OPP-projekter. Dog kan en generelt større efterspørgsel efter OPP-projekter medvirke til, at leverandørerne får interesse i at nedbryde barriererne i eksterne forhold.

5.1 Barrierer i finansielle forhold

Barrierer i finansielle forhold handler om barrierer, som især ligger hos potentielle leverandører af finansiering til OPP-projekter.

Dyr finansiering

61 pct. af spørgeskemaundersøgelsens respondenter på alle tre ledelseslag svarer, at dyr finansiering i nogen eller høj grad udgør en barriere for at vælge OPP. Barrieren er den tredje største blandt de 17 forhold, der er spurgt til i spørgeskemaundersøgelsen.

Det er i høj grad politikerne, der oplever prisen på privat finansiering som en barriere for OPP. 71 pct. af de adspurgte politikere oplever i nogen eller høj grad, at forholdet udgør en barriere, hvorimod det kun gælder for 42 pct. af de adspurgte tekniske ledere.

I interviewrækken lyder det samstemmende fra flere kommuner og regioner, at renteforskellen mellem egen og privat finansiering udgør en barriere for at vælge OPP. Når kommuner og regioner selv kan optage lån til lavere renter end de private, foretrækker man selv at forestå finansieringen. Nogle interviewpersoner bemærker dog samtidig, at egenfinansiering ikke nødvendigvis er billigst på sigt, hvis totaløkonomiske fordele tages med i overvejelserne.

Lav risikovillighed hos investorer

36 pct. af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen over de tre ledelseslag svarer, at lav risikovillighed hos investorer i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP.

I interviewundersøgelsen eksisterer barrieren især i de politiske og administrative ledelseslag. Investorerne er ifølge kommunerne og en region tilbageholdende med at overtage risici på grund af deres manglende erfaringer. Den lave villighed til at overtage risici kommer ifølge en kommune med OPP-erfaring blandt andet til udtryk ved, at investorernes prissætning af drift og vedligehold er urimelig høj.

Manglende kompetencer hos investorer

22 pct. af spørgeskemaundersøgelsens respondenter over alle tre ledelseslag svarer, at manglende kompetencer i nogen eller høj grad udgør en barriere for at vælge OPP-modellen. Barrieren er ifølge kommuner og regioner den andenmindste barriere ud af de 17 forhold og behandles derfor ikke yderligere.

5.2 Barrierer i leverandørmarkedet

Manglende erfaringer og kompetencer blandt private leverandører såsom rådgivere og andre kommuner end respondenternes udgør også barrierer. Derudover oplever et flertal af kommuner og regioner en svag konkurrence på markedet for OPP-projekter.

Svag konkurrence på markedet for OPP-projekter

Over alle tre ledelseslag svarer 53 pct. af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen, at svag konkurrence på markedet for OPP-projekter i nogen eller høj grad udgør en barriere.

Interviewundersøgelsen viser, at de kommuner og regioner, der har vedtaget OPP-projekter generelt oplever, at de modtager for få tilbud. De få tilbud er udtryk for en svag konkurrence. Det får især de politiske og administrative niveauer til at tvivle på, om man opnår gode priser på sine projekter.

Flere kommuner peger på, at mindre virksomheder bør gå sammen for at kunne løfte OPP-projekter. Ellers er markedet overladt til få store OPP-leverandører. I en kommune uden OPP-erfaring udgør konkurrencen en barriere på den måde, at man er afholdende i forhold til at gå i gang med de omfattende forberedelser i tilfælde af, at konkurrencen viser sig at være utilstrækkelig. I en region har man taget bestik af konkurrencesituationen ved at få sit projekt til at ligne noget, som markedet allerede kender. Og i en kommune med OPP-erfaring oplever man, at mindre projekter slet ikke kan vække markedets interesse.

Konkurrencesituationen handler også om, hvilket konkret projekt man planlægger. Der har indtil for nyligt været flere leverandører på markedet for opførelse og drift af eksempelvis folkeskoler. Alligevel mener man i en kommune med OPP-erfaring, at der var for få tilbud på kommunens skoleprojekt. Samtidig oplever flere kommuner, at der på markedet for svømmehaller reelt kun er én potentiel OPP-leverandør.

Manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter hos *andre kommuner/regioner*

39 pct. af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen på alle ledelseslag svarer, at manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter hos andre kommuner eller regioner i nogen eller høj grad udgør en barriere.

Det er fortrinsvis på det politiske niveau, at man oplever manglende erfaringer hos andre kommuner eller regioner som en barriere. 47 procent af politikerne svarer, at det i nogen eller høj grad udgør en barriere sammenlignet med 30 pct. af de tekniske ledere.

Manglende kompetencer hos rådgivere

24 pct. af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen svarer, at manglende kompetencer hos rådgivere i nogen eller høj grad udgør en barriere for OPP. Det er dermed det forhold blandt de 17, der udgør den tredjemindste barriere.

I interviewundersøgelsen oplever en kommune uden OPP-erfaring på politisk niveau, at rådgiverne har for lidt viden om prissætning af elementerne i et OPP. Og på administrativt niveau, at rådgiverne ikke har mere viden om OPP end kommunen selv. Rådgivernes viden er tilstrækkelig i de indledende faser, men forventes at være utilstrækkelig til udførelsen.

OPP gavner ikke det lokale eller regionale arbejdsmarked og erhvervsliv

32 pct. af spørgeskemaundersøgelsens respondenter over alle tre ledelseslag svarer, at det i nogen eller høj grad udgør en barriere, at OPP ikke gavner det lokale eller regionale arbejdsmarked og erhvervsliv. Forholdet er kun en barriere for kommunerne, idet ingen respondenter fra regionerne angiver, at det i nogen eller høj grad er en barriere.

Under interviewundersøgelsen nævner en kommune, at det har været overvejet, om eksempelvis lokale håndværkere har haft mulighed for at byde på OPP-projekter. Kommunen har været i dialog med det lokale erhvervsliv vedrørende muligheder for konsortiedannelse. Det lokale erhvervsliv er langsomt ved at tilpasse sig til OPP-modellen.

I en region vurderes barrieren til at være overkommelig, men det regionale arbejdsmarked fylder meget i regionens drøftelser om OPP. Der er eksempelvis et ønske om at gøre markedet tilgængeligt for mindre virksomheder i regionen.

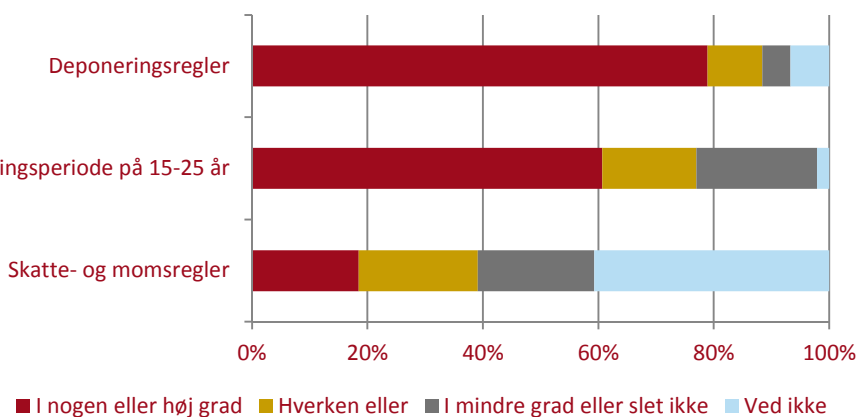
Kapitel 6

Barrierer i rammevilkår

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at to af de største og den mindste oplevede barriere for OPP udspringer af rammevilkår for OPP. Spørgeskemaets respondents vurdering af barriererne fremgår af figur 6.1.

Figur 6.1 Barrierer i rammevilkår

I hvilken grad oplever du følgende forhold som barrierer for OPP i beslutningsprocessen i jeres kommune eller region?



Deponeringsreglerne er det enkeltstående forhold, som spørgeskemaets respondenter oplever som den største barriere. Bindingsperioden på 15-25 år opleves også som en af de største barrierer, mens skatte- og momsregler udgør den mindste barriere ud af de 17 forhold. Skatte- og momsregler bliver af samme årsag ikke behandlet selvstændigt.

Deponeringsregler

Deponeringsreglerne fremstår ubetinget som den største oplevede barrierer for OPP. 79 procent af spørgeskemaundersøgelsens respondenter over alle tre ledelseslag svarer, at deponeringsreglerne i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP.

Det er fortrinsvis på politisk og administrativt niveau, at deponeringsreglerne opleves at udgøre en barriere for OPP. 84 pct. af politikerne og 82 pct. af de administrative ledere oplever i nogen eller høj grad deponeringsreglerne som barriere, sammenlignet med 67 pct. af respondenterne på teknisk niveau.

Deponeringsreglerne indebærer, at kommuner og regioner skal deponere et beløb tilsvarende værdien af det bestilte anlæg, når de indgår i OPP med privat finansiering, hvor kommunen eller regionen løbende betaler til den private leverandør. Deponeringsreglerne er kort forklaret i boks 6.1.

Boks 6.1

Kort om deponeringsregler

- » Deponeringsreglerne træder i kraft, når en kommune eller regioner indgår aftale om benyttelse af anlæg, som finansieres af en privat leverandør, mod en løbende betaling til den private leverandør. Kommuner og regioner, der indgår i et OPP, skal deponere et beløb svarende til anlægssummen.
- » I praksis betyder det, at kommuner og regioner kun kan bygge nyt, hvis de har råd. Baggrunden for reglerne om deponering er, at en kommune eller regions indgåelse af aftale om benyttelse af blandt andet ejendomme og lokaler, herunder leje- og leasingaftaler, skal sidestilles med og opfattes som lån. Det skyldes, at disse erstatter en lånefinansieret anlægsgift. OPP forstås i denne sammenhæng som en lejeaftale. Idet kommuner og regioner heller ikke i udgangspunktet har fri låneadgang, er formålet således at neutralisere den eventuelle likviditetsgevinst, som en kommune eller region ellers på kort sigt kunne opnå ved eksempelvis gennem et OPP at etablere et anlæg, der ikke under normale omstændigheder kan hjemtages lån til.
- » I OPP-projekter med offentlig finansiering skal kommunen eller regionen kun deponere i den periode, hvor anlægget er under opførelse. Den offentlige myndighed får frigivet de deponerede midler, når den private leverandør afleverer og betales for det færdige anlæg.

I interviewundersøgelsen peger flere kommuner og regioner med OPP-erfaring på, at delvis deponeringsfritagelse er et hovedargument for, at OPP-modellen er blevet valgt. Uden deponeringsfritagelse ville de hellere have gennemført deres bygge- og anlægsprojekter internt og på traditionel vis. Og i en kommune uden OPP-erfaring, er deponeringsreglerne afgørende for, at kommunen ikke har påbegyndt et OPP-projekt.

Selve ansøgningsprocessen omkring deponeringsnedslag opleves også som ressourcekrævende, da kriterierne for nedslag opleves som værende ugenomsigtige. Kommunerne og regionerne ønsker, at deponeringsreglerne gøres mere lempelige, så de får mulighed for at øge byggeaktiviteten gennem yderligere låntagning.

Bindingsperiode på 15-25 år

61 pct. af spørgeskemaundersøgelsens respondenter over de tre ledelseslag svarer, at bindingsperioden på 15-25 år i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP.

En OPP-kontrakt har typisk en bindingsperiode på 15-25 år. I bindingsperioden kan kommuner og regioner kun lave begrænsede ændringer i kontraktens bestemmelser. Den lange bindingsperiode, hvor en privat leverandør har ansvaret for et anlæg, er helt central i et OPP. Det skyldes, at den private leverandør har incitament til at vælge de bedste langsigtede løsninger.

Interviewundersøgelsen viser, at kommuner og regioner oplever, at de lange OPP-kontrakter medfører et tab af kontrol og fleksibilitet over fremtidige vedligeholdsbudgetter. Det kan begrænse kommende politikeres økonomiske råderum. Og det kan især være svært at forudsige behov for fleksibilitet i kontrakter på fagområder, der udvikler sig hurtigt.

Bindingsperioden bliver dog også, især i de tekniske ledelseslag, opfattet som et positivt aspekt af OPP, som skaber stabilitet og forudsigelighed i drifts- og vedligeholdelsesbudgetterne. Det skyldes, at bindingsperioden kan betragtes som en forsikring mod fremtidige nedskæringer i drift og vedligeholdelse. Derved er bindingsperioden med til at opretholde værdien af offentlige anlæg.

Kapitel 7

Drivkræfter for OPP

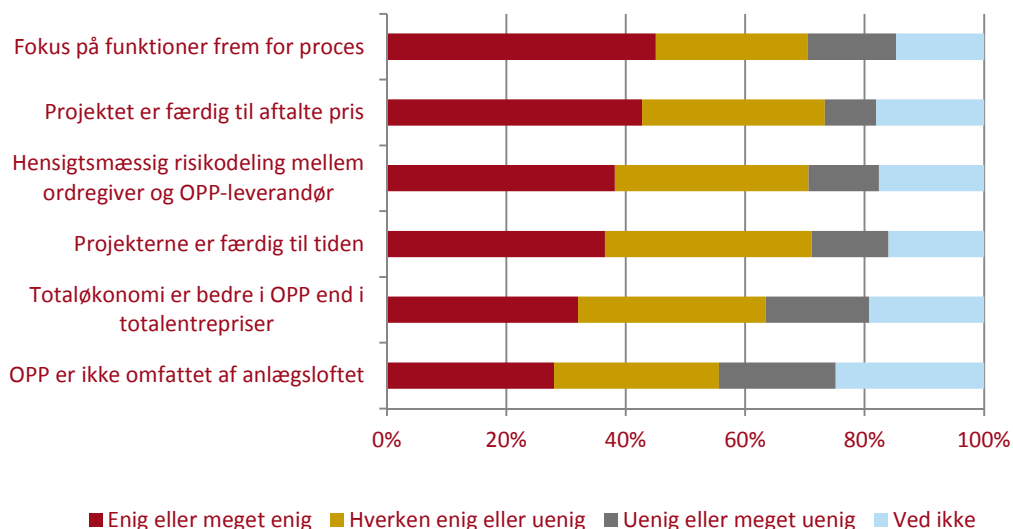
Foruden barrierer, har interviewrækken og spørgeskemaundersøgelsen undersøgt drivkræfter for OPP. Der er ikke enkelte drivkræfter for OPP, der står frem som centrale eller særlig afgørende for, at kommuner eller regioner vælger OPP-modellen.

7.1 Ingen afgørende drivkræfter for OPP

I spørgeskemaundersøgelsen har respondenterne forholdt sig til en række drivkræfter for OPP. Drivkræfterne er udvalgt på grundlag af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens erfaringer med drivkræfter, og hvad kommuner og regioner har påpeget under den forudgående interviewrække. Respondenternes vurdering af drivkræfterne fremgår af figur 7.1.

Figur 7.1 **Drivkræfter for OPP**

Hvor enig eller uenig er du i, at der er følgende drivkræfter for OPP?



Der er ingen af drivkræfterne, som over halvdelen af respondenterne er enige eller meget enige i. Derudover svarer mindst 15 pct. af respondenterne, at de ikke ved, om forholdene udgør drivkræfter for OPP.

De drivkræfter, der er størst enighed om blandt respondenterne, er fokus på funktion fremfor proces, at projekterne forventes færdige til den aftale pris og hensigtsmæssig risikodeling med OPP-leverandøren.

7.2 Drivkræfter beskrevet af respondenter og interviewpersoner

I spørgeskemaet har respondenterne svaret på, hvor enige eller uenige de er i drivkræfterne for OPP i figur 7.1. Derudover har respondenterne haft mulighed for at beskrive yderligere drivkræfter for OPP i fritekstfeltet. Respondenterne vælger blandt andet at fremhæve økonomi og muligheden for at inddrage private leverandørers kompetencer i OPP-projekter.

Økonomiske drivkræfter

En stor andel af respondenterne udtrykker, at udsigten til projekter med god økonomi er en afgørende drivkraft for OPP. Ved at sammentænke anlæg og drift over en længere periode kan offentlige myndigheder opnå totaløkonomiske effektiviseringer. I de gennemførte interviews fremhæver kommuner og regioner også totaløkonomiske overvejelser som en essentiel drivkraft for OPP.

Respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen fremhæver også det, at udgifterne til projektet er fastlagt i hele kontraktperioden som en drivkraft. Drivkraften ligger især i budgetsikkerheden i løbet af bindingsperioden på 15-25 år. Uventede vedligeholdelsesudgifter vil i de fleste tilfælde være den private leverandørs ansvar. Kommuner og regioner ser således både den lange bindingsperiode som en barriere og en drivkraft for OPP. Bindingsperioden har en dobbelt effekt, fordi den indskrænker det politiske råderum, men samtidig skaber langsigtet sikkerhed og stabilitet.

Private leverandørers kompetencer

En anden drivkraft for at indgå i OPP-projekter er de offentlige myndigheders mulighed for at inddrage private leverandørers kompetencer. Respondenterne fremhæver, at private leverandører er bedre til optimering af projekter og drift af bygninger end kommunerne og regionerne selv. Og når private leverandører er ansvarlige for drift og vedligehold af offentlige anlæg, kan kommunen eller regionen fokusere på sine kerneopgaver.

Respondenterne fremhæver derudover innovation som en drivkraft, der gør OPP-modellen attraktiv. Det tætte samarbejde med private virksomheder giver mulighed for at udnytte de nyeste teknologier, som kommuner og regioner ellers ikke har adgang til.

7.3 Fritagelse fra anlægsloft og nedslag i deponeringsforpligtigelse

I interviewundersøgelsen har kommuner og regioner især lagt vægt på to drivkræfter for OPP. Det ene forhold er, at OPP-projekter i visse tilfælde ikke er omfattet af anlægsloftet. Den anden drivkraft er muligheden for at opnå nedslag i det deponeringspligtige beløb.

I tilknytning til de årlige økonomiaftaler kan der i enkelte år ud fra et hensyn til at styre den samlede aktivitet fastsættes et anlægsloft. Da kommuner og regioners udgifter til OPP-projekter typisk vil udgøres af en løbende betaling til drift og vedligehold, vil denne i mindre grad belaste udgifterne i et enkelt år. Det giver et ekstra incitament til at vælge OPP-modellen, hvis kommuner og regioner har udfyldt den aftalte anlægsramme. I så fald er der risiko for, at OPP i mindre grad bliver valgt ud fra grundige overvejelser om totaløkonomiske fordele og risikodeling med den private leverandør.

Ifølge kommuner og regioner er muligheden for at opnå nedslag i det deponeringspligtige beløb også en drivkraft for OPP. Ved at ansøge om deponeringsnedslag kan kommuner og regioner opnå dispensation til nedslag i deponeringssummen fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. I flere interviews blev det fremhævet, at den primære begrundelse for at vælge OPP-modellen, var tilsagnet om deponeringsnedslag. På den måde er deponeringspuljen et effektivt værktøj til fremme af OPP-modellen.

Samtidig er det centralt at have for øje, at kommuner og regioners fokus på fritagelse fra anlægsloftet og nedslag i deponeringsforpligtigelsen kan medføre dårligere OPP-projekter. Det

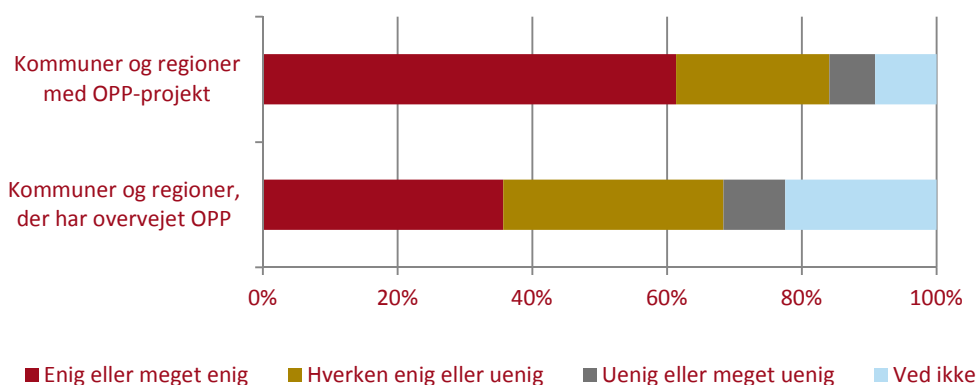
skyldes blandt andet, at overvejelser om totaløkonomi og risikodeling kan blive skubbet i baggrunden.

7.4 OPP-erfaring gør projekter til aftalt pris en større drivkraft

Kommuner og regioner med OPP-projekter er mest enige om, at en drivkraft for OPP er, at projekter leveres til den aftalte pris. Det fremgår af figur 7.2.

Figur 7.2 OPP-erfaring og drivkraft om projekter til aftalt pris

Hvor enig eller uenig er du i, at det er en drivkraft for OPP, at projektet leveres til den aftalte pris?



61 pct. af kommuner og regioner med et OPP-projekt er enige eller meget enige i, at det er en drivkraft for OPP, at projekterne leveres til aftalte pris. For kommuner og regioner, der blot har overvejet OPP, er andelen 36 pct. Forskellen kan indikere, at kommuner og regioner med et OPP-projekt har erfaret, at projekterne leveres til den aftalte pris. Det er også i tråd med erfaringerne fra de første OPP-projekter i Danmark, hvor syv ud af ni er leveret til den aftalte pris, eller med mindre ændringer¹³.

Hvad angår de øvrige fem drivkræfter for OPP er der ikke nævneværdige forskelle mellem kommuner med og uden OPP-erfaring.

¹³ Erfaringerne fra de danske OPP-projekter. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2012.

Kapitel 8

Analysetilgang og dataindsamling

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har skrevet denne rapport på grundlag af data indsamlet af Rambøll Management Consulting.

I dette kapitel præsenterer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den analytiske tilgang og udvælgelse af kommuner og regioner til datagrundlaget. Derudover gennemgås dataindsamlingen, der består af to delundersøgelser. Dels af en kvalitativ delundersøgelse bestående af interviews med syv kommuner og to regioner, dels af en kvantitativ delundersøgelse i form af et spørgeskema til samtlige kommuner og regioner.

8.1 Analysetilgang

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ønsker med denne analyse at identificere, hvilke barrierer kommuner og regioner oplever, når de overvejer at indgå i et OPP i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Analysen skal desuden skaffe viden om, hvilke tiltag der kan gøre det lettere for kommuner og regioner at etablere OPP-projekter.

Barrierer i analysen

Rambøll og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har lavet en hypotese om, hvilke barrierer kommuner og regioner oplever, når de overvejer at indgå i et OPP-projekt. Hypotesen har form af en bruttoliste over barrierer for OPP. Barrierer i bruttolisten er udvalgt på baggrund af:

- » interviews af Rambøll med eksperter i OPP inden for det byggetekniske område, bygherre-rådgivning og regulering, og
- » en workshop med Rambøll, Erhvervs- og Vækstministeriet samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Rambøll har brugt bruttolisten over barrierer til at strukturere interviews med kommuner og regioner. Generelt har bruttolisten været fyldestgørende, inden dataindsamlingen blev iværksat. Rækken af interviews har således bekræftet Rambøll samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oprindelige billede af barrierer. Interviews og spørgeskemaundersøgelsen har dog bidraget til at beskrive, nuancere og fastlægge oplevelsen samt betydningen af barriererne.

Barrierer i den endelige udgave af bruttolisten, som kommuner og regioner er blevet spurgt til i spørgeskemaundersøgelsen, kan deles op i tre grupper. Fra kommuner og regioners synspunkt er der tale om interne forhold, eksterne forhold og rammevilkår. Barriererne fra spørgeskemaundersøgelsen kan ses i tabel 8.1.

Tabel 8.1 Barrierer for OPP i spørgeskemaundersøgelsen

Interne forhold	Eksterne forhold	Rammevilkår
Tids- og ressourcekrævende proces	Dyr finansiering	Deponeringsregler
Kommunen/regionen kan skabe bedre løsninger selv end via OPP	Svag konkurrence på markedet for OPP-projekter	Bindingsperiode på 15-25 år
Bygge- og anlægsprojekter er for små	Lav risikovillighed hos investorer	Skatte- og momsregler
Manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter hos kommunen/regionen	Manglende konkrete erfaringer med OPP-projekter hos <i>andre</i> kommuner/regioner	
Ønske om at beholde bygherrerollen	OPP gavner ikke det lokale/regionale arbejdsmarked og erhvervsliv	
Politisk modstand	Manglende kompetencer hos investorer	
Manglende kompetencer hos kommunen/regionen	Manglende kompetencer hos rådgivere	

Interviews og spørgeskemaundersøgelse

Analysens datagrundlag består af ni interviews og en spørgeskemaundersøgelse. Datagrundlaget er med andre ord både kvalitativt og kvantitativt.

Interviewundersøgelsen består af interviews med ledere i syv kommuner og to regioner. Disse interviews er struktureret ud fra Rambøll og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hypotese om barrierer. Rambøll har gennemført interviewundersøgelsen før spørgeskemaundersøgelsen. Interviewene har på den måde både virket som selvstændig dataindsamling og som forberedelse til spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemaundersøgelsen er udsendt af Rambøll til samtlige kommuner og regioner. Spørgeskemaundersøgelsen står på skuldrene af de erfaringer og den vidensopbygning som Rambøll sammen med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gjort sig i løbet af interviewrækken. Spørgeskemaundersøgelsen har testet om det billede af barrierer, som interviewrækken har tegnet, gælder generelt.

8.2 Udvalgelse af cases

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udvalgt kommuner og regioner til interviewundersøgelsen med et ønske om at dække en række karakteristika. De relevante kommuner og regioner kan dog begrænses til dem, der enten har overvejet eller indgået kontrakt om et konkret OPP-projekt. Det vil sige, at kommuner og regioner, der ikke har overvejet OPP er blevet fra-valgt. Det skyldes, at kommuner og regioner, der ikke har overvejet OPP, næppe heller har stødt på barrierer herfor.

Rambøll og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har drøftet følgende kriterier i forhold til at udvælge kommuner og regioner til at indgå i den kvalitative interviewrække:

- » Geografi
- » Kommunestørrelse/indbyggertal
- » OPP-projekter med privat og offentlig finansiering
- » OPP-projekters alder
- » Bygningstyper (skole, svømmehal etc.)
- » OPP-projekters økonomiske størrelser

Tabel 8.2 viser, hvilke kommuner og regioner der har bidraget til det kvalitative datagrundlag gennem interviews.

Tabel 8.2 Valg af kommuner og regioner til interviewundersøgelse

	Myndighed	Bygningstype	Finansieringstype	Kontrakt underskrevet
Kommuner med OPP-erfaring	Gribskov Kommune	Folkeskole og svømmehal	Offentlig finansiering	2010
	Kolding Kommune	Plejecenter	Privat finansiering	2013
	Skanderborg Kommune	Daginstitution	Privat finansiering	2011
	Jammerbugten Kommune ¹⁴	Folkeskole	Offentlig finansiering	2013
Kommuner uden OPP-erfaring	Københavns Kommune	Overvejer skøjtehal, skoler, parkering og havnetunnel	-	-
	Frederiksberg Kommune	Overvejer parkering og svømmehal	-	-
	Odder Kommune	Overvejer vej	-	-
Regioner med OPP-erfaring	Region Midtjylland	Parkering og psykiatribygning	Privat finansiering	2009-2013
	Region Sjælland	Stråleterapibygning	Privat finansiering	2013

Der er i alt ni kommuner og to regioner, som har indgået kontrakt om mindst ét OPP-projekt. Det vil sige, at alle kommuner og regioner med OPP-erfaring, på nær fem kommuner, indgår i interviewundersøgelsen.

8.3 Interviewundersøgelse

Rambøll har gennemført tre interviews i hver af de medvirkende syv kommuner og to regioner¹⁵. Rambøll har i hver kommune og region gennemført:

- » Et interview på politisk niveau. Eksempelvis med borgmesteren eller regionsrådsformanden.
- » Et interview på administrativt niveau¹⁶. Eksempelvis med kommunaldirektøren eller regionsdirektøren.
- » Et interview på teknisk niveau. Eksempelvis med den tekniske direktør.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har valgt at opdele dataindsamlingen i tre forskellige ledelseslag for at opnå et mere dækkende billede af de barrierer, som kommuner og regioner oplever. Alle tre ledelseslag har afgørende indflydelse på, om OPP-modellen bliver overvejet

¹⁴ Jammerbugt Kommune indgår i undersøgelsen som en kommune med OPP-erfaring. Kommunen underskrev i starten af 2013 et OPP-skoleprojekt. Efterfølgende gik den private leverandør konkurs, og kommunen er i gang med at genudbyde skolen.

¹⁵ Derudover har Rambøll gennemført et yderligere fjerde interview i Skanderborg Kommune.

¹⁶ Dog to interviews i Skanderborg Kommune.

og valgt. Men de tre ledelseslag adskiller sig fra hinanden hvad angår fokus og viden samt ved, at de indgår forskellige steder i processen frem mod vedtagelsen af et OPP-projekt.

Rambøll har gennemført interviewene på grundlag af en interviewguide. Interviewguiden har til formål at strukturere interviews og smidiggøre sammenligninger mellem dem. Interviewguiden har en opbygning, der sikrer, at interviewpersonerne berører følgende:

- » Konkrete erfaringer og forberedelser i forhold til OPP.
- » Kendskab til og viden om OPP.
- » Første indskydelser om oplevede barrierer for OPP.
- » Vurdering og diskussion af barrierer på bruttolisten i tabel 8.1.
- » Betydningen af kommunen eller regionens *egne* erfaringer, samt *andre* kommuner og regioners erfaringer, med OPP.
- » Fordele ved OPP og ønsker om tiltag til at nedbryde barrierer.

De resultater, som Rambøll har indsamlet ved interviews, er afrapporteret til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i form af casebeskrivelser. Derudover har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen deltaget i nogle af de gennemførte interviews i Københavns, Gribskov og Frederiksberg kommuner samt Region Sjælland. Casebeskrivelser for hver af de medvirkende kommuner og regioner fremgår af bilagene til denne rapport.

8.4 Spørgeskemaundersøgelse

Rambøll og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har skrevet og gennemført en spørgeskemaundersøgelse rettet til samtlige kommuner og regioner. Spørgeskemaet bygger videre på Rambøll og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens erfaringer fra interviewundersøgelsen.

Spørgeskemaet indeholder 14 spørgsmål og er dermed relativt kort. Den korte form er valgt for at undgå frafald i løbet af besvarelserne. Det skal især ses i lyset af, at spørgeskemaets målgruppe er politikere og direktører, der må forventes at være stærkt tidsbegrænsede. En oversigt over spørgeskemaet fremgår af bilagene til denne rapport.

Rambøll har sendt spørgeskemaundersøgelsen til samtlige 98 kommuner og fem regioner. På samme måde som ved interviewundersøgelsen, er spørgeskemaet sendt ud til tre ledelseslag: det politiske, det administrative og det tekniske. For det første giver et spørgeskema på tværs af de tre ledelseslag et mere nuanceret billede af barriererne. Derudover betyder opdelingen på tre ledelseslag, at datasættet er væsentligt større, end hvis hver kommune kun havde modtaget et enkelt spørgeskema.

Der er gennemført i alt 187 besvarelser ud af 309 mulige¹⁷ med deltagelse af 93 kommuner og alle fem regioner. Heraf repræsenterer 134 respondenter kommuner og regioner, der har overvejet OPP. Og igen heraf er 36 af respondenterne fra kommuner og regioner, der har vedtaget eller etableret et OPP-projekt. 17 af disse besvarelser fordeler sig på de ni¹⁸ kommuner og to regioner, der har indgået kontrakt om mindst ét projekt. De resterende 19 besvarelser er kommuner og regioner, der har besluttet at gennemføre et OPP-projekt, men som endnu ikke har indgået kontrakt.

¹⁷ Der er 309 mulige respondenter eftersom der er 98 kommuner og fem regioner, der hver især kan afgive tre svar: $309=3*(98+5)$

¹⁸ Tallet inkluderer Jammerbugt Kommune, som har indgået kontrakt om et OPP med en leverandør, der efterfølgende er gået konkurs. Det betyder, at projektet er blevet udskudt.

Spørgeskemaundersøgelsen har en samlet svarprocent på 61. Svarprocenten skal ses i sammenhæng med, at spørgeskemaundersøgelsen er en totalundersøgelse. Det er med andre ord ikke et udsnit, men samtlige kommuner og regioner der har fået tilsendt spørgeskemaet. At der er tale om en totalundersøgelse gør datagrundlaget mere solidt.

Blandt de 187 svar varierer svarprocenten mellem de tre ledelseslag. Mens knap halvdelen af de politiske niveauer har afgivet svar, har næsten tre fjerdedele af de tekniske niveauer svaret på spørgeskemaet. Svarprocenten fra det administrative niveau er tæt på gennemsnittet for de tre ledelseslag tilsammen på godt 60 pct.

Respondenternes svar er forskellige, alt efter hvilket ledelseslag de repræsenterer. Eksempelvis udgør finansieringsomkostninger en større barriere på det politiske og administrative niveau end på det tekniske. Når det tekniske niveau samtidig har afgivet flere svar end det politiske og administrative, bliver barrierer om finansieringsomkostninger undervurderet. For at imødekomme denne skævvridning af datagrundlaget har Rambøll efter ønske fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretaget en korrektion af data. Korrektionen betyder, at de politiske, administrative og tekniske niveauer indgår med samme vægt i resultaterne¹⁹.

De præcise svarprocenter og antal svar på spørgeskemaet over de tre ledelseslag fremgår af tabel 8.3.

Tabel 8.3 Svarprocent på spørgeskemaet i den kvantitative delundersøgelse

Ledelseslag	Svarprocent	Antal
Politisk	47,6	49
Administrativt	61,2	63
Teknisk	72,8	75
Alle ledelseslag	60,5	187

De spørgsmål, som spørgeskemaet har præsenteret respondenterne for, afhænger af deres svar. Respondenterne har således haft forskellige ruter gennem spørgeskemaet. Eksempelvis er det kun respondenter fra kommuner, hvor OPP-modellen har været overvejet, der har svaret på, hvilke forberedelser man har gjort sig i kommunen. Respondenternes forskellige ruter gennem spørgeskemaet betyder, at antallet af besvarelser varierer mellem de enkelte spørgsmål.

8.5 Brug af data i rapporten

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har først og fremmest skrevet rapporten på grundlag af spørgeskemaundersøgelsen. Både i forhold til hvilke barrierer, kommuner og regioner ople-

¹⁹ Korrektionen af ledelseslag tillægger svar fra det politiske niveau mere vægt og svar fra det tekniske niveau mindre vægt. Vægten af svarene fra det administrative niveau mindskes marginalt. Metodemæssigt er svar fra det politiske niveau blevet normeret til en vægt på 1. Det vil sige, at svar fra det administrative niveau indgår med en vægt på 0,84 og svar fra det tekniske niveau indgår med en vægt på 0,65.

ver, samt hvor stor betydning barriererne har. Interviewrækken bruges især til at nuancere spørgeskemaundersøgelsens resultater i kapitel 4-8. På den måde komplementerer og styrker de to delundersøgelser hinanden.

Datamaterialet fra spørgeskemaundersøgelsen er omfattende. I analyserne fremhæver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fortrinsvist de overordnede konklusioner. Der går i detaljer, når datamaterialet viser interessante resultater. Der er således aspekter af datamaterialet, som ikke er belyst i rapporten.

Interviewundersøgelsen belyser ligeledes mange interessante problemstillinger. I rapporten har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen især brugt data fra interviewundersøgelsen til at nuancere og forklare resultaterne i spørgeskemaundersøgelsen. Der er således også aspekter af datamaterialet fra interviewundersøgelsen, som ikke er belyst i rapporten.

8.6 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tidligere publikationer om OPP

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere udgivet en række publikationer om OPP. I 2012 offentliggjordes en standardmodel for nyanlæg, der skal gøre det nemmere for offentlige myndigheder at bruge OPP-modellen. Den blev i marts 2013 fulgt op af en standardmodel for renovering. Begge modeller indeholder generel vejledning om OPP og standardkontrakter til OPP-projekter. Derudover udgav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i efteråret 2012 en undersøgelse af erfaringer fra de danske OPP-projekter. Undersøgelsen viser, at erfaringerne fra de danske OPP-projekter hovedsageligt er positive. Alle Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens publikationer kan findes på styrelsens hjemmeside: kfst.dk.
