

Internationale og danske erfaringer med offentligt- private partnerskaber

Sofie Dam

Ph.d. Specialkonsulent i Region Hovedstaden

EN DEL AF

GREATER
CoPENHAGEN

Hvad er et offentligt-privat partnerskab?

”Et institutionaliseret samarbejde mellem en eller flere offentlige og private aktører om løsning af en offentlig opgave”

”Institutionaliseret” – Tidsafgrænset, formaliseret, af et vist omfang

”opgave” - Kan have fokus på udvikling/innovation, drift/service og/eller tilvejebringelse af infrastruktur – eller bredere systemløsninger/policy

Formålet er at ”kombinere de stærke sider fra både offentlige og private aktører” – dvs. ikke at lægge ansvaret for en opgave fuldstændigt på den private part, men at skabe en samarbejdsrelation, hvor offentlige og private deler idéer, ressourcer, risici og udgifter/indtægter.

Det kan være svært i praksis!

DK: Modeller for offentligt-privat samarbejde (Udbudsportalen/KL 2010)

Koncept-udvikling	Design/projektering	Udførelse	Vedligehold	Drift	Finansiering
		Fag/hoved-entreprise			
	Totalentreprise		Klassisk udbud	Klassisk udbud	
	Partnering		Service partnerskab	Service partnerskab	
	Samlet udbud (OPP light)				
	Offentligt-privat partnerskab (OPP) eller Offentligt-privat selskab (L548)				
Offentlig-privat innovation					

Hvorfor OPP på affaldsområdet?

- Grundlæggende er affaldshåndtering en offentlig opgave, fordi 'affaldsproduktion' ses som en eksternalitet af produktion og forbrug, der påvirker miljøet negativt
- Hvis de offentlige ikke løste opgaven, ville den sandsynligvis ikke blive løst – eller have mere fokus på profit end miljø?
- Affaldsbehandlingsanlæg har en særligt høj specificitet og er en usikker langtidsinvestering – behov for sikkerhed for affald-'input' (bilateralt monopol)
- Når private involveres i affaldsbehandling i EU landene, er OPP/OP A/S de mest brugte organiseringsformer
- OPP kan forbedre risikodeling og totaløkonomi – men den manglende fleksibilitet i de lange kontrakter kan være problematisk i en foranderlig kontekst

Danske erfaringer med OPP

- OPP blev nævnt første gang i en rapport fra Finansministeriets i 1999, men fik ikke det helt store gennembrud (generelt for Skandinavien)
- Ved indgangen til 2013 var 19 projekter igangsat eller truffet beslutning om, mens 12-13 nye projekter forventes (KORA 2014) – overfor 800 projekter i England
- Den nuværende regering vil udlicitere flere offentlige opgaver og øge brugen af offentligt-private partnerskaber – ny organisering af affaldssektoren på vej?
- Skepsis i affaldssektoren om OPP – Vejle-casen skræmmer!
- Historisk er affaldsanlæg blevet etableret gennem kommunale samarbejder – ny organisering på vej (Bornholm undtaget)

Erfaringer med OPP fra England

- Ca. 32 PFI-projekter (ud af 40 Waste Disposal Authorities)
- PFI-løsningen ("OPP") blev i en årrække set som den eneste mulige løsning for ny infrastruktur – stort forandringspres fra EU om mindre deponi slut i start 90'erne
- De første anlæg er i dag udfordret på i forhold til politiske krav om øget genanvendelse (muligvis samme problemer uanset ejerskab?)
- Markedet ønsker ofte de mest sikre løsninger (og mindst innovative!)
- Udvikling i kontraktform og løsninger, fx
 - sætte politiske mål for partnerskabet og
 - udarbejde incitamentsmekanismer, der understøtter øget genanvendelse og mindre deponi

Service partnerskaber

- Servicepartnerskaber åbner for større fleksibilitet og samarbejde end et klassisk udbud
- De bruges typisk til opgaver med et vist volumen, hvor leverandøren inddrages i levering, effektivisering og udvikling af en eller flere opgaver
- Servicepartnerskab kan vægte innovation enten som en “grand-slam” proces i starten af kontraktperioden, eller som en forventning om løbende optimering/udvikling undervejs i kontraktperioden
- Der er 3-4 eksempler på service partnerskaber for affaldsindsamling i Danmark – med blandede erfaringer
- Uvist hvor mange i England, men et par med rigtig gode erfaringer og meget tæt dagligt samarbejde
- Direkte dialog, kontinuerlig ledelse og fysisk tæthed er vigtigt
- Se også ny rapport fra KL om OPS – kan anbefales

Innovationspartnerskaber (OPI)

- OPI er at samarbejde med fokus på at udvikle eller teste nye løsninger, fx ny teknologi
- Partnerne går sammen om at udforske nye løsninger på fælles definerede problemer
- I Danmark har OPI især været brugt inden for ældre- og sundhedsområdet
- OPI er ikke nødvendigvis baseret på et udbud – men kan godt være det, jf. ny EU-procedure
- I Vejle brugte man OPI til at vurdere fordele og ulemper ved forskellige organiseringsformer før et udbud
- Ellers ikke “direkte” eksempler på OPI – men masser af offentligt-privat samarbejde om innovation generelt I DK

Hvad kræver det at skabe innovation i partnerskaber?

- Udbudslovgivningen udfordrer muligheden for dialog og dermed også innovation – men der er åbnet for muligheden for mere dialog og forhandling I det nye udbudsdirektiv
- Det kræver ressourcer at (sam)skabe innovation - og ydelsen bliver typisk dyrere end en standardløsning
- Erfaringer for England viste, at markedet typisk trak i retning af sikre løsninger (de lagde typisk investeringen!) – men at markedet kunne flyttes gennem dialog
 - Meget af arbejdet ligger forud for selve udbuddet – I Vejle valgte de at lægge en del af innovationen i et OPI
- Offentlige parter falder typisk tilbage i en hierarkisk bestiller-relation – husk at begge parter skal opleve en gevinst af samarbejdet

Fokus på ledelse

- Forskningen peger på, at ledelse af partnerskaber er vigtigere end organiseringen af partnerskabet i forhold til at skabe gode resultater
- Men måske er spørgsmålet snarere, hvordan vi kan få organisering og ledelse til at støtte op om de samme mål
- Offentligt-private partnerskaber er “styringsmæssige hybrider”
 - Der etableres typisk en hierarkisk organisering på tværs af organisationerne, hvor der kan træffes fælles beslutninger (hierarki)
 - Partnerskaber skal gerne skabe de rette økonomiske incitamentter for begge parter, så der arbejdes mod samme mål (marked)
 - I sidste ende handler partnerskaber om at skabe gode og tillidsbaserede relationer – og bruge tid på dialog (netværk)

Mix n' match

Vejle-casen er et godt eksempel på, at det kan være interessant at mixe forskellige partnerskabstyper - eller bare trække på erfaringer fra forskellige slags partnerskaber

- Fx er der et stærkt fokus på relationer i service partnerskaber, som kan overføres til OPP
- Ligesom erfaringer fra OPI kan trækkes over i service partnerskaber – jo mere funktionelt ydelserne beskrives, jo mere rum for innovation