

Lasse Ring Christensen og Ole Helby Petersen

# Reguleringen af udlicitering og offentlig-private partnerskaber (OPP) i de danske kommuner<sup>1</sup>

Den danske tradition for kommunalt selvstyre giver kommunerne en udstrakt grad af metodefrihed i opgaveløsningen, herunder om de vil inddrage private aktører. De senere år er metodefriheden imidlertid kommet under stigende pres fra statslig side. Eksempelvis har regeringen med et krav om kommunale udbudsstrategier pålagt kommunerne at gennemføre strategiske overvejelser omkring inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen, og der er indgået forpligtende aftaler om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne. Vi fokuserer i denne artikel på to metoder til at organisere det offentlig-private samarbejde: udlicitering og offentlig-private partnerskaber (OPP). Hvilke forskelle og ligheder kan der identificeres i reguleringen af OPP og udlicitering i de danske kommuner? Hvordan kan disse forskelle forklares? En sammenlignende analyse viser, at hvor reguleringsrammen relativt entydigt understøtter indgåelse af udliciteringsaftaler, så er formålet med reguleringen af OPP mere tvetydigt. Vi peger på den lange aftalehorisont og frygten for tab af politisk fleksibilitet ved OPP-aftaler som forklaringer på disse forskelle.

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er et af de seneste års mest diskuterede forvaltningspolitiske fænomener. Idéen om at inddrage private aktører i den offentlige opgaveløsning er dog langt fra ny. Siden 1983 har skiftende regeringer forfulgt forskellige politikker til fremme af offentlig-privat samarbejde, men over tid har modellerne skiftet form og ikke mindst overskrift (Ejersbo og Greve, 2005). Roger Wettenhall (2005) har påpeget, at offentlig-private partnerskabsformer går langt tilbage i historien. Han fremhæver eksempelvis et stort antal privatfinansierede skibe i den engelske flåde under de spanske krige (1583-1603), brugen af lejesoldater og private skatteopkrævere. I Danmark er ambulancekørsel det vel nok bedst kendte eksempel på et offentlig-privat samarbejde, hvor Falck i mere end 100 år har været en dominerende aktør (Hodge og Greve, 2005: 2).

Det voksende fokus på OPP er af Graeme Hodge og Carsten Greve (2005: 4) blevet karakteriseret som lige dele „sprogligt spil“ og reelt indhold. Desuden slår de fast, at „hvis privatisering er en historie om private aktørers levering af offentlige ydelser over de seneste århundreder, så ser OPP ud til at være det seneste kapitel i fortællingen“ (Hodge og Greve, 2005: 3). Omvendt kan OPP betragtes som et nyskabende bud på en række problemer, som hverken den private eller den offentlige sektor kan løse alene. Den hollandske netværksskole er repræsentant for denne tilgang, hvor OPP betragtes som

en institutionel organiseringsform, der kombinerer den private og offentlige sektors respektive kompetencer på nye og innovative måder (se fx Klijn og Teisman, 2005; Koppenjan, 2005).

I dansk sammenhæng har udlicitering traditionelt været den mest udbredte form for privat inddragelse i den offentlige opgaveløsning – og er det stadigvæk. Der er foretaget flere danske sammenligninger af udgifterne forbundet med traditionel og udliciteret offentlig servicelevering (Kristensen, 1983; Blom-Hansen, 2003; Christoffersen et al., 2007). Disse studier konkluderer hver især og på forskellige sektorområder, at udliciteret opgavevaretagelse løses billigere end ikke-udliciteret ditto. De danske resultater støttes af internationale konklusioner, hvor Domberger og Jensen (1997: 73) i et metastudie identificerer gennemsnitlige besparelser ved udlicitering på omkring 20 pct., mens Hodge (2000: 123) i et lignende studie påviser lidt mindre gennemsnitlige besparelser på mellem 6 og 12 pct. De begrænsede erfaringer med danske OPP-projekter – hidtil er kun 3 projekter blevet gennemført – kombineret med kontraktperiodens længde gør det på nuværende tidspunkt umuligt at helhedsevaluere de økonomiske aspekter ved OPP i Danmark. Antallet af internationale OPP-projekter er større, men kontraktperiodens længde begrænser ligeledes muligheden for at helhedsevaluere økonomien ved OPP.

I det første forsøg på et internationalt *performance review* identificeres en række studier med modstridende konklusioner, men den overvejende tendens er, at OPP ser ud til at give besparelser (Hodge og Greve, 2007: 550). Nyligt publicerede analyser af de britiske OPP-erfaringer er dog yderst kritiske over for metodeanvendelsen, når det engelske HM Treasury og National Audit konkluderer, at OPP i de fleste tilfælde har været en succes (Pollock et al., 2007; Pollock og Price, 2008). Ofte bygger studierne på forskellige forudsætninger om prisen på overførsel af risici fra offentligt til privat regi, hvilket over en 25-35 år lang aftaleperiode bliver til store summer. Diskussionen om de faktiske fordele og ulemper ved OPP er dermed kun lige startet, og den lange aftaleperiode indbygget i OPP-modellen betyder, at vi endnu må vente en række år, før helhedsevalueringer af disse projekter kan foretages.

Årsagerne til anvendelsen af udlicitering i de danske kommuner er blandt andet blevet analyseret af Christoffersen og Paldam (2003) og Pallesen (2004). Pallesens hovedkonklusion er, at der er en negativ sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering, og at udlicitering er en „politik for gode tider“ (Pallesen, 2004: 575). Modsat finder Christoffersen og Paldam (2003: 91) en positiv sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering. De to studier er dog fælles om at konkludere, at partiideologi ikke har signifikant indvirkning på den kommunale udlicitering. Nye studier af årsager til anvendelsen af udlicitering viser desuden, at kommuner oftere udliciterer opgaver, som de

ikke mener at kunne løse tilfredsstillende (Hansen et al., 2008: 36), og at udliciteringsgraden er højest i kommuner med mange DJØF'ere (Bhatti et al., 2009: 126). Tilsvarende studier af årsager til brugen af OPP er, grundet den sparsomme udbredelse af modellen, endnu ikke foretaget i Danmark.

Den danske udliciteringsregulering er blevet undersøgt af Carsten Greve (2008), der har karakteriseret den offentlige sektor som en reguleret konkurrencemodell. Modellen er et resultat af en række konkurrencefremmende elementer, der har været indlejret i de seneste års administrative reformer. Greve fremhæver, at udliciteringstiltag er ét blandt flere elementer i en generel bevægelse hen mod institutionaliseringen af en mere markedsorienteret offentlig sektor. Reguleringen af OPP har ligeledes været genstand for akademisk opmærksomhed. I Petersens (2007) kortlægning af reguleringsrammen omkring OPP i Danmark beskrives både OPP-fremmende og -hæmmende reguleringsforhold. På denne baggrund konkluderes det, at „reguleringsrammen fremstår ukoordineret og uden klar styring og retning“ (Petersen, 2007: 39). Tilsvarende har Koch og Buser (2006) vist, hvordan reguleringsrammen for OPP er præget af delvist ukoordinerede tiltag fra de regulerende myndigheders side. I en nylig udgivelse viser Petersen gennem en spilteoretisk inspireret analyse, at de forskellige ministeriers interesser og magtpositioner trækker reguleringen i forskellige retninger, og at specielt Finansministeriet og de danske skattemyndigheder har holdt foden på bremsen, når det gælder udbredelse af OPP i Danmark (Petersen, 2009).

OPP og udlicitering er centrale begreber i dansk forvaltningssammenhæng, og dette korte *review* har vist, at begreberne hver især har været gjort til genstand for studier. Hvordan de to begreber reguleringsmæssigt forholder sig til hinanden i den kommunale opgaveløsning udgør imidlertid et empirisk hul i dansk forvaltningsforskning. Med afsæt i reguleringslitteraturen og diskussionerne om reguleringsreform vil vi i denne artikel sammenligne reguleringsregimerne for udlicitering og OPP i de danske kommuner. Hvilke forskelle og ligheder kan der identificeres i reguleringen af OPP og udlicitering i kommunerne, og hvordan kan eventuelle forskelle i regimerne forklares?

Udgangspunktet for at stille dette spørgsmål er en observation af, at VK-regeringens officielle udmeldinger omkring anvendelse af de to modeller stort set er ens – mere af begge dele vil være til fordel for den offentlige såvel som den private sektor. Vores observation, som vil blive uddybet i artiklen, er imidlertid, at mens regimet for udlicitering relativt entydigt understøtter og opmuntrer til udlicitering af den kommunale opgaveløsning, så er regimet for OPP væsentligt mere tvetydigt.

Vi vil karakterisere et reguleringsregime ud fra to overordnede komponenter, nemlig et reguleringsformål og et sæt af konkrete reguleringsinstru-

menter, som anvendes med henblik på at opnå dette reguleringsformål. For at kunne tale om reguleringsmæssige forskelle mellem regimerne må vi kunne identificere forskelligheder i det overordnede formål med regimerne og/eller væsentlige forskelle i de anvendte reguleringsinstrumenter.

Siden reformerne af den kommunale sektor i 1970'erne har Danmark haft en af verdens mest decentrale offentlige sektorer (Blom-Hansen, 1998: 34). Decentraliseringen har betydet, at kommunerne nyder en stor metodefrihed i opgaveløsningen, herunder om de vil entrere med private leverandører i leveringen af de kommunale serviceydelser (Damgaard og Pallesen, 1998: 122). Regulering af den kommunale opgaveløsning er derfor underlagt et bredere sæt af spilleregler indlejret i det kommunale selvstyre, hvilket må forventes at opstille en række institutionelle betingelser for reguleringsreform i det offentlig-private krydsfelt. Et decentralt fokus er desuden interessant, idet cirka halvdelen af de offentlige udgifter er allokeret til den kommunale sektor, og en stor del af potentialet for inddragelse af private aktører i den offentlige sektors opgaveløsning derfor ligger i kommunerne.

Udlicitering karakteriseres som flytning af produktion fra offentligt til privat regi, mens finansieringen og organiseringen forbliver offentlig (Andersen, 1996: 18). OPP er „en samlet aftale mellem en offentlig og privat part om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af et givent anlægsprojekt over en længerevarende aftaleperiode“ (Petersen, 2007: 39-40). Den væsentligste forskel på OPP og udlicitering er, at hvor den private part i et OPP-projekt er involveret i alle faser af et projekt, herunder finansiering og selve byggeperioden, omhandler det private engagement ved udlicitering kun driften af en opgave. OPP-reguleringen må på denne baggrund forventes at adskille sig fra reguleringen af udlicitering ved at regulere forhold, der specifikt vedrører finansiering og anlægsfasen. Forskelle i reguleringsrammerne, som skyldes disse forskellige karakteristika ved modellerne, vil vi ikke betegne som reguleringsmæssige forskelle.

Der må i en reguleringsmæssig sammenligning endvidere tages forbehold for, at de to fænomener befinder sig på forskellige stadier. Hvor regimet for udlicitering er relativt veletableret, så er regimet for OPP af nyere dato og stadig under opbygning. Uklar regulering af OPP i en reguleringsmæssig opstartsfase kan derfor ikke nødvendigvis tolkes som et brud med et mere veludviklet regime for udlicitering. Sammenligningen af de to reguleringsregimer må tages med disse to forbehold, som vi vender tilbage til i artiklens diskussionsafsnit.

Artiklen er opbygget som følger: Med afsæt i reguleringslitteraturen opstiller vi først en ramme for den videre analyse. Herefter følger en sammenlignende analyse af reguleringsregimerne for udlicitering og OPP i de danske kommuner. Analysen følges af en diskussion af forskelle og ligheder i regu-

leringsregimerne, og sluttelig konkluderer vi på resultaterne og peger på et behov for yderligere studier af OPP, udlicitering og reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning.

## Regulering af OPP og udlicitering: En analyseramme

Reguleringslitteraturen har traditionelt set været en økonomisk domineret disciplin, hvor henholdsvis marked og stat på makroniveau udgør to forskellige organisationsformer (Noll, 1985).<sup>2</sup> I den forstand er offentlig regulering typisk blevet analyseret som modsvar til situationer, hvor markedet på den ene eller anden vis ikke fungerer optimalt (situationer med markedsfejl), hvorfor offentlig intervention i form af regulering opfattes som berettiget (Breyer, 1982; Noll, 1985: 19; Sappington og Stiglitz 1987: 4-5; Ogus 2004).<sup>3</sup> Inden for de seneste to årtier har reguleringssspørgsmål mødt stigende interesse fra discipliner som politologien, juraen og sociologien og er som konsekvens heraf blevet underkastet et bredere fokus end de klassiske markedsstudier (se fx Noll, 1985; Baldwin et al., 1998; Baldwin og Cave, 1999; Jordana og Levi-Faur, 2004).

Senere års reguleringslitteratur bryder dermed med reguleringslitteraturens oprindelige udgangspunkt og økonomiske begrundelse for regulering af markedet. Den politologiske interesse for regulering tog fart i 1980erne, hvor særligt Margaret Thatcher og Ronald Reagans programmer for afregulering af den offentlige sektor i henholdsvis England og USA havde et ideologisk element (Baldwin og Cave, 1999: 26). I nyere reguleringslitteratur fokuseres der på en gentænkning af reguleringen (*re-regulation*) og regulering i krydsfeltet mellem offentligt og privat (Ayres og Braithwaite, 1992: 3-7), hvor denne artikels to centrale begreber, OPP og udlicitering, udspringer sig. Formålet med reguleringen er dermed ikke kun udbedringen af markedsfejl, men kan også være at fremme bestemte politikker. Inden for den internationale reguleringslitteratur bruges ofte betegnelsen *the regulatory state* (Majone, 1994; Hood et al., 2001: 4), mens andre reguleringsforskere anvender begreber som *regulatory capitalism* (Levi-Faur, 2005) eller *regulatory governance* (Minogue, 2004). Overskrifterne varierer, men er udtryk for en konsensus om, at regulering i stigende grad er blevet en statslig kerneaktivitet (Christensen og Lægread, 2006: 8).

Regulering kan i den bredeste betydning defineres som „alle autoriteters forsøg på at kontrollere adfærd“ (Friedman, 1985: 111). I en snævrere betydning har Philip Selznick defineret regulering som „offentlige organisationers systematiske og målrettede kontrol over aktiviteter af værdi for et samfund“ (Selznick, 1985: 363; også refereret i Baldwin og Cave, 1999 og Ogus, 1994). Denne definition udtrykker noget helt centralt ved regulering, som begrebet anvendes i denne artikel. Definitionen giver dog ikke en nærmere beskrivelse

af, hvordan disse systematiske og målrettede handlinger mere præcist kan udspille sig. Med henblik på at præcisere dette har specielt Robert Baldwin været fortaler for at skelne mellem forskellige typer regulering (Baldwin et al., 1998: 3-4; Baldwin og Cave, 1999: 2; også refereret i Jordana og Levi-Faur, 2004: 3):

1. I en snæver betydning defineres regulering som et specifikt og bindende sæt af regler, der intentionelt er indgået med et specifikt formål for øje, og hvis overholdelse overvåges og gennemføres af en dertil indrettet regulerende aktør.
2. I en bredere betydning defineres regulering som alle former for statslige initiativer og tiltag, der har som intentionelt formål at påvirke handling i samfundet.
3. I den bredeste betydning defineres regulering som alle adfærdspåvirkende mekanismer, uanset om disse har oprindelse i staten, markedet eller civilsamfundet.

I de to første forståelser af regulering fokuseres på regulering som udtryk for offentlige myndigheders formålsprægede forsøg på at påvirke adfærd; i denne artikel brugen af henholdsvis OPP og udlicitering i de danske kommuner. Den tredje forståelse indbefatter alle former for adfærdregulerende normer og traditioner og er på den vis langt mere inkluderende. Der ville fx være tale om indlejrede normer og traditioner for eller imod brugen af OPP og udlicitering. Regulering kan altså både have en formel og en uformel dimension. Vi er i denne artikel interesserede i at kortlægge og sammenligne de intentionelle, offentlige reguleringspolitikker for brug af henholdsvis OPP og udlicitering i de danske kommuner svarende til de to første forståelser af regulering ovenfor.

For at sammenligne reguleringen af henholdsvis OPP og udlicitering har vi brug for en række værktøjer til at kortlægge de to reguleringsregimer. Den svenske politolog Evert Vedung (1998) opererer med begreberne *sticks*, *carrots* og *sermons*. Denne reguleringsmæssige tredeling går igen andre steder i reguleringslitteraturen, nogle gange under andre betegnelser. Vi skal i denne artikel operere med kategorierne regler, incitament og information. Regulering via regler (love, bekendtgørelser mv.) er den klassiske *hard law*-baserede reguleringsform, som på engelsk kendes som *command-and-control* (C&C) regulering (Baldwin et al., 1998; Ogun, 2004). Regelbaseret regulering indebærer fastsættelse af bindende regler eller standarder, hvis gennemførelse følges op af forskellige grader af formel sanktionskraft og kontrol. Styrken ved denne reguleringsform er den stringens og ensartethed, som lovgivning kan sikre. Regelbaseret regulering kan endvidere, som den eneste af de tre

reguleringsformer, formulere et direkte krav om brug af udlicitering eller OPP ved bestemte opgavetyper eller i specifikke sammenhænge. Modsat kan regelbaseret regulering kritiseres for at være ufleksibel, intervenserende og omkostningsfuld at håndhæve (Baldwin og Cave, 1999: 35).

Som alternativ til at opstille bindende regler kan regulering baseres på brug af incitamenter med henblik på at fremme adfærd i en given retning (Breyer, 1982: 161). Den incitamentsbaserede regulering beror på den grundlæggende logik, at aktører kan tilskyndes til en bestemt adfærd ved at belønne eller sanktionere handlinger, som er objekt for reguleringen (Baldwin og Cave, 1999: 43). I forhold til udlicitering og OPP kan økonomiske incitamenter eksempelvis tænkes at være belønning, tilskud eller skattemæssige fordele ved brug af udlicitering eller OPP (positive incitamenter), men der kan lige så vel gøres brug af sanktioner ved uønsket adfærd, eksempelvis økonomisk straf ved fravalg af udlicitering eller OPP (negative incitamenter).

Den tredje reguleringsform, informationsbaseret regulering, bygger på, at den offentlige reguleringsmyndighed søger at påvirke tilvejebringelsen af information. I markedssammenhæng er det en velkendt pointe, at adgang til information er en forudsætning for effektiv udveksling af goder og ydelser (Breyer, 1982: 162). Denne pointe må i lige så høj grad forventes at være gældende i spændingsfeltet mellem den offentlige og den private sektor, hvor udlicitering og OPP udspiller sig. Dette kan ske gennem krav til private aktører om, at varer, produkter, produktionsprocesser mv. følges af information, der lever op til specifikke kriterier. Et eksempel kan være, at private leverandører pålægges at stille oplysninger af relevans for indgåelse af OPP- eller udliciteringskontrakter til rådighed. Alternativt kan de regulerende offentlige myndigheder selv påtage sig opgaven og de forbundne omkostninger ved at stille information til rådighed (Baldwin og Cave, 1999: 49), hvilket eksempelvis kan ske i form af vejledninger, rapporter eller statsligt finansierede pilot-projekter.

Det er en central teoretisk pointe, at reguleringspolitik kan spilles på flere strenge samtidig. Reguleringsformerne skal derfor ikke opfattes som substitutter men derimod som redskaber, der kan anvendes supplerende og i forskellige kombinationer. Vi vender senere tilbage til denne diskussion. I det følgende afsnit bruger vi de tre reguleringstyper til at strukturere sammenligningen af reguleringsregimerne for udlicitering og OPP i de danske kommuner.

## En sammenligning af reguleringsregimerne for kommunernes brug af OPP og udlicitering

### *Regler for kommunernes brug af udlicitering og OPP*

Et grundprincip i den retlige regulering af udlicitering er, at „den udliciterende myndighed fortsat er ansvarlig for den udliciterede virksomhed, og at virksomheden herunder i det hele taget er underlagt sædvanlige kontrol-instrumenter“ (Henrichsen, 2004: 11). Med undtagelse af myndighedsopgaver (fx afholdelsen af valg) og opgaver, der ifølge loven skal udføres af det offentlige selv (fx undervisning i folkeskolen) kan alle kommunale opgaver potentielt udliciteres (KL et al., 2007: 15).

Der eksisterer ingen særskilt lov om kommunal udlicitering (Henrichsen, 2004: 10). På trods heraf kan to regelsæt, der regulerer de danske kommuners udliciteringsbrug, identificeres. Den kommunale styrelseslov sætter de overordnede rammer for de danske kommuners almindelige virke. Loven fastslår, at „Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i lov om kommunale og regionale valg“ (Styrelsesloven, § 2). Dette er selvsagt ikke direkte henvendt mod kommunernes udlicitering, men er væsentligt, da det begrænser statens regulative muligheder.

Ved ændringen af den kommunale styrelseslov i 2002 indførtes dog autoritative elementer med direkte indflydelse på kommunernes samarbejde med private leverandører. Fra 2003 blev alle kommuner lovmæssigt pålagt at vedtage en servicestrategi for udvikling af effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. I servicestrategien skal det blandt andet vurderes, om „kommunen skal gøre brug af udbud, og på hvilken måde dette skal ske“ (Styrelsesloven, § 62). Kravet om kommunale servicestrategier er siden hen blevet ændret til et krav om udbudsstrategier, men indholdet er stort set uændret. Med lovændringen i 2003 indførtes endvidere den såkaldte „private udfordringsret“, der betød, at en privat part kunne afgive uopfordrede tilbud på kommunale opgaver over en vis værdi. Kommunen skulle herefter træffe afgørelse om, hvorvidt den ville tage imod det private tilbud, men var ikke bundet til at acceptere tilbuddet, selvom det måtte være bedre og/eller billigere. I økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2007 blev det imidlertid aftalt at ophæve udfordringsretten (Finansministeriet, 2007), hvilket blev effektueret med ændringen af styrelsesloven i sommeren 2007.

Det andet væsentlige reguleringsforhold vedrørende udlicitering er EU's udbudsdirektiv, som senest blev opdateret i 2004. Et væsentligt element i direktivet er, at ordregivende myndigheder skal behandle økonomiske aktører lige og handle på en gennemsigtig måde (Udbudsdirektivet, artikel 2). I forhold til de danske kommuners udlicitering betyder dette, at udbud skal opfylde konkurrencevilkår, der tilsiger, at tildelingen af en kontrakt udelukkende kan ske til den aktør, som har afgivet det mest fordelagtige tilbud.



Vender vi blikket mod OPP, udstikker EU's udbudsdirektiv også regler for kommunernes udbud af OPP-projekter. Ifølge udbudsdirektivets artikel 28 skal offentlige anlægsprojekter gennemgå en af fire udbudsformer, hvor den såkaldt konkurrenceprægede dialog er den mest relevante for OPP, da der her ofte vil være tale om særligt komplekse kontrakter (Tvarnø, 2006: 106; Petersen, 2007: 7). Konkurrencepræget dialog kan give den offentlige myndighed et bedre beslutningsgrundlag, idet én eller flere samtaler med de potentielle udbydere kan medvirke til forventningsafstemning og give den private part indsigt i den offentlige parts idéer og behov. Det slås endvidere fast, at tildelingen af kontrakten udelukkende sker „på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud“ (Udbudsdirektivet, artikel 29).

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

Det sidste regelsæt, som regulerer kommunernes brug af OPP, er skatte- og momsreglerne, hvor særligt to forhold er væsentlige: Skattereglerne påvirker OPP-projekter, idet Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven) fastslår, at udgifter til anskaffelse og forbedring af aktiver kan fratrækkes det skattepligtige beløb. Dette gælder dog kun for den reelle ejer af aktivet, og da de danske skattemyndigheder har besluttet at behandle OPP-projekters retslige ejerskab fra sag til sag, har det været problematisk på forhånd at fastslå, hvorvidt den private part har denne afskrivningsret. På momsiden eksisterer endvidere regler med relevans for OPP-projekter i kommunerne, da et privat selskab som udgangspunkt er fritaget for moms ved udlejning og levering af fast ejendom (Merværdiafgiftsloven, § 13). Dog kan det private selskab vælge

at lade sig frivilligt momsregistrere og derved fratrække moms til ejendommens vedligeholdelse, drift mv., hvilket ofte vil være fordelagtigt ved OPP (Petersen, 2007: 44). Dette er dog kun muligt, hvis det private selskab er reel ejer af aktivet, hvilket som nævnt ikke er givet på forhånd i et OPP-projekt. Særordninger for OPP-projekternes skatte- og momsmæssige status er fundet for OPP-skolen i Trehøje og for den statslige OPP-opførsel af magasiner til det nye rigsarkiv, men alle projekter skal som tidligere omtalt behandles individuelt i SKAT og i Skatterådet (det tidligere Ligningsråd).

### *Incitament og økonomisk støtte til OPP og udlicitering*

Regeringens overordnede tilgang til udlicitering er, at anvendelsen skal være drevet af, hvad der er „bedst og billigst“ (Finansministeriet, 2007: 137). Dette er dækkende for den regulative indsats omkring udlicitering, hvor økonomiske incitament til udlicitering ligger i besparelser og effektiviseringer i de konkrete opgaveløsninger og ikke i statslige tilskud til udliciteringsprojekter. I økonomaftalen mellem KL og regeringen for 2007 blev det aftalt, at kommunerne samlet frem til 2010 skulle hæve deres udliciteringsniveau fra 20 til 26,5 pct. (Finansministeriet, 2006: 29).<sup>4</sup> I denne forbindelse blev det også aftalt at ændre opgørelsesmetoden for den kommunale udliciteringsgrad samt at ophæve den før omtalte private udfordringsret, der var blevet indført blot fire år tidligere.

Regulering via sådanne rammeaftaler er umiddelbart en reguleringsform i spændingsfeltet mellem regel- og incitamentsregulering. Fastsættelsen af konkrete mål associeres traditionelt med regelbaseret regulering, men målsætningen er ikke bindende for den enkelte kommune; kun for kommunerne under et. Desuden er det uklart, hvilke sanktioner der er forbundet med manglende kommunal målopfyldelse. Den enkelte kommunes incitament til at opfylde aftalen er tilsvarende uklare. Hvis aftalen opfyldes, vil kommunerne formentlig undgå yderlige procesregulering, og aftaleoverholdelsen vil samtidig kunne indgå i det årlige „spil om kommunernes økonomi“.<sup>5</sup> Den direkte sammenhæng mellem den enkelte kommunes udliciteringsgrad og konkrete økonomiske og processuelle gevinster er svær at identificere, og man kan argumentere, for, at incitamentsstrukturen på denne baggrund er svage. Karakteristisk for reguleringen af udlicitering i kommunerne er da også, at konkrete incitament ikke anvendes som reguleringsinstrument, men at økonomiske incitament i stedet ligger i udliciteringernes eget besparelsespotentiale.

Denne logik gælder i høj grad også for reguleringen af OPP. Men reguleringsregimet opstiller også en række konkrete incitamentsmekanismer, der skal tilskynde kommunerne til at tænke på og analysere muligheden for OPP i forbindelse med relevante projekter. Et af initiativerne i regeringens Hand-

lingsplan for OPP omhandler en rammeaftale vedrørende kvalificeret OPP-rådgivning til en fordelagtig pris (Regeringen, 2004: 26), der efterfølgende er blevet indgået mellem Finansministeriet og konsulenthusene COWI, Rambøll og Deloitte. Aftalen sikrer, at kommunerne til en fordelagtig pris kan søge konsulentydelse til de ofte omfattende OPP-forundersøgelser (se forundersøgelser på [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk)). To andre initiativer i handlingsplanen for OPP førte til nedsættelse af en pulje på 25 mio. kr. til forundersøgelser af pilotprojekter på trafikområdet og en pulje på 6 mio. kr. til forundersøgelser af pilotprojekter på bygge- og boligområdet (Regeringen, 2004: 22). I 2007 blev en pulje på 3 mio. kr. til medfinansiering af meromkostninger ved både OPP og andre former for offentlig-privat samarbejde endvidere oprettet under Erhvervs- og Byggestyrelsen. De forskellige tilskudspuljer kan medfinansiere op til 50 pct. af de udgifter, der er forbundet med forundersøgelse og igangsættelsen af OPP-projekter (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2007: 3). Der gives imidlertid ikke støtte til eller finansiering af selve projektet, og formålet med puljerne er at nedbringe transaktionsomkostningerne ved den komplekse OPP-model. Med udgangen af 2009 er puljerne imidlertid blevet nedlagt, og regeringen har ikke meldt en ny strategi ud.

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

### *Information og oplysning om OPP og udlicitering*

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

Udviklingen i den kommunale udlicitering behandles årligt i Konkurrencestyrelsens konkurrenceredegørelser. Her redegøres både for kommunernes samlede udbudsstatus og for konkurrenceudsættelsen inden for udvalgte sektorer. Det nu nedlagte Udliciteringsråd har ligeledes analyseret udliciterings-

tilstanden i de danske kommuner. I en omfattende analyse har Udliciteringsrådet (2005a) kortlagt barrierer og drivkræfter i den kommunale udlicitering. En gennemgang af konkrete cases giver endvidere et overblik over forskellige faktorerers fremmede henholdsvis begrænsende effekt for udliciteringen. Disse eksempler på udliciteringsrapporter giver ikke et udtømmende billede af tilgængelige statslige redegørelser og analyser af den kommunale udliciteringssituation, men de giver et indtryk af omfanget og detaljeringsgraden i disse.

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

Den informationsbaserede OPP-regulering har ligesom for udlicitering været en væsentlig del af den statslige reguleringsindsats over for kommunerne og kan ligeledes inddeles i redegørelser og analyser og konkrete værktøjer. Den første væsentlige publikation i rækken af statslige vejledninger, analyser mv. er regeringens policypapir *Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber (OPP)* fra 2004. Heri listes ti konkrete initiativer, hvoraf nogle allerede er behandlet (deponeringsregler, OPP-puljer og rammeaftale) og nogle behandles senere i dette afsnit. Ud over sammenfatningen af konkrete statslige tiltag er handlingsplanen væsentlig, idet den udstikker retningen for OPP i Danmark. Således fremgår det af handlingsplanen, at „OPP skal bruges, hvor det fremmer kvalitet, effektivitet, innovation og professionalisering i den offentlige opgavevaretagelse“, og at OPP „ikke er et mål i sig selv“ (Regeringen, 2004: 11). Inden for rammerne af handlingsplanen er der som nævnt udformet en række andre analyser og vejledninger, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsens undersøgelse af OPP-markedet i Danmark fra 2005 til 2010 er den mest omfattende. Rapporten skønner, at der er et potentiale for OPP-projekter til en værdi af 22,4 til 27,1 mia. kr. i perioden (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2005: 3).

Den statslige regulering via information har også givet kommunerne nogle værktøjer, der skal gøre opstarten af OPP-projekter nemmere. Erhvervs- og Byggestyrelsen har blandt andet udviklet en OPP-basiskontrakt og en vejledning til OPP-vurderinger, som skal lette det konkrete OPP-arbejde i stat og kommuner. Regeringen har forsøgt at give de statslige institutioner såvel som kommunerne konkret viden om OPP-projekter gennem de statslige pilotprojekter, der blev vedtaget i OPP-handlingsplanen. Disse kan også betegnes som informationsbaseret regulering, idet pilotprojekterne skulle medvirke til „at opbygge erfaringer med OPP, herunder afdække barrierer“ (Regeringen, 2004: 15). Der er foretaget systematiske OPP-vurderinger af seks pilotprojekter. I halvdelen af disse anses OPP for at være den mest fordelagtige model, men kun ét af handlingsplanens projekter (Rigsarkivet i København) er blevet gennemført som et offentlig-privat partnerskab. Flere af de undersøgte projekter vil givetvis komme til med årene, men konkret handling er indtil videre sparsom. Tilmed kan Rigsarkivet ikke siges at være et generisk projekt – der skal efter planen ikke opføres flere Rigsarkiver de næste årtier.

De statslige pilotprojekter har frembragt information om OPP, men har hidtil hovedsageligt bidraget til at identificere reguleringsmæssige barrierer (specielt omkring moms- og skattereglerne).

## Forskelle, ligheder og reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning

Den decentrale styring af de danske kommuner har længe friholdt kommunerne fra konkrete formulerede regler om anvendelsen af udlicitering og OPP. Den decentrale struktur er et væsentligt kendetegn ved den offentlige sektor i Danmark og giver kommunerne en høj grad af metodefrihed. Både udlicitering og OPP reguleres inden for dette bredere sæt af institutionelle rammer omkring den kommunale opgaveløsning, men analysen viste også en række reguleringsmæssige forskelle mellem de to regimer, som er opsummeret i tabel 1.

Formålet med reguleringen af udlicitering er at fremme konkurrencen i produktionen af offentlige serviceydelser i kommunerne. Argumentet bag reguleringen er, at konkurrence anses som et middel til bedre og billigere opgavevaretagelse. Samtidig får de private aktører mere arbejde og kan generere højere vækst, der er et gode for samfundet som hele, er argumentet. Udliciteringsreguleringens formål er relativt entydigt at fremme dette samfundsmæssige plussumsspil. Formålet med reguleringen af OPP er mere tve-tydigt. Ligesom for udlicitering er det overordnede reguleringsformål at øge konkurrencen i den offentlige sektors serviceproduktion, men målsætningen suppleres af et delvist modstridende hensyn til den statslige styring af den kommunale sektors økonomi.

Tabel 1. Forskelle og ligheder i reguleringen af udlicitering og OPP

	Udlicitering	OPP
Reguleringsformål	Formålet med reguleringen af udlicitering er at fremme konkurrencen i produktionen af offentlige serviceydelser i de danske kommuner. Regeringens tiltag på området har til formål at fremme øget brug af udlicitering i kommunerne, og de forskellige reguleringsinstrumenter bidrager alle til opnåelse af denne målsætning	Det overordnede formål med reguleringen af OPP er også at fremme konkurrencen i produktionen af offentlige serviceydelser i kommunerne, men det er samtidig et væsentligt delmål at kontrollere udgiftseffekten i kommunerne som følge af det private finansieringselement og den lange aftaleperiode ved OPP
Regler	Det kommunale selvstyre giver kommunerne en stor metodefrihed i valget mellem udlicitering og egenproduktion. Kravet om udbudsstrategier i kommunerne betyder dog, at kommunerne tvinges til at forholde sig til og overveje anvendelsen af udlicitering	Den kommunale metodefrihed udgør også for OPP den overordnede ramme, men et omfattende regelsæt regulerer kommunernes anvendelse af OPP-modellen, herunder den kommunale lånebekendtgørelse og skatte- og momsreglerne. Reglerne afspejler to delvist modstridende hensyn
Incitament	Det bærende princip for udlicitering er, at anvendelsen skal være drevet af, hvad der er bedst og billigst. Incitament til at udlicitere skal derfor findes i potentielle effektiviseringsgevinster ved konkrete udliciteringer. Målsætningen om en konkurrenceudsættelsesgrad (IKU) på 26,5 pct. giver incitament for kommunerne under ét, men påvirker ikke umiddelbart den enkelte kommunes incitament	Generelt skal OPP anvendes som et middel til effektiviseringer og ikke som et mål i sig selv. Incitament til anvendelse af OPP-modellen skal derfor i hovedsagen også findes i effektiviseringsgevinster. Regeringen har dog lanceret forskellige rådgivningsordninger og støttepuljer, som skal bidrage til at nedbringe transaktionsomkostningerne i OPP-projekternes opstartsfasen
Information	Regulering via information er den mest udbyggede og omfattende reguleringsform til fremme af udlicitering i kommunerne og baseres på både vejledninger, analyser og konkrete udliciteringsværktøjer. Denne viden er relativt veludbredt i kommunerne grundet den lange erfaring med udlicitering	Erhvervs- og Byggestyrelsen har både frembragt viden om og konkrete værktøjer til brug ved OPP-projekter. De udpegede pilotprojekter har dog kun i mindre grad frembragt konkrete erfaringer med OPP, og det er endnu ikke lykkedes at producere en vejledning til håndtering af moms- og skattespørgsmålet ved OPP-projekter

Tvetydigheden i reguleringsformålet består deri, at reguleringen udover at fremme brugen af OPP samtidig skal forhindre, at en kommune igangsætter et projekt, som den under normale budgetprocedurer ikke ville kunne finansiere. Der har blandt de statslige reguleringsaktører været gjort klare forsøg på at løse deponeringsreglerne, som længe gjorde OPP mindre attraktivt for kommunerne end traditionelle løsningsmodeller, men på skatte- og momsområdet er OPP fortsat usikkert for kommunerne. Tidsaspektet er her væsentligt at inddrage. Hvor regimet for udlicitering er veletableret, har reguleringen af OPP været i en opbygningsfase siden offentliggørelsen af regeringens handlingsplan for OPP i 2004. Selvom centrale statslige aktører reagerede langsomt, er deponeringsspørgsmålet nu blevet løst, så OPP reelt sidestilles med traditionelle anlægsløsninger.

Tilbage står skatte- og momsområdet, som de statslige myndigheder ikke har iværksat konkrete tiltag til at løse, og som fortsat er kilde til usikkerhed for kommunerne og de private aktører i OPP-markedet. Det er her centralt at bemærke, at skatte- og momsreguleringen bundet i lovgivning og retspraksis, som ikke henvender sig specifikt mod OPP, men snarere er rettet mod reguleringen af mere almene ejerskabsforhold ved selskabsdannelser, under hvilke OPP falder. Tvetydigheden i OPP-reguleringen kan dermed delvist ses som uintenderede konsekvenser af eksisterende regulering. Dette forhold ændrer dog ikke ved, at regimet for OPP – seks år efter handlingsplanen for OPP og mere end ti år efter, at OPP for første gang blev introduceret i Danmark af Finansministeriet (Finansministeriet, 1999) – fortsat kun delvist understøtter anvendelsen af OPP i den kommunale opgaveløsning. Dette forhold må tolkes sådan, at de statslige reguleringsaktører fortsat ikke endeligt har besluttet sig for, i hvilket omfang en mere omfattende anvendelse af OPP i den kommunale opgaveløsning ønskes. En decideret OPP-lov, som løser skatte- og momsproblematikken og samler de øvrige regelsæt, ville alt andet lige være oplagt, hvis man for alvor ønskede OPP udbredt.

Analysen tegnede endvidere et billede af et dynamisk reguleringsregime omkring udlicitering. Inden for rammerne af nogle overordnede principper og strukturer omkring det kommunale selvstyre afprøves en række forskellige reguleringsinstrumenter til at fremme inddragelsen af private aktører i den kommunale opgaveløsning. Vedtagelsen og den efterfølgende afskaffelse af lovgivningen om privates udfordringsret, aftalen om konkurrenceudsættelse såvel som obligatoriske udbudspolitikker og -planer indikerer en dynamik i og løbende justeringer af udliciteringsregimet (for lignende betragtninger se Greve, 2008).

Kigger vi på de tre reguleringsinstrumenter og deres indbyrdes anvendelse i reguleringen af henholdsvis udlicitering og OPP, så ser vi, at der med lovgivningen om udbudsplaner og udbudspolitikker fra 2002 indførtes

et væsentlig regelstyret krav. Kommunerne tvinges til at rette opmærksomhed mod udlicitering, hvilket i nogen grad kan ses som et indhug i den decentrale metodefrihed. Der stilles dog ikke formelle krav om gennemførelsen af et bestemt antal eller omfang af udliciteringer, hvorfor tiltaget må siges at ligge inden for selvstyrets rammer. Lignende regler eksisterer ikke i reguleringen af OPP på det kommunale område,<sup>6</sup> og faktum er, at kun 14 kommuner har gennemført OPP-vurderinger af relevante projekter (se projektdatabase på [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk)). Både OPP og udliciteringsområdet er præget af statslig tilbageholdenhed i forhold til indførelse af lovgivning, og de nævnte eksempler på brug af lovgivning på udliciteringsområdet er derfor snarere undtagelsen, der bekræfter reglen om kommunernes metodefrihed i valg af leverandører.

Sammenligningen af den incitamentsbaserede regulering af udlicitering og OPP har vist, at denne reguleringsform er drevet af den samme overordnede logik: at incitamenterne til samarbejde med private aktører skal være funderet i de besparelser, som en konkret aftale kan generere. På trods af dette anvendes incitamentet i reguleringen af OPP. Hvad angår OPP, består incitamenterne i forskellige statslige puljer, hvorfra kommunerne kan få tilskud til omkostninger i analyse- og opstartsfasen af et OPP-projekt. Denne type incitamentet skal nedbringe transaktionsomkostningerne ved gennemførelse af OPP-projekter, men har indtil videre haft begrænset effekt. Projekterne støttes ikke direkte med penge, og de skal fortsat finansieres fuldt ud af den enkelte kommune.

For udlicitering gælder rammeaftalen mellem KL og regeringen om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne frem til 2010 for kommunerne under ét og har umiddelbart en svag effekt på den enkelte kommune. I stedet er incitamenterne indlejret i aftalesystemets forhandlingsspil, hvor en imødekommelse af rammeaftalen i nogen grad må forventes at styrke kommunernes generelle forhandlingsposition. Rammeaftalen kan tolkes som en variant af tvungen selvregulering (Baldwin og Cave, 1999: 39), idet kommunerne selv står som medafsender af reguleringen, men langt hen ad vejen har været presset til det af en regering, som officielt er fortalende for øget brug af udlicitering og markedsgørelse i den offentlige opgaveløsning.

OPP er ikke på samme måde inddraget i de årlige økonomiforhandlinger mellem KL og regeringen.<sup>7</sup> Det er vanskeligt at lave forpligtende aftaler om brugen af OPP, når modellen er så afhængig af de konkrete projekter, de rigtige samarbejdspartner mv., og når der endvidere er så stor usikkerhed om fordele og ulemper på grund af de begrænsede erfaringer både nationalt og internationalt. Sammenfattende er der forskelle i brugen af incitamentet for OPP og udlicitering, men forskellene kan i høj grad knyttes til forskellige udviklingsstadier i reglerne. Hvor udlicitering længe har været anvendt i



den kommunale opgaveløsning, så foretages der fortsat reguleringsmæssige forsøg på at nedbringe transaktionsomkostningerne og derved puste liv i et OPP-marked i Danmark. Der er dog tale om begrænsede incitament for kommunerne, hvilket knytter sig til det overordnede reguleringsformål, som tilsiger, at det bærende incitament ved brug af modellen skal være effektiviseringer opnået gennem de konkrete projekter.

Både for OPP og udlicitering stilles en stor mængde statslig information og vejledning til rådighed. Dette skal begrænse kommunernes egen-omkostninger i forbindelse med OPP- eller udliciteringsprojekter. Den informationsbaserede regulering fremmer udlicitering i kommunerne ved både at indeholde viden om og konkrete værktøjer til udliciteringsprocessen. Den statsligt producerede information om udlicitering skal ses i lyset af en mangeårig proces, hvor konkrete udliciteringer har spillet sammen med den til enhver tid tilgængelige information og derigennem udviklet vidensniveauet i kommunerne. I forhold til OPP er den statslige regulering også fokuseret på at skabe både viden og konkrete værktøjer, men det er ikke lykkedes at producere mange konkrete erfaringer med gennemførslen af danske OPP-projekter. En væsentlig lighed mellem regimernes regulering via information er, at dette reguleringsinstrument har været det mest anvendte i forhold til at fremme brugen af OPP såvel som udlicitering i den kommunale opgaveløsning. Men for OPP ser vi, at information ikke i sig selv er nok til at skabe et OPP-marked, når den overordnede tilgang til OPP er præget af en grundlæggende splittelse mellem forskellige reguleringsformål, og når den regelbaserede regulering fortsat kun delvist understøtter brugen af OPP i kommunerne.

Når der tales reguleringsreform, så udgør reguleringsinstrumenterne derfor ikke kun supplerende, men også gensidigt afhængige strategier. I reguleringen af kommunernes brug af udlicitering og OPP bliver reguleringsreform til i et samspil mellem de eksisterende institutionelle rammer omkring den kommunale opgavevaretagelse og nye tiltag hovedsageligt fra regeringens side og med Kommunernes Landsforening (KL) som aktiv forhandlingspartner på vegne af kommunerne. Regulering gentænkes, og ny regulering kommer til, men det overordnede tema for reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning ser relativt entydigt ud til at være reguleret konkurrenceudsættelse som supplement til *in house*-løsninger. Udlicitering indtager fortsat en helt central rolle i dette billede, hvorimod det er langt mere tvetydigt, hvilken rolle OPP spiller og vil spille i fremtiden. Det skyldes ganske enkelt, at reguleringsreform for OPP er resultatet af et tvetydigt reguleringsformål og en delvist ukoordineret anvendelse af reguleringsinstrumenterne.

Forklaringen på disse forskelle i reguleringsrammerne ser ud til at være, at der i regeringen og blandt centrale ministerier med Finansministeriet i

spidsen findes en udtalt bekymring over de langsigtede konsekvenser for udgiftsstyring og budgetlægning ved indgåelse af de lange OPP-aftaler i kommunerne. Budgethensyn og muligheden for løbende kontrol med kommuneøkonomien vejer uden tvivl tungt i den statslige reguleringsoptik. En anden forklaring er, at erfaringerne med OPP i Danmark fortsat er yderst sparsomme, og evalueringerne fra udlandet har tilmed vist, at OPP ikke nødvendigvis medfører de forventede fordele og besparelser (Hodge og Greve 2007; 2009). OPP er derved en langt mere usikker løsning end udlicitering, som igennem mange år har været en velafprøvet model i kommunerne. Den korte tidshorisont i udliciteringsaftaler er i et statsligt budgetstyringsperspektiv langt mere attraktivt, fordi det giver mulighed for løbende regulering af den kommunale økonomi. Endelig vil vi pege på, at OPP stadig er et relativt nyt begreb i Danmark, og at reguleringsregimet fortsat er under opbygning. Der vil i en opstartsfasen naturligt ske en afprøvning af forskellige modeller og instrumenter, hvilket forløbet om deponeringsreglerne er et eksempel på. Selvom det tog sin tid, så kom reglerne endelig på plads i 2008. Andre reguleringsområder såsom skat og moms er fortsat delvist uafklarede, og der er på dette område et tydeligt behov for klarere og mere enkle regler for OPP-projekter. Udlicitering er ikke genstand for samme problemstillinger omkring privat ejerskab og skat og moms, fordi ejerskabet forbliver offentligt.

## Konkluderende bemærkninger

Med afsæt i den hastigt voksende reguleringslitteratur har vi i denne artikel sammenlignet reguleringsregimerne omkring brug af OPP og udlicitering i de danske kommuner. Analysen har vist, at hovedformålet med begge reguleringsregimer er at fremme privat inddragelse i den kommunale opgaveløsning. Men hvor dette formål virker relativt entydigt for udliciteringsreguleringen, så er reguleringsformålet bag OPP mere tvetydigt. Ud over at fremme konkurrence gennem partnerskaber skal reguleringsregimet også sikre, at OPP-modellen ikke bliver brugt som et skattemæssigt smuthul eller som en alternativ finansieringskilde i kommunerne. Det giver et skisma, hvor reguleringsmyndighederne med den ene hånd forsøger at fremme brugen af OPP i kommunerne og med den anden hånd holder igen. Deponeringsreglerne er efter lang tid blevet løst, mens moms- og skattespørgsmålet fortsat henstår uløst seks år efter regeringens handlingsplan for OPP og mere end ti år efter, at Finansministeriet introducerede OPP i Danmark. Det må tolkes som et tegn på, at de ledende ministerier fortsat ikke endeligt har besluttet sig for, hvilket ben man skal stå på i forhold til OPP, og det bliver hovedforklaringen på de observerede forskelle mellem de to reguleringsregimer.

Den danske tradition for kommunalt selvstyre giver kommunerne en høj grad af metodefrihed i opgaveløsningen. Reguleringsreform udspiller sig

derfor inden for dette bredere sæt af institutionelle rammer omkring den kommunale opgaveløsning, hvor de årlige kommuneaftaler i Finansministeriet ofte er der, hvor aftaler om udlicitering og OPP indgås. Selvom OPP er den i dansk forvaltningssammenhæng nye model, så har analysen vist, at reguleringsreform for udlicitering på mange måder er mere udtalt end for OPP-modellen, som reguleres via et omfattende sæt af kommunale låneregler samt moms- og skattereglerne. Ingen af de to modeller er genstand for afregulering, som ofte forbindes med privatiseringsbølgen i Storbritannien og USA i 1970'erne og 1980'erne. Der er for udlicitering tale om en løbende gentænkning af reguleringsregimet (re-regulering), mens der for OPP er tale om et nyt regime under opbygning, og som delvist baseres på eksisterende lovgivning og delvist på nye tiltag såsom tilskudspuljer, lånedispensationer, ændring af deponeringsreglerne, rammekontrakter mv. Reguleringsmæssigt er OPP-modellen så omfattende og komplekst reguleret, at der for kommunerne ligefrem kan tales om mer-regulering som en særlig afart af re-regulering. Altså ikke blot en gentænkning af den eksisterende regulering, men flere og mere omfattende regler for brug af OPP sammenlignet med udlicitering og traditionelle *in house*-løsninger.

I litteraturgennemgangen fremhævede vi en række studier af anvendelse og effekt af udlicitering. Lignende studier er ikke lavet for OPP, hvilket formentlig må tilskrives OPP-modellens begrænsede udbredelse. Når brugen af OPP stiger, og mere solide data foreligger, så er der behov for at analysere OPP-modellens anvendelse såvel som effekt. Endvidere vil der være materiale til flere studier af, hvordan OPP og udlicitering relaterer sig til andre offentlig-private samarbejdsformer såsom offentlig-private selskaber, servicepartnerskaber, *sale and lease back*-modellen, offentlig-privat samspil (OPS) mv. Reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning udspilles i stigende grad i dette krydsfelt mellem offentligt og privat, og her ser vi en stor og spændende udfordring for den fremtidige forvaltningsforskning.

## Noter

1. Tak til de to anonyme reviewere for omfattende og konstruktive kommentarer til artiklens første udkast. Også en stor tak til Kurt Lopdrup for kommentarer til manuskriptet. Ansvar for eventuelle fejl og mangler er naturligvis alene vores.
2. For en nærmere gennemgang af den økonomiske tilgang til reguleringsteori, se Peltzman (1998).
3. Begrundelser for og redskaber til intervention på markedet er udviklet inden for den såkaldte *public interest theory*, se fx Baldwin et al. (1998: 9-10). For en udførlig oversigt over markedsfejl se Baldwin og Cave (1999: 17).

4. Aftalen var oprindeligt på 25 pct., men som følge af opgaveflytninger efter kommunalreformen og en yderligere revision af opgørelsen af kommunernes udliciteringsniveau er denne målsætning blevet opjusteret til 26,5 pct. (Finansministeriet, 2009: 29).
5. Formuleringen er lånt fra tidligere afdelingschef i Finansministeriet Jørgen Lotz (2007).
6. På det statslige område er der derimod indført en obligatorisk OPP-vurdering ved større bygge- og anlægsprojekter.
7. Dette er dog med undtagelse af den årlige lånedispensationspulje på 100 mio. kr., som efterhånden er fast element i Kommuneaftalerne.

## Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1996). *Udlicitering – når det private bliver politisk*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ayres, Ian og John Braithwaite (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, New York: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert og Martin Cave (1999). *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Collin Scott og Christopher Hood (eds.) (1998). *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Bekendtgørelse af merværdiafgiftsloven. [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).
- Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen). [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2009). „The Effects of Administrativ Professionals on Contracting Out“, *Governance*, Vol. 22, No. 1, pp. 121-137.
- Blom-Hansen, Jens (1998). „Kommunalt selvstyre under ansvar“, i Jens Blom-Hansen et al., *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*, København: Gyldendal.
- Blom-Hansen, Jens (2003). „Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark“, *Public Choice*, Vol. 115, No. 3-4, pp. 419-438.
- Breyer, Stephen (1982). *Regulation and its Reform*, Massachusetts/London: Harvard University Press.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2006). „Agencification and Regulatory Reforms“, in Tom Christensen and Per Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2003). „Markets and Municipalities. A Study of the Behavior of the Danish Municipalities“, *Public Choice*, Vol. 114, No. 1-2, pp. 79-102.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan H. Würtz (2007). „Public versus Private Production and Economies of Scale“, *Public Choice*, Vol. 130, No. 3, pp. 311-328.
- Damgaard, Jens Bejer og Thomas Pallesen (1998). „Kommunalt selvstyre og organisering“, i Jens Blom-Hansen et al., *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*, København: Gyldendal.

- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). „Contracting Out by the Public Sector; Theory, Evidence, Prospects“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 64-78.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Børsens forlag.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005). *OPP-markedet i Danmark 2005-2010*, www.ebst.dk.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2007). *Vejledning til ansøgning om medfinansiering til offentlig-private samarbejdsprojekter 2007*, www.ebst.dk.
- Finansministeriet (1999). *Budgetredegørelse – maj 1999*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2002). *Aftaler om den kommunale økonomi for 2003*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2006). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2007). *Budgetredegørelse – maj 2007*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2008). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009*, Albertslund: Schultz.
- Friedman, Laurence M. (1985). „On Regulation and Legal Process“, in Roger Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Greve, Carsten (2008). „Reguleret konkurrence gennem reformer – institutionaliseringen af markedsmekanismer over tid“, i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), *Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i en reformtid*, København: Børsens Forlag.
- Hansen, Jesper Rosenberg, Niels Peter Mols og Anders Ryom Villadsen (2008). „En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger“, *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 72. årg., nr. 4, pp. 31-44.
- Henrichsen, Carsten (2004). *Rammebetingelser for udlicitering af myndighedsopgaver – Responsum til Udliciteringsrådet*, Albertslund: Schultz.
- Hodge, Graeme (2000). *Privatization. An International Review of Performance*, Oxford: Westview Press.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (eds.) (2005). *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2007). „Public-Private Partnerships: an International Performance Review“, *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3, pp. 545-558.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2009). „PPPs: The Passage of Time Permits a Sober Reflection“, *Economic Affairs*, Vol. 29, No. 1, pp. 33-39.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein og Robert Baldwin (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Jordana, Jacint og David Levi-Faur (ed.) (2004). *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, Erik-Hans og Geert Teisman (2005). „Public-Private Partnerships as the Management of Co-production: Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage“, in Graeme Hodge og Carsten Greve (eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kommunernes Landsforening, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). *Konkurrenceudsættelse på dagsordenen*, Albertslund: Schultz.

- Koch, Christian og Martine Buser (2006). „Emerging Metagovernance as an Institutional Framework for Public Private Partnership Networks in Denmark“, *International Journal of Project Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 548-556.
- Konkurrencestyrelsen (2004). *Vejledning om håndtering af udbud i forbindelse med kommunalreformen*. www.konkurrencestyrelsen.dk.
- Koppenjan, Joop F.M. (2005). „The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons From Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands“, *Public Administration*, Vol. 83, No. 1, pp. 135-157.
- Kristensen, Ole P. (1983). „Public versus Private Provision of Governmental Services: The Case of Danish Fire Protection Services“, *Urban Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-9.
- Levi-Faur, David (2005). „The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. Annals“, *AAPSS*, March, pp. 12-32.
- Lotz, Jørgen (2007). „Spillet om Kommunernes Økonomi“, i Svend Lundtorp og Max Rasmussen (red.), *Rigtig kommunalt*, København: Handelshøjskolen Forlag.
- Lov om kommunernes styrelse (Styrelsesloven). www.retsinformation.dk.
- Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven). www.retsinformation.dk.
- Majone, Giandomenico (1994). „The Rise of the Regulatory State in Europe“, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 77-101.
- Minogue, Martin (2004). „Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries“, in Paul Crook, Colin Kirkpatrick, Martin Minogue and Ledivina Carino (eds.), *Leading Issues in Regulation, Competition and Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Noll, Roger G. (ed.) (1985). *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Ogus, Anthony (1994). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Ogus, Anthony (2004). „W(h)ither the Economic Theory of Regulation? What Economic Theory of Regulation?“, in Jacint Jordana and David Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pallesen, Thomas (2004). „A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments“, *Governance*, Vol. 17, No. 4, pp. 572-587.
- Peltzman, Sam (1998). „The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation“, in Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood (eds.), *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Petersen, Ole Helby (2007). „Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark“, *Tidsskriftet Politik*, 10. årg., nr. 4, pp. 39-51.
- Petersen, Ole Helby (2009). „Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber i Danmark? Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner“, *Økonomi og Politik*, 82. årg., nr. 1, pp. 60-75.
- Pollock, Allyson M. og David Price (2008). „Has the NAO Audited Risk Transfer in Operational Private Finance Initiative Schemes?“, *Public Money & Management*, Vol. 28., No. 3, pp. 173-178.
- Pollock, Allyson M., David Price og Stewart Player (2007). „An Examination of the UK Treasury’s Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal“, *Public Money & Management*, Vol. 27, No. 2, pp. 127-134.
- Regeringen (2004). *Handlingsplan for OPP*, Albertslund: Schultz.

- Samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler, direktiv 2004/18/EF (Udbudsdirektivet). [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).
- Sappington, David E.M. og Joseph E. Stiglitz (1987). „Information and Regulation“, in Elizabeth E. Bailey (ed.), *Public Regulation*, Massachusetts/London: The MIT Press.
- Selznick, Philip (1985). „Focusing Organizational Research on Regulation“, in Roger Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Tvornø, Christina D. (2006). „Public-Private Partnerships from a Danish Perspective“, *Public Procurement Law Review*, Vol. 15, No. 3, pp. 98-108.
- Udliciteringsrådet (2005a). *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*, Albertslund: Schultz.
- Udliciteringsrådet (2005b). *Udlicitering i krydsild*, Albertslund: Schultz.
- Vedung, Evert (1998). „Policy Instruments: Typologies and Theories“, in Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist and Evert Vedung (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Velfærdsministeriet (2008). *Rapport om Offentlige-Private-Partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekædtgørelsen*. [www.social.dk](http://www.social.dk).
- Wettenhall, Roger (2005). „The Public-Private Interface: Surveying the History“, in Graeme Hodge and Carsten Greve (eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.

## Hjemmesider

[www.ebst.dk](http://www.ebst.dk).

[www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).

[www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk).