

**RAPPORT**

***KRITISK ANALYSE***

**OFFENTLIG - PRIVATE  
PARTNERSKABER:**

**Genvej til flere velfærdsinvesteringer  
eller  
bare anden form for privatisering?**

1. udgave okt. 2011

Økonom, Cand. Scient. Adm. Henrik Herløv Lund

ISBN:

Småskrift nr. 26, Forlaget Alternativ

Copyright: Henrik Herløv Lund.

Analysen kan kopieres mod udtrykkelig kildeangivelse.

Udgives som e – publikation.

1. udgave. okt. 2011

ISBN:

Analysen er udgivet i serien: Småskrifter fra Forlaget Alternativ som Småskrift nr. 26

Tak til min hustru, Annelise og mine børn, Mathias og Astrid, for opbakning til og tålmodighed under skriveprocessen.

Bogen udgives som e-publikation, der kan downloades gratis fra forfatterens hjemmeside.  
Den udgives af forlaget ”Alternativ”.

v/ Henrik Lund,

Engelstedsgade 54

2100 Kbh. Ø

Tlf.: 60 95 38 95.

Mail: [herloevlund@mail.dk](mailto:herloevlund@mail.dk)

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

**Indhold:**

<i>RESUME:</i> .....	6
<i>Intro:</i> .....	6
<i>Mere udførligt resume:</i> .....	7
<i>Perspektivering og debatoplæg</i> .....	10
 INDLEDNING. ....	 12
 DEL I: HVAD ER OFFENTLIGT PRIVATE PARTNERSKABER (OPP)?.....	 14
 KAPITEL 1: HVAD ER OPP?.....	 15
1.1. Grundbegrebet i OPP. ....	15
1.2. Forskellige modeller for offentligt – privat samarbejde. ....	16
 KAPITEL 2: UDVIKLINGEN AF OPP. ....	 20
2.1. OPP i EU. ....	20
2.2. OPP i enkelte lande.....	21
2.3. OPP i Danmark. ....	22
 DEL II: MYTER OG REALITETER OM OPP? .....	 24
 KAPITEL 3: BEGRUNDELSER FOR OPP.....	 25
3.1. OPP giver højere effektivitet. ....	25
3.2. OPP giver højere kvalitet og innovation.....	25

3.3. OPP skaffer flere ressourcer. ....	26
3.4. OPP giver private virksomheder nye markeder. ....	27
3.5. Delkonklusion. ....	27
KAPITEL 4: REALITETER OM OPP. ....	28
4.1. OPP har højere finansieringsomkostninger. ....	28
4.2. Private virksomheder koster i afkastkrav og risikopræmie. ....	29
4.3. OPP giver større transaktionsomkostninger. ....	30
4.4. Ikke dokumenteret, at OPP giver højere effektivitet i drift og/eller serviceproduktion. ....	31
4.5. Private virksomheder får monopol – og det koster også. ....	32
4.6. Det offentlige får på sigt ikke øgede ressourcerammer, tværtimod. ....	33
4.7. OPP udhuler det (lokale) politiske demokrati. ....	34
4.8. Er OPP en sten i skolen på den overordnede økonomisk politiske styring?.....	35
4.9. Delkonklusion. ....	35
KAPITEL 5: ERFARINGER OM OPP. ....	37
5.1. Generelle erfaringer. ....	37
5.2. Storbritannien. ....	37
5.3. Norge. ....	38
5.4. Danmark. ....	39
1. Skolebyggeri i Herning Kommune. ....	39
2. Udlicitering af jobcentre i Køge og Gribskov Kommuner. ....	40

DEL III: OPP OG NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	41
KAPITEL 6: New public management. ....	42
6.1. NPM .....	42
1. Højeste niveau: Offentligt leverede ydelser flyttes fra offentligt regi til den private sektor. ....	43
2. Næsthøjeste niveau: Offentlig produktion styres gennem egentlige markeds – eller markeds-lignende mekanismer. ....	43
3. Laveste niveau: Efterligning af den private sektors organisations- og ledelsesformer.....	43
6.2. Kritik af NPM. ....	44
1. New Public Management underminerer demokrati og ligheden. ....	44
2. NPM baserer sig på mistillid til offentligt ansatte. ....	45
3. New Public Management fører til bureaukratisering.....	45
KAPITEL 7: OPP OG New public management. ....	47
7.1. OPP – mellem udlicitering og privatisering. ....	47
7.2. Kritik af OPP .....	48
1. Privates større effektivitet i OPP – en ideologisk konstruktion.....	48
2. OPP indskrænker demokratiet. ....	48
3. OPP øger bureaukratiet.....	49
SAMMENFATNING, KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING VEDR. ”OPP” .....	50
<i>Intro:</i> .....	50
1. SAMMENFATNING OG KONKLUSION. ....	51
2. PERSPEKTIVERING OG DEBATOPLÆG. ....	54

## **RESUME:**

### **Intro:**

- Offentlig – Private Partnerskaber (OPP) handler om at en kommune udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og produktion serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave I den aktuelle debat fremføres det, at OPP er en både billigere og bedre genvej til at mobilisere private pensionsmidler ind i offentlige velfærdsinvesteringer og dermed øge velfærden uden at belaste offentlige budgetter og gæld.
- Men OPP er for det første hverken billigere eller bedre. Det offentlige vil generelt kunne låne billigere end private firmaer kan i OPP – projekter og skal heller ikke have afkast. Hertil kommer, at der på OPP projekter løber dyre transaktionsomkostninger til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning. OPP – projekter kan derfor kun være billigere, hvis denne fordyrelse opvejes af større effektivitet mht. drift, vedligeholdelse og evt. serviceproduktion. Men der er der ikke nogen entydige erfaringer om og der foreligger ikke i Danmark dokumentation herfor. Tværtimod vil OPP projekter med lange kontraktperioden på 15 til 30 uundgåeligt kræver tilpasning og ændringer undervejs, som kan blive dyre, fordi den kontraktstående virksomhed nu er i en monopolsituation overfor det offentlige.
- For det andet er det også et spørgsmål, hvorvidt OPP mobiliserer flere midler til offentligt anlæg og byggeri og offentlige investeringer? Det må anerkendes, at tilførsel af privat kapital gennem OPP på kort sigt kan aflaste offentlige budgetter og opsupplere offentlige midler til fx velfærdsinvesteringer. MEN: Det offentlige skal igennem kontraktperioden betale de private virksomheder i OPP- projekter ikke blot omkostninger, men afkast og renter på udlægget tilbage og tilmed selv afholde transaktionsomkostninger. Udgifterne flyttes for det offentlige blot frem i tiden og de offentlige ressourcerammer bliver tilmed pga. fordyrelsen på sigt ikke større, men mindre.
- Hertil kommer endelig, at OPP indskrænker det (lokale) politiske råderum, når langvarige kontrakter på fra 15 og op til 30 år binder ikke blot kommunalbestyrelser, men tilmed vælgerne i generationer frem. Og hvis – som foreslået - de hidtidige deponeringsregler ophæves, bliver det også et åbent spørgsmål, hvorledes regering og stat skal udøve en overordnet makroøkonomisk styring af kommunernes investeringer?

## **Mere udførligt resume:**

### OFFENTLIG - PRIVATE PARTNERSKABER

- *OPP står for Offentlig – Private Partnerskaber. Grundideen i OPP er, at en kommune udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og produktion serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave. Det er den klassiske form for OPP, men modellen findes også i varianter såsom OPP light, hvor finansiering og ejerskab forbliver i offentligt regi og PFI (Private Finance Initiative), hvor finansiering, byggeri og evt. drift og vedligeholdelse, men ikke serviceproduktion ligger hos private. Endelig kan OPP formaliseres i et privat – kommunalt aktieselskab.*
- *På det seneste er det i den økonomisk politiske debat blevet foreslået at bruge OPP til at øge investeringerne på offentlige velfærdsområder ved herigennem at mobilisere private midler, navnlig fra pensionssektoren. Dette ses som en både billigere og bedre måde en traditionel offentlig opgaveløsning og som noget, der kan øge de offentlige ressourcerammer og de offentlige investeringer, som begrænses af statsunderskud og gæld. For at fremme metoden foreslås de hidtidige deponeringsregler til gengæld lempet.*

### UDBREDELSEN AF OPP.

- *PP har også fundet en vis udbredelse. Omfanget af OPP – projekter er øget betydeligt i EU igennem 90'erne og i 00'erne. Navnlig i begyndelsen havde anvendelsen af OPP til formål at afhjælpe stramme rammer for offentlige investeringer og gældsstiftelse gennem inddragelse af privat kapital. OPP er navnlig udbredt i Storbritannien, men ikke i hidtil i særlig høj grad i fx Skandinavien, herunder Danmark*
- *I de fleste EU lande ekskl. Storbritannien er der fortrinsvis tale om OPP – projekter på transportområdet. Over 80 % af værdien gælder transport og heraf igen udgør vejbyggeri broderparten. Den samlede økonomiske betydning af OPP er dog overskuelig. Investeringerne i form af OPP udgjorde i perioden 2005-2008 i EU ekskl. Storbritannien omkring 5 pct. af de samlede investeringer i transportsektoren og omkring 1 % i sundhedssektoren. OPP investeringerne udgør mindre end 1 pct. af samlet BNP i EU. I Danmark viser opgørelse fra første halvår 2010 at 9 projekter var gennemført eller under gennemførelse og yderligere 17 var til undersøgelse og overvejelse.*

### MYTER OG REALITETER OM OPP.

- *Af tilhængerne af OPP anføres som hovedargumenter for modellen, at OPP for det første er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, for det andet er mere effektivt driftsmæssigt og giver bedre kvalitet og at OPP endelig for det tredje skaffer flere ressourcer til anlæg og investeringer end det offentlige selv kan.*
- *Påstanden om, at OPP er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, er imidlertid forkert. Det skyldes, at det offentlige generelt kan låne billigere end private virksomheder, hvorfor OPP har større finansieringsomkostninger. Endvidere er OPP også dyrere i afkastkrav end offentlige investeringer. Hertil kommer, at OPP medfører betydelige ”transaktionsomkostninger” til det offentlige til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning.*
- *Skal OPP som helhed være billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, kræver det, at disse større etableringsomkostninger ved OPP opvejes af højere løbende effektivitet i drift og evt. i produktion. Men der er der ikke afgørende dokumentation for, at private virksomheder kan gøre så meget billigere. Tværtimod risikerer OPP s lange bindingsperiode på op til 30 år at give private virksomheder monopol på fremtidige ændringer, som kan koste dyrt i uundgåelige ændrings – og vedligeholdelsesomkostninger.*
- *Vedrørende de offentlige ressourcer til investeringer og anlæg må det anerkendes som rigtigt, at OPP på kort sigt kan erstatte og opsupplere offentlige midler til investeringer og dermed aflaste offentlige budgetter og gæld. Men på længere sigt skal de private virksomheder have deres kapital tilbage med afkast og renter og udgiften flyttes hermed blot frem i tid og de offentlige rammer bliver tilmed mindre end de ellers ville have været, fordi der løber dyre merudgifter på, herunder til transaktionsudgifter. Endelig indebærer navnlig de mere langstrakte former for OPP en problematisk binding på det lokale kommunale styre og demokrati og det kan også give problemer for overordnet makroøkonomisk styring.*

### ERFARINGERNE MED OPP.

- *Som anført mener tilhængere af OPP, at offentlig - private partnerskaber er billigere, bedre og mere effektivt end traditionel offentlig opgaveløsning. Påstanden har imidlertid IKKE kunnet finde belæg i den videnskabelige forskning. Danske undersøgelser foretaget af AKF (Anvendt Kommunal Forskning) baseret på hidtil foretagne studier i udlandet viser, at fører således, at ” erfaringerne indtil nu har været blandede i mange lande og i de fleste sektorer”.*
- *OPP har især meget benyttet i Storbritannien. Det engelske finansministerium har i evalueringer af OPP – projekterne da også vurderet dem positivt i de fleste tilfælde. Men britiske og udenlandske forskere, som har evalueret de samme projekter, har været*



betydeligt mere skeptiske og hævder at der mangler beviser for, at OPP faktisk leverer billigere og bedre løsninger. I nordisk sammenhæng har OPP været afprøvet i bl.a. Norge, igen med blandede, ja nok mest negative erfaringer og OPP er i Norge slet og ret blevet lagt på hylden

- I Danmark er erfaringerne med OPP sparsomme og der er hidtil ikke foretaget systematiske, videnskabelige studier af effekterne. Dansk Industri har mere generelt omkring offentligt udbud, herunder OPP, fremført, at det kan give omkring 15 % besparelse. Men fx i DI's undersøgelse i 2010 af et antal cases på udbudsportalen fremkom den beregnede gevinst på 15-20 % gennem konsekvent "taljonglering" ved at fravælge mange cases med ingen eller små besparelser, overdrive de valgte besparelsers omfang og ikke vægte besparelserne i forhold til investeringsomfang samt gennem anden behændig "jonglering". Resultatet holdt således ikke vand for en videnskabelig prøvelse. Kommunerne har da også været forsigtige med at bruge OPP – modellen og fx Herning Kommune har afprøvet modellen til skolebyggeri, men herefter vrager den. I den borgerligt styrede Gribskov Kommune har været afprøvet et højt profileret forsøg med udlicitering af jobcenter som privat kommunalt aktieselskab. Men forsøget endte med at blive droppet som økonomisk ufordelagtigt og pga. utilfredsstillende resultater.

#### NEW PUBLIC MANAGEMENT.

- OPP fremstilles i officiel forvaltningspolitik og forskning som "neutral" modernisering" af offentlig styring og offentlige virkemidler? Men det er ikke tilfældet. OPP har tværtimod en række elementer til fælles med den ganske specifikke forvaltningspolitik, som går under betegnelsen New Public Management (NPM). Tankegangen i NPM er, at den offentlige sektor skal tilnærmes markedet og private virksomheder. Det skal ske gennem at overtage organiserings-, regulerings-, styrings- og ledelsesprincipper fra markedet og den private sektor i så vid udstrækning som muligt. NPM anbefaler først og fremmest, at offentlig opgaveløsning flyttes over i privat regi. Og det er jo som fremgået, hvad OPP går ud på: Offentlig opgaveløsning fra design, over bygning og drift til serviceproduktion flyttes fra offentligt regi til private virksomheder.
- Den højeste form for NPM - flytning til private af offentlig opgaveløsning er egentlig privatisering, hvor både ejerskab, finansiering, udførelse og kontrol af opgaverne flyttes over i den private sektor. Lidt mindre vidtgående er udlicitering, idet det offentlige – i hvert fald formelt - beholder ejerskab og kontrollen (myndighedsopgaven med at tildele og visitere til ydelser). Men selve udførelsen af offentlige opgaver, hvilket jo er hovedparten, flyttes over i den private sektor. OPP er her tydeligt beslægtet med udlicitering, idet det offentlige på sigt beholder ejerskab og i sidste ende stadig står for finansiering. Men hvor overdragelsen af udførelsen af offentlige opgaver til private virksomheder ved almindelig udlicitering begrænser sig nogle få år, er der ved OPP tale om en betydeligt mere langsigtet overdragelse over 25 til 30 år, i hvilken periode den private virksomhed har ejerskabet og

står for finansieringen. På grund af flytningens langstrakte karakter kan OPP måske nærmest betragtes som en mellemform mellem egentlig privatisering og almindeligt udbud/udlicitering.

#### KRITIK AF NPM – OG OPP.

- *New Public Management promoveres af neoliberalistiske påstande om at give øget økonomisk effektivitet – påstande som imidlertid baserer sig mere på ideologi og teori end på økonomisk virkelighed. Og samtidig har NPM en række negative effekter. Når NPM vil udbrede markedsstyring i offentlig velfærdsservice indebærer det en indskrænkning af den politiske styring og dermed af demokratiet. Og NPM bygger på mistillid til offentligt ansatte, som ses som ”melende deres egen kage”, hvorfor NPM indebærer en voldsom oppustning af bureaukratiske kontrol og dokumentationssystemer.*
- *Også OPP træffes af denne kritik. OPP projekter fremhæves af tilhængere som billigere og bedre, men er i den økonomiske virkelighed dyrere. Brugen af OPP med lange kontraktperiode i kommunerne vil binde de kommunale politikere og det lokale demokrati og reduceres deres indflydelse og de store transaktionsudgifter til OPP betyder ikke mindre, men mere bureaukrati.*

#### Perspektivering og debatoplæg

- *Som fremgået må det anerkendes, at OPP på kort sigt kan aflaste offentlige budgetter og tilføre midler til offentligt anlæg og offentlige investeringer. Men på lang sigt bliver det dyrere og udvider ikke det offentliges ressourcerammer, men indskrænker dem tværtimod ligesom den økonomiske handlefrihed indskrænkes. Tankegangen om at mobilisere de mange milliarder i pensionsopsparing, ikke mindst i lønmodtagernes egne pensionskasser, kan virke relativt uskadelig, ja umiddelbart positiv. Så får vi bedre velfærd uden øget gæld.*
- *Men at droppe fx deponeringsregler og give fri bane for OPP pga. en indrømmet aktuel offentlig finansiel klemme kan blive problematisk på sigt, fordi nuværende regeringer risikere at binde det offentlige og skatteyderne til meget store økonomiske forpligtelser en lang årrække fremover, alt efter hvorledes modellen nu udformes. OPP er altså ikke på længere sigt nogen genvej til større velfærdsinvesteringer, tværtimod. Og skal pensionskasser have adgang til at investere i offentligt regi gennem OPP – projekter, er det svært at se, at andre private investorer ikke også skal have ret hertil. OPP kan hermed åbne for yderligere privatisering indenfor den offentlige sektor.*

- *Man foreslår forsigtigt kun begynde med en mere begrænset form for OPP i retning af Privat Finance Initiative (PFI), hvor de private står for finansiering, byggeri og evt. drift og vedligeholdelse, men ikke for serviceydelser. Men her vil det måske nok begynde, men hvor vil det ende. Med hvilke gangbare argumenter skal kommuner og en evt. efterfølgende borgerlig regering afvises i også at inddrage selve serviceproduktionen. Kommer vi så fra skolebyggeri og vedligeholdelse udført af private til "Mc Donalds skoler", hvor private også stor for selve undervisningen?*
- *Og at der er tale om privatisering i samme forstand som almindelig udlicitering er privatisering er hævet over diskussion. Faktisk vil OPP i mange tilfælde være mere vidtgående end almindeligt udbud og udlicitering, fordi bindingsperiode bliver meget længere. OPP er grundlæggende blot en anden form for New Public Management, der handler om at markedsgøre og privatisere den offentlige sektor. Og OP har da også de samme negative "sideeffekter" som andre former for NPM: Det indskrænker demokratiet og øget bureaukratiet, mens det samlet ikke øger den økonomiske effektivitet. Og hvis der åbnes op for den ene form for privatisering og NPM i form af Offentlig – Private Partnerskaber, hvorledes så begrænse andre former, fx udlicitering og konkurrenceudsættelse i kommunerne. Det hænger ikke sammen.*
- *Den tilsyneladende "smarte ide" om hurtigt at skaffe flere midler til velfærdsinvesteringer fra pensionskasserne kan i sidste instans åbne en ladeport for yderligere privatisering af den offentlige sektor og dermed for yderligere tilbagerulning af velfærdsstaten.*

## INDLEDNING.

Offentligt private-partnerskaber er aktuelt kommet på dagsordenen.

I sin mest vidtgående form indebærer offentligt private samarbejdsprojekter – OPP – at private inddrages i finansiering, etablering og drift af offentlige institutioner.

Den hidtidige VK – regering har i en årrække haft det som mål at fremme offentligt – private partnerskaber <sup>1</sup> og har så sent som i 2011 fremlagt en strategi herfor.

Belært af de uheldige erfaringer med privat finansiering af offentlige investeringer i forbindelse med Farum skandalen har man dog fastholdt, at kommuner som benyttede sig af OPP samtidig skulle deponere en sum svarede til den således privat tilførte kapital.

Hermed skulle OPP altså benyttes, hvis det gav en større effektivitet i byggeri og drift, men ikke i kraft af, at kommunerne lånte midlerne i stedet for at bruge egne penge.

Denne forsigtige tilgang har måske været baggrunden for, at omfanget af OPP – projekter indtil nu har været begrænset i Danmark.

Men på det seneste er det blevet foreslået at udbrede omfanget af OPP og at udbrede det til nye områder i kommunerne.<sup>2</sup> Dette ses navnlig som en måde at øge omfanget af investeringer på offentlige områder ved at mobilisere private midler, navnlig fra pensionssektoren. Det skal opsupplere de offentlige investeringer, som begrænses af statsunderskud og gæld. For at fremme metoden foreslås de hidtidige deponeringsregler til gengæld lempet.

Det anføres i den forbindelse, at OPP ”..giver bedre og billigere løsninger end traditionelle offentlige opgaveløsninger”. Men er dette rigtigt og hvad betyder OPP for den offentlige økonomi?

I vedlagte rapport ses i del I nærmere på, hvad OPP er? I kapitel 1 indkredses begrebet OPP og forskellige varianter heraf og i kapitel 2 ses på udviklingen i og udbredelsen af OPP i forskellige lande, herunder den hidtil i Danmark.

I del II diskuteres så funktionen af OPP nærmere med henblik på at afdække, hvad der er myter og hvad der er realiteter om OPP? I kapitel 3 dokumenteres begrundelserne for OPP, herunder navnlig at OPP er bedre og billigere samt at OPP udvider offentlige investeringer. I kapitel 4 analyseres og diskuteres dernæst, hvorvidt der i realiteterne er dækning herfor for disse opfattelser.

---

1) VK-regeringen: Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber. 2004 og Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde. 2011.

2) S-SF: Ny vækst gennem mobilisering af pensionssektoren. Aug. 2011.

Endelig ses i del III på forholdet mellem OPP og de neoliberalistiske styringsinstrumenter for den offentlige sektor, kendt under betegnelsen "New Public Management" som behandles skiftende regeringer, men navnlig VK har søgt at fremme de seneste årtier. I kapitel 5 analyseres forvaltningspolitikken "New Public Management" og redergøres for kritikken herimod og i kapitel 6 søges OPP indplaceret i forhold hertil.

Endelig sammenfattes og konkluderes på rapporten og der forsøges trukket nogle videre perspektiver i forhold til den aktuelle debat om at fremme offentlige investeringer gennem at tilføre private pensionsmidler via OPP - modellen.

**DEL I.:**

**HVAD ER**

**OFFENTLIGT PRIVATE**

**PARTNERSKABER (OPP)?**

## KAPITEL 1: HVAD ER OPP?

I det følgende søges først indkredset, hvori OPP består samt forskellige varianter over grundbegrebet. Endvidere belyses begrundelserne herfor fra arbejdsgiver og forskerside.

### 1.1. Grundbegrebet i OPP.<sup>3</sup>

OPP står som anført for Offentligt – Privat Samarbejde, hvilket er en oversættelse af den engelske betegnelse PPP: Public Private Partnership.

På visse infrastrukturområder har det som bekendt længe været almindeligt, at det offentlige lader private stå for selve bygningen af anlæg og bygninger såsom veje, skoler, sygehuse o.l. Og her er efterhånden blevet indført den praksis, at aftaleforholdet for at sikre lige mulighed for alle relevante private virksomheder og konkurrence herimellem i forhold til det offentlige tilvejebringes gennem almindelige offentlige udbud, hvor flere virksomheder kan deltage.

Det er dog i forbindelse med almindelige udbud det offentlige, som definerer opgaven, tilvejebringer finansieringen og har ejerforholdet samt i det videre normalt også står for drift og vedligeholdelse.<sup>4</sup>

Men OPP går i forhold hertil betydeligt længere, idet det også omfatter finansiering, drift og vedligeholdelse samt ejerforhold i en periode på op til 30 år.<sup>5</sup> Dvs. at den private virksomhed her står for alle sider af aktiviteten, herunder har ejerskabet, i en lang årrække, hvorefter dette kan, men ikke nødvendigvis skal overdrages til det offentlige.

I første omgang er det også den private virksomhed, som står for finansieringen, men det er dog i sidste ende det offentlige, som gennem løbende betalinger over de 30 år betaler enten direkte over

---

3) Denne fremstilling er inspireret af Bakke, Halvard: Offentligt privat samarbejd – dyrt og dumt. Fagforbundet, Oslo 2011.

4) Jf. Dansk Industri: Offentligt privat samarbejde – redegørelse 2010.

5) Jf. AKF: OPP-nyt, nr. 2

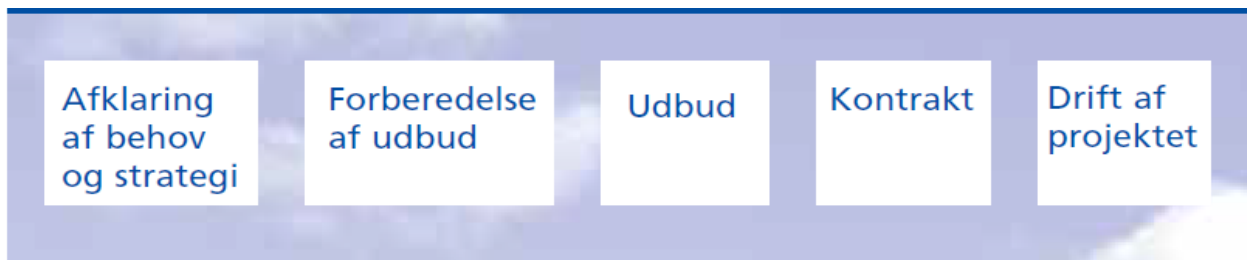
offentlige budgetter eller (mere sjældent) ved at de private ejere overtager dele af de offentlige indtægtskilder.

Men grundideen i OPP er med andre ord, at en kommune udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og produktion serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave.<sup>6</sup>

OPP er i sit egentlige grundbegreb således kendetegnet ved følgende <sup>7</sup>:

1. Udføreren (den private virksomhed) finansierer anlægsomkostningerne (i byggeperioden samt i driftsfasen) og afholder de løbende omkostninger til drift og vedligeholdelse. Finansieringen sker gennem den private virksomhedens indskud af egenkapital samt optagelse af lån.
2. Tilbudsgiver/udfører modtager i driftsfasen en løbende betaling, hvis størrelse er afhængig af anlægs-, drifts-, vedligeholdelses- og finansieringsomkostninger samt afkastkrav på den investerede egenkapital
3. Aftaleperioden er ca. 25-30 år med privat ejerskab til aktivet i hele aftaleperioden

Figur: Processen i et OPP – projekt.<sup>8</sup>



## 1.2. Forskellige modeller for offentligt – privat samarbejde.

OPP er en blandt en række for modeller for såkaldt ”Privat – offentligt samarbejde”. Om forholdet herimellem og såkaldt ”New Public Administration” længere fremme.

6) Jf. AKF: OPP-nyt, nr. 2

7) Jf. Schmidt-Jensen, Torsten: OPP vs. OPP-light. OPP-Nyt, nr. 5, 2010.

8) Kilde: Fogh-regeringen: Handlingsplan til fremme af offentlig privatnerskaber. 2004



De forskellige hovedmodeller for offentligt privat samarbejde er følgende<sup>9</sup>:

1. Klassisk, almindeligt udbud (kaldet licitation hvis bygge og anlæg)
2. Private Finance Initiative (OPP koncentreret om finansiering og byggeri)
3. Samlet udbud/OPP light (OPP koncentreret om byggeri og drift)
4. OPP Classic (OPP om både finansiering, byggeri, drift og vedligeholdelse samt serviceproduktion)
5. Offentlig-privat selskab – etablering af et fælles aktieselskab mellem fx en kommune og en privat leverandør

Af disse modeller for offentligt privat samarbejde generelt er ikke alle OPP – modeller. Det klassiske, almindelige udbud er fx IKKE en OPP – model.

Det klassiske udbud er den mest udbredte model for offentligt privat samarbejde og dækker 80-90 procent af det samlede offentlige private samarbejde. Kernen heri er kravspecifikation fra den offentlige som beskriver, hvad det er for en vare, tjenesteydelser eller bygge og anlægsopgave, som skal leveres. Den private virksomhed løser opgaven, men det offentlige tilvejebringer finansiering og har ejerskabet samt varetager efterfølgende drift.<sup>10</sup>

Udbud anvendes også ved OPP, men – jf. foran – indgår der i OPP altså mere end det rene udbud. I den klassiske OPP – model står den private virksomhed som anført for både finansiering, anlæg/byggeri, drift, vedligeholdelse og serviceproduktion.

Men navnlig i Storbritannien i 90'erne fik OPP en betydelig udbredelse i en variant, kaldet Private Finance Initiative (PFI), som lagde hovedvægten på finansiering af offentlige investeringer fra private virksomheder, mens selve driften og evt. serviceproduktionen og ejerskab forblev i offentligt regi. Baggrunden var mangel på offentlige midler til nødvendige infrastrukturinvesteringer og et ønske om at trække på privat finansiering til at løse kollektive behov.<sup>11</sup>

Selvom betegnelsen PFI vel egentlig nærmere tilhører en historisk periode, vil jeg i det videre bruge denne betegnelse om den mere begrænsede form for OPP, hvor den private virksomheds rolle er at stå for projektering, finansiering og byggeri samt evt. drift, vedligeholdelse, mens i hvert fald selve serviceproduktionen/produktionen af serviceydelser forbliver i offentligt regi. Det offentlige kan i denne model også selv stå for drift og vedligeholdelse.

9) Jf. oven anførte værk samt Jf. Bakke, Halvard.

10) Jf. DI: Offentlig privat samarbejde – redegørelse 2011, s 45

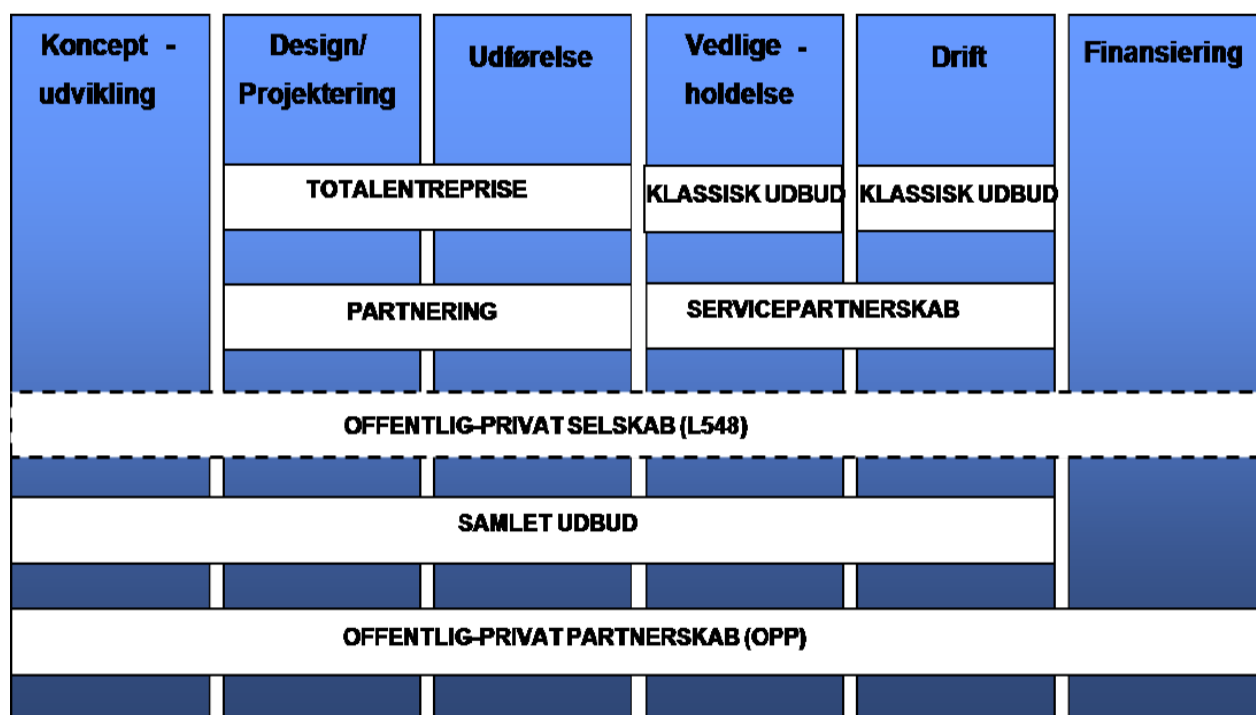
11) Jf. Bakke, Halvard, s 39.

Modsat er det i samlet udbud, også kaldet OPP light, det offentlige, som tilvejebringer finansiering og om har ejerskabet i hele perioden, men der indgås med en privat virksomhed en kontrakt om projektering, etablering/renovering samt drift og vedligeholdelse for en periode for 10-15 år, men altså ikke så langvarige kontraktforhold som ved OPP Classic.<sup>12</sup>

Endelig kan der dannes offentlig – private aktieselskaber, som strengt taget kan betragtes som mere formaliseret form for OPP.

En kommune eller region må som hovedregel ikke drive erhvervsvirksomhed. Der er dog mulighed for at kommuner og regioner kan danne aktieselskaber med private virksomheder. Et sådant Offentligt private selskab skal have mindst 25 % privat kapital og den offentlige part skal afhænde aktierne, hvis mere end 25 % af selskabets omsætning stammer fra salg til andre end kommuner og regioner.<sup>13</sup>

Figur: Modeller for offentlig - privat samarbejde, herunder former for OPP.<sup>14</sup>



Note: PFI indgår ikke i ovenstående oversigt.

12) Jf. DI: Offentlig privat samarbejde – redegørelse 2011, s 52 og 82 samt jf. Scharff, Jakob og Trine Kronbøl: Et fælles sprog m offentlig privat samarbejde. OPP-Nyt nr. 3, 2009

13) Jf. Oven anførte værk, s. 50.

14) Kilde: Erhvervs - og byggestyrelsens OPS-enhed – OPS – innovative modeller i byggeriet. OPP-nyt nr. 2, 2009.

I det følgende bruges betegnelsen OPP med mindre andet er anført om den klassiske, mest omfattende form, hvor som anført en kommune udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og produktion serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave.

## KAPITEL 2: UDVIKLINGEN AF OPP.

I det følgende ses på, hvorledes OPP har udviklet sig i EU, i enkelte særligt bemærkelsesværdige lande samt – kort – i Danmark.

### 2.1. OPP i EU.

Omfanget af OPP er øget betydeligt i EU igennem 90'erne og i 00'erne. Navnlig i begyndelsen havde anvendelsen af OPP til formål at afhjælpe stramme rammer for offentlige investeringer og gældsstiftelse gennem inddragelse af privat kapital.<sup>15</sup> Dette skete i stor udstrækning som de tidligere omtalte PFI – Private Finance Initiative.

Udbredelsen af OPP som PFI havde ikke mindst sammenhæng med indgåelsen af Maastricht – traktaten og indgåelse af Vækst og Stabilitetspagten, der lagde begrænsning på medlemslandenes underskud og gæld.

Det offentlige underskud måtte ikke overstige 3 % af BNP og gælden ikke 60 %. Dette satte gang i OPP som en måde til at undgå offentlig gæld ved i stedet at mobilisere privat kapital til offentlige investeringer.

EU har dog siden i et vist omfang strammet op på, i hvilket omfang private investeringer i offentligt regi kan stå uden for statsregnskabet.<sup>16</sup>

Der har været en betydelig vækst i OPP – projekter i EU. Ifølge Den europæiske Investeringsbank blev der i perioden 1990 -09 indgået over 1300 OPP kontrakter af en værdi på over 5 mio. kr euro.<sup>17</sup> Den samlede kapitalværdi heraf var på over 250 mia. euro.

Omfanget har været stigende navnlig 1996 til 98 og 2005 til 07, men tog under finanskrisen i 2009 et betydeligt dyk.

---

15) Jf. Petersen, Ole Helby: Public private Partnership: Policy and regulation, s 33.

16) Jf. Bakke, Halvard, s. 14-15.

17) Kilde: Den Europæiske Investeringsbank juli 2010.

I de fleste EU lande ekskl. Storbritannien er der fortrinsvis tale om OPP – projekter på transportområdet. Over 80 % af værdien gælder transport og heraf igen udgør vejbyggeri broderparten.<sup>18</sup>

Den samlede økonomiske betydning af OPP er dog forsat overskuelig. Investeringerne i form af OPP udgjorde i perioden 2005-2008 i EU ekskl. Storbritannien omkring 5 pct. af de samlede investeringer i transportsektoren og omkring 1 % i sundhedssektoren.

OPP investeringerne udgør mindre end 1 pct. af samlet BNP i EU.<sup>19</sup>

## 2.2. OPP i enkelte lande.

Det er ikke mindst først de konservative regeringer og siden New Labour i Storbritannien, som har været førende i anvendelsen af OPP – modellen. I perioden 1990 – 2009 står Storbritannien for omkring 2/3 af alle europæiske OPP – projekter og over halvdelen af den samlede kapitalværdi. Nr. to er Spanien med omkring 10 % efterfulgt af Frankrig og Tyskland med omkring 5 %.

Udenfor er EU OPP navnlig også blevet brugt i Australien og Canada.<sup>20</sup>

Også med hensyn til anvendelsesområde skiller Storbritannien sig ud, idet OPP projekter her især har været anvendt i uddannelsessektoren (27 %) og sundhedssektoren (25 %), mens transport her kun udgør 17 % af totalen, hvilket som anført adskiller sig fra majoriteten af EU lande, hvor transportprojekter dominerer.

I Storbritannien udgør OPP 10 – 15 % af de samlede offentlige investeringer siden 1996, hvilket som fremgået er en del højere end i EU i øvrigt. Men selv i Storbritannien foregår størstedelen af offentlige investeringer på traditionel vis.

I både Sverige og Finland udgør andelen af OPP-projekter 0,1 % af det samlede antal projekter i EU og repræsenterer 0,2 promille af den samlede kapitalværdi.<sup>21</sup>

---

18 ) Jf. Bakke, Halvard, s. 17 – 18.

19) Jf. ibid.

20) Jf. Petersen, Ole Helby og Karsten Vrangbæk: Udenlandske erfaringer og danske fremtidsudsigter om OPP. OPP-Nyt nr. 4, s. 7 ff., 2010.

21) Jf. Bakke, Halvard, s. 17 – 18.

Storbritannien har som anført skilt sig ud ved stor udbredelse af OPP. En nylig opgørelse viste, at Storbritannien har gennemført mere end 920 OPP – projekter.<sup>22</sup>

De britiske OPP – projekter adskiller sig også fra resten af EU ved fortrinsvist at være i uddannelses samt i sundhedssektoren. På sidstnævnte område er OPP blevet anvendt i forbindelse med byggeriet af nye sygehuse og på uddannelsesområdet til bygning af nye skoler.

### **2.3. OPP i Danmark.**

Også i Danmark har anvendelsen af OPP indtil nu været begrænset svarende til, hvad der har været tilfældet i Sverige og Finland.

Pr. 1. halvår 2010 var der i Danmark 9 OPP-projekter gennemført eller under gennemførelse:

- En folkeskole i Herning Kommune
- Nye arkiver til Rigsarkivet i København (staten)
- En tinglysningsret i Hobro
- Et skattecenter i Haderslev
- En folkeskole på Langeland
- En bygning til stadsarkivet i Aalborg
- En motorvejsstrækning mellem Sønderborg og Kipleve
- 4 nye retsbygninger i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding

Desuden var der forundersøgelser i gang til yderligere 17 kommunale og regionale OPP-projekter.<sup>23</sup>

OPP har altså fået en langsom udbredelse i Danmark.

Dette må vurderes ikke mindst at have sammenhæng med de hidtil anvendte deponeringsregler<sup>24</sup>, som har begrænset den økonomiske tilskyndelse hos kommunerne til at indgå i OPP – projekter.

---

22) Jf. Petersen, Ole Helby og Karsten Vrangbæk: Oven anførte værk.

23) Jf. Petersen, Ole Helby og Karsten Vrangbæk: Oven anførte værk, s. 8

Reglerne indebærer, at et privat finansieret OPP – projekt i princippet betragtes som en lejeaftale med en efterfølgende aftale om drift. Men at lejeerstatte en kommunal anlægsudgift, hvor kommunen selv ville have investeret. Dvs. lejen ses som en slags lån. Derfor opfattes privat finansierede OPP – projekter reelt som låntagning. Og for at staten kan styre den samlede offentlige låntagning og anlægsinvestering er der begrænsninger på, hvad kommunerne kan lånefinansiere på anlægsområdet. Kommunerne kan dog komme her udenom ved at deponere et beløb svarende til anlægsprisen. Men hermed neutraliseres den likviditetsgevinst, som kommunerne ellers ville have opnået ved at leje et anlægsaktiv fremfor selv at opføre det. <sup>25</sup>

Kommunerne får altså ikke flere penge i kassen gennem at private midler skydes ind i et OPP projekt i stedet for kommunens egne, fordi kommunen skal deponere en tilsvarende sum.

Afskaffer man denne begrænsning, fx ved at give fri adgang til at ”låne” privat kapital til OPP – projekter, ville kommunerne kunne igangsætte byggerier selvom de ikke har penge hertil i kassen. Dermed ville det være vanskeligt at sikre en overordnet makroøkonomisk styring af den offentlige sektors anlægsbudgetter.

Eller på almindeligt dansk: Så ville kommunerne frit kunne investere løs ved at invitere private indenfor til at låne dem pengene. <sup>26</sup>

Den nu afgående VK – regering har imidlertid til hensigt at speede processen med udbredelser af privatisering og konkurrenceudsættelse, herunder gennem OPP op. VK – regeringen fremlagde derfor ikke blot fremlagt en ”Strategi til fremme af offentlig – privat samarbejde”. Men vil også øge kravet til kommunerne om, hvor stor en andel af deres aktiviteter, som kommunerne skal ”konkurrenceudsætte”. Og VK- regeringen har i Vækstfonden fremlagt forslag om indførelse af ”tvangsudbud” dvs. at kommunerne skulle forpligtes til at udbyde 5- 8 nye områder hvert år. <sup>27</sup>

---

24) Jf. Hjelholt, Anders: Kommunernes (manglende) omfavelse af OPP. OPP-Nyt nr. 5, s. 8, 2010.

25) Jf. Indenrigsministeriet: Lånebekendtgørelse for kommunerne.

26) Jf. DI: OPP – redegørelse 2011, s. 53.

27) Jf. Vækstforum: Anbefalinger

**DEL II:**

**MYTER**

**OG**

**REALITETER OM**

**OPP?**



## KAPITEL 3: BEGRUNDELSER FOR OPP.

### 3.1. OPP giver højere effektivitet.

Begrundelsen for offentligt privat samarbejde, herunder OPP, finder vi ikke mindst hos arbejdsgivere såvel som den hidtidige borgerlige regering.

Dansk Industri (DI) begrundet helt overordnet på offentligt privat samarbejde med, at ”... opgavevaretagelsen kan effektiviseres mellem 15 og 20 pct. ved at lade private virksomheder udføre opgaverne – vel at mærke uden at man går på kompromis med kvalitets og serviceniveauet. Øget offentlig - privat samarbejde giver med andre mere velfærd for pengene.”<sup>28</sup>

Den angives således at offentligt privat samarbejde, herunder OPP, giver en mere effektiv opgavevaretagelse. Dels fordi det offentlige inden udbud kommer igennem en beskrivelse og ”tilskæring” af opgaven, som i sig selv virker ”rationaliserende”. Men dels – og først og fremmest – fordi opgaver, der udsættes for konkurrence, bliver løst mere effektivt.<sup>29</sup>

Det er også et synspunkt, der som tidligere anført fremføres i den aktuelle debat om at bruge OPP – modellen til at kanalisere pensionsmidler ind i offentlige investeringer, at ”Udenlandske erfaringer tyder nemlig på, at inddragelse af private partnere i design, opførelse og drift af offentlig infrastruktur giver bedre og billigere løsninger end traditionelle offentlige opgaveløsninger”.<sup>30</sup>

### 3.2. OPP giver højere kvalitet og innovation.

Hertil ser vi også begrundelser om, at OPP bidrager til viderebringe privat innovation og kvalitet til det offentlige. Således anførte VK regeringen i sin handlingsplan til fremme af OPP<sup>31</sup> at

---

28) Jf. DI: Redegørelse for offentlig privat samarbejde 2010, s. 5 (forord) og jf. Redegørelse 2011, forord (s. 5)

29) Jf. DI: Redegørelse for offentlig privat samarbejde 2011, s. 29.

30) Jf. S+SF: Ny vækst gennem mobilisering af pensionssektoren, s 4

31) Fogh-regeringen: Handlingsplan til fremme af offentlig - private partnerskaber. 2004, s. 11

- OP kan i højere grad en traditionel udlicitering give rum til innovation både i organiseringen og håndteringen af de offentlige opgaver ... og bidrage til, at de offentlige ydelser gentænkes og nyudvikles
- OPP indebærer ... en bedre udnyttelse af de offentlige og privat kompetencer.. og være en kilde til vidensdeling og kompetenceudveksling mellem den offentlige og private sektor

Det fremføres også i dag som begrundelse for OPP, at ”Derudover kan OPP forbedre kvaliteten”.<sup>32</sup>

### 3.3. OPP skaffer flere ressourcer.

Og endelig – jf. indledningen – er OPP set som en måde at oparbejde finansiering for offentlige investeringer uden (på kort sig i hvert fald) at belast offentlige budgetter og gæld.<sup>33</sup>

I en situation, hvor der er stigende fokus på staternes gælds niveau, ses private midler investeret på offentlige områder gennem OPP som et vigtigt alternativ og supplement til offentlige lån til investeringer.

Hermed kan OPP ”afbøde de budgetbegrænsninger den offentlige sektor har for at foretage offentlige investeringer”.<sup>34</sup>

OPP skal altså flytte anlægsudgifter fra det offentlige til private virksomheder. Hermed anføres det at man kan muliggøre et højere investeringsniveau på en række offentlige områder.

Det er som anført ikke mindst denne vinkel, som har været fremme i den aktuelle debat om at bruge OPP mere indenfor offentligt anlæg, byggeri og offentlige investeringer.

---

32) Jf. S+SF: Ibid.

33) Jf. Christensen, Lasse Ring: OPP i Danske kommuner, OPP-Nyt nr. 1, s. 2 samt jf. Bakke, Halvard, s. 12 ff.

34) Jf. S+SF: Ibid.

### **3.4. OPP giver private virksomheder nye markeder.**

Endelig anføres også mere direkte politisk - ideologiske mål for at fremme OPP.

Således fremholdt Fogh – regeringen det som en fordel ved OPP, at det kan bidrage til ”... at private virksomheder få adgang til nye markeder”.<sup>35</sup>

### **3.5. Delkonklusion.**

Hovedbegrundelser for at bruge OPP er således:

- At OPP for det første er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning
- At OPP for det andet er mere effektivt driftsmæssigt og giver bedre kvalitet her
- og at OPP endelig for det tredje skaffer flere ressourcer til anlæg og investeringer end det offentlige selv kan.

---

35) Jf. Fogh - regeringen: Handlingsplan til fremme af offentlig - private partnerskaber. 2004, s. 11

## KAPITEL 4: REALITETER OM OPP.

I det følgende skal forannævnte tre hovedbegrundelser for OPP diskutere nærmere og kritisk: At OPP for det første er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, at OPP for det andet er mere effektivt driftsmæssigt og giver bedre kvalitet her og at OPP endelig for det tredje skaffer flere ressourcer til anlæg og investeringer end det offentlige selv kan.

### 4.1. OPP har højere finansieringsomkostninger.

En stor del af ethvert, også ethvert offentligt, anlægs-, bygge – eller investeringsprojekt, består i finansieringsomkostninger.

Men her vil enhver OPP – aftale altid have højere finansieringsomkostninger end traditionel offentlig opgaveløsning, uanset om også det offentlige skaffer midlerne til investeringen gennem lån. Det skyldes, at for den eksterne finansierings vedkommende vil risikoen af långivere altid blive betragtet som lavere ved det offentlige end for en privat virksomheds vedkommende. Derfor kan det offentlige som låntager stort set altid opnå en lavere rente end private låntagere.

En del af kapitalen til sådanne anlægs – og investeringsprojekter vil typisk også tilvejebringes af egne midler, hvad enten det er det offentlige eller en privat virksomhed. Men igen vil den private virksomhed her være dyrere, fordi den private virksomhed naturlig vil have et afkastkrav til sin investering, der skal honoreres af det offentlige gennem de løbende betalinger.

Endelig skal der til et OPP - projekt ikke alene lånes til en højere rente pga. større risiko hos en privat virksomhed, men renten stiger herudover på grund af den lange bindingsperiode på 25 til 30 år for klassiske OPP projekter. På grund af bindingsperioden skal betales en præmie til långiver på op mod 2 % højere rente pr år i kontraktperioden.<sup>36</sup>

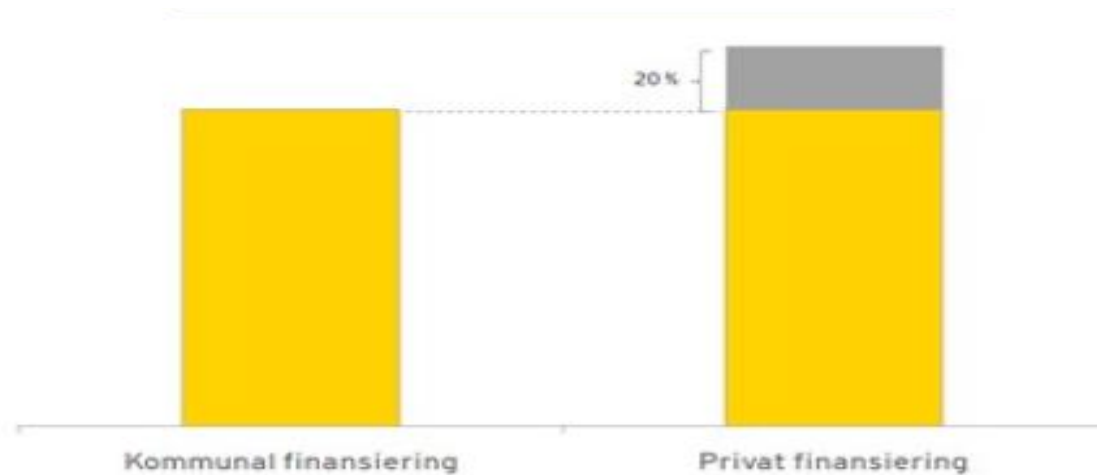
Offentlig finansiering betyder derfor alt i alt betydeligt lavere finansieringsomkostninger set over den samlede aftaleperiode. I nedenstående eksempel er der taget udgangspunkt i en investering på ca. 100 mio. kr. (svarende til en mindre skole). I dette eksempel vil alene rentespændet mellem offentlig og privat finansiering, set over hele af-taleperioden, medføre en meromkostning på ca. 15-20 % ved privat finansiering af projektet sammenlignet med offentlig finansiering (Forudsætninger:

---

36) Jf. Bakke, Halvard, s. 6.

Rentespænd fra offentlig til privat finansiering 1,5-1,75 %, diskonteringsrente 5 % og garantirente 0,4 %)

Figur: Offentlig versus privat finansiering.<sup>37</sup>



Denne fordyrelse gør sig selvsagt allermest gældende for det klassiske OPP, men rammer også OPP som PFI.

#### 4.2. Private virksomheder koster i afkastkrav og risikopræmie.

En del af kapitalen til sådanne anlægs – og investeringsprojekter vil typisk også tilvejebringes af egne midler, hvad enten det er det offentlige eller en privat virksomhed. Men igen vil den private virksomhed her være dyrere, fordi den private virksomhed naturlig vil have et afkastkrav til sin investering, der skal honoreres af det offentlige gennem de løbende betalinger.

Det fremføres undertiden som et argument for OPP – projekter, at der for det offentliges vedkommende sker en risikospredning, idet den private virksomhed overtager en del af omkostningerne ved usikkerheden omkring omkostninger eller indkomst i forbindelse med projektet.<sup>38</sup>

37) Jf. Ahm, Klaus, Claus Duch og Guri Weihe: OPS – erfaringer fra skoleområdet. OPP – Nyt nr. 6, s 3.

38) Jf. Bakke, Halvard: O.a.v., s 6.

Men igen vil staten og kommunerne blive betragtet som solide betalere i forbindelse med en risikovurdering, der fx skal foretages af en bank i forbindelse med långivning til private virksomheder. Risikoen vil vurderes som større ved en privat virksomhed. Og den private virksomhed selv vil selvsagt kræve sig betalt for den risiko, den løber. Også derfor vil omkostningerne i forbindelse med OPP være højere end traditionel offentlig opgaveløsning.

Hertil høres undertiden fremført den teoretiske betragtning, at i et velfungerende kapitalmarked bør prisen på penge – uanset om de tilvejebringes af det offentlige eller det private – alt andet lige være den samme. Ved offentlige projekter bør derfor anvendes samme kalkulationsrente som gælder for private. Men under en finanskrisen er finansielle markeder langt fra velfungerende og de facto vil det offentlige kunne låne billigere i de konkrete projekter.<sup>39</sup>

### **4.3. OPP giver større transaktionsomkostninger.**

En tredje fordyrende omstændighed ved OPP – projekter er, at der vil være betydelig såkaldte ”transaktionsomkostninger” forbundet med dem – dvs. udgifter til udarbejdelse af udbudsmateriale, kontraktforhandling og indgåelse samt opfølgning.

Udgiften til opfølgning bliver ikke mindst betydelige af, at der er tale om kontrakter op til 30 år, hvor en nøje overvågning vil være nødvendig for at sikre, at det offentlige får hvad det betaler for.

Ifølge en norsk undersøgelse udgør transaktionsomkostninger mellem 1,5 og 3 % pr. OPP – projekt.<sup>40</sup>

Der ses undertiden også den påstand fremført som argument for OPP, at man herved opnår en smidigere produktion og mindre bureaukrati. Men kravene og dermed tidsanvendelse til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning er betydeligt større end ved en traditionel offentlig gennemførelsesmåde.

Dermed giver OPP ikke mindre, men mere bureaukrati.

Dette fordyrende aspekt ved OPP rammer alle former for OPP, men jo længerevarende kontraktforholdet er, jo mere omfattende bliver opfølgningsindsatsen selvsagt.

---

39) Jf. Birk, Stine OPP i finanskrisen. OPP – Nyt nr. 2, 2009

40) Jf. Bakke, Halvard, s. 30.

#### 4.4. Ikke dokumenteret, at OPP giver højere effektivitet i drift og/eller serviceproduktion.

Når finansieringsomkostninger og transaktionsomkostninger er højere for OPP projekter end for traditionel offentlig opgaveløsning, vil OPP projekter kun være mere fordelagtige, hvis disse meromkostninger opvejes af større effektivitet i drift og i evt. serviceproduktion (hvis denne også udføres af den private virksomhed).

Her anføres det ofte, at privat effektivitet giver en sådan større effektivitet. Men generelt er der ikke i forskningen på området belæg for denne påstand. Tværtimod viser evalueringer af OPP fra udlandet, at erfaringerne indtil nu har været blandede, idet ”antallet af studier på negativsiden er cirka lige så højt som antallet af studier på positivsiden”.<sup>41</sup>

Herhjemme har Dansk Industri generelt i forbindelse med udbud/licitation fremført en tilsvarende påstand om, at ”med udgangspunkt i dokumenterede erfaringer fra kommunerne kan man forvente en besparelse på 15 % ved at konkurrenceudsætte offentlige velfærdsopgaver”.<sup>42</sup> Denne gevinst er opgjort ved at vurdere 57 af 98 cases fra Udbudsportalen.

DI bemærker imidlertid selv, at ”casene er selvsagt ikke repræsentative, hverken i antal, geografisk spredning eller med hensyn til positive eller negative konsekvenser ved konkurrenceudsættelse”.

Den manglende repræsentativitet og sikkerhed i tallene er imidlertid lige netop problemet ved DI s opgørelser af sådan gevinst ved udlicitering, herunder ved OPP. Mange af casene er valgt og indberettet af kommunerne selv og det er ofte ikke dokumenteret på hvilket grundlag casene er valgt. Hertil kommer mangler i opgørelsen med hensyn til, over hvor langt tid besparelsen er opgjort, om fx transaktionsomkostninger er medregnet og/eller om evt. besparelser er sket på bekostning af kvaliteten.<sup>43</sup>

I ”Redegørelse for Offentligt Privat Samarbejde 2010” foretog DI en tilsvarende opgørelse om end på et mere begrænset udvalg af cases og nåede frem til en gevinst ved udlicitering på 15-20 %.<sup>44</sup> Undersøgelsen var imidlertid behæftet med en lang række afgørende problemer, som bevirkede at DI i realiteten pustede gevinsten voldsomt op.<sup>45</sup>

---

41) Jf. Petersen, Ole Helby: Forord til OPP-nyt nr. 6, s. 1. 2011.

42) Jf. D: Redegørelse om offentlig privat samarbejde 2011, s. 29.

43) Jf. Løvgren, Mette: Frit spil for myter om udlicitering. FTF 28/9-11. Interview med Ole Helby Petersen.

Samt jf. Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelm, Karsten Vrangbæk og Lisa La Cour: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011. AKF.

44) Jf. DI: Redegørelse for offentlig privat samarbejde 2010, forord. (s. 5)

45) Jf. Dinesen, Jakob Bork: Tvivlsom redegørelse fra DI, *Kronik i Berlingske* 18/4.10

- DI havde frasorteret omkring halvdelen af de på udbudsportalen foreliggende cases, fordi der her slet ikke var opgjort eller givet nogen økonomisk gevinst eller kun lille gevinst. Men herved forhøjes naturligvis den opgjorte gevinstprocent i forhold til, hvis de ”mindre givende” var medregnet.
- Hertil kommer, at hvis besparelsen angives som et interval, fx 1 til 1,5 mio. kr. valgte DI altid det højeste beløb ligesom DI i en række tilfælde valgte bruttobesparelsen uden at modregne transaktionsomkostninger til fx selve udbuddet
- Undersøgelsen skulle dokumentere gevinsten ved at bruge PRIVATE VIRKSOMHEDER som leverandører, men DI medtog flere udbud (Århus og Fredericia) hvor offentlige leverandører vandt udbuddet
- Og endelig beregnedes gevinsten som et simpelt gennemsnit. Dvs. at 280.000 kr. = 39,3 % besparelse på ligbrænding i Odense kommune talte lige så meget som de 10 mio. kr = 14,3 %, som udbud af pleje i Gribskov forventes at give<sup>46</sup>

Dvs. at gevinsten på 15-20 % byggede på konsekvent ”taljonglering” ved at fravælge cases med ingen eller små besparelser, overdrive de valgte besparelsers omfang samt anden behændig ”jonglering”<sup>47</sup>

#### **4.5. Private virksomheder får monopol – og det koster også.**

Endelig egner OPP – modellen naturligt nok bedst til større anlægs-, bygge – og investeringsprojekter, men stiller på grund heraf og på grund af den lange bindingsperiode hermed store kapitalkrav.

OPP passer dermed bedst for store firmaer med stor kapacitet og bedre tilgang til finansiering. Men konsekvensen kan blive, at der kommer færre tilbudsgivere end ved en traditionel gennemførelsesmodel.

Alene herved vil tilbudsgiverne stå stærkere overfor det offentlige i forbindelse med kontraktindgåelse, hvilket kan koste.

Hertil kommer, at der over en så lang kontraktperiode som 25 til 30 år ofte vil opstå behov for forandringer i løbet af kontraktperioden, som der ikke er taget højde for i kontrakten

---

46) Jf. Dinesen, Jakob Bork: Oven anførte værk.

47) Jf. Lund, Henrik Herløv: Udlicitering i arbejdsmarkedspolitikken: Højere effektivitet eller økonomisk favorisering.



Men ved forhandlingerne om sådanne ændringer, vil OPP – kontraktindehaverfirmaet reelt stå i en monopolsituation, noget som også kan øge omkostningerne i forhold til, hvis ændringerne kunne sendes i almindeligt udbud.<sup>48</sup>

Dette fordyrende aspekt rammer naturligvis primært OPP Classic og OPP light med kontraktperioder på fra 15 og op til 30 år.

#### **4.6. Det offentlige får på sigt ikke øgede ressourcerammer, tværtimod.**

Alt i alt vil OPP - projekter med større finansieringsomkostninger, større transaktionsomkostninger, større ændringsomkostninger og kun tvivlsom driftsbesparelser i sig selv blive dyrere end traditionel offentlig opgaveløsning.

Dermed vil de også belaste de offentlige budgetter.

Men hvad så med argumentet om, at brug af OPP – modellen kan afhjælpe begrænsninger på offentlige budgetter og gæld og dermed muliggøre et højere offentligt investeringsniveau end ellers?

Det må først konstateres, at de samlede offentlige ressourcerammer ikke forøges gennem OPP. Man må medgive, at der her og nu og på kort sigt kan tilføres offentlige investeringer flere midler end det offentlige i en presset situation kan tillade sig. Men på længere sigt sker der ikke nogen forøgelse af de offentlige ressourcerammer. Tværtimod bliver disse mindre, fordi finansieringen er dyrere.<sup>49</sup>

Udgifterne spredes godt nok over flere år, men flyttes ind i fremtiden, hvilket igen som anført øger finansieringsomkostningerne. Samtidig indskrænkes det offentliges økonomiske handlerum på længere sigt, fordi en stigende del af de offentlige budgetter vil blive fastfrosset til betaling af private leverandører.<sup>50</sup>

Det offentlige kan dermed komme i den situation i forbindelse med fremtidige besparelser, at man på grund af de fikserede investeringsomkostninger nødsages til at spare på selve driften og

---

48) Jf. Bakke, Halvard, s. 7.

49) Jf. oven anførte værk, s. 42. /

50) Jf. O.a.v., s.46.

serviceproduktionen i de offentlige institutioner, som er skabt gennem OPP – projekter, fordi der ikke kan røres ved kontraktfastlagte betalinger til OPP – leverandører.<sup>51</sup>

#### **4.7. OPP udhuler det (lokale) politiske demokrati.**

Endelig udhuler OPP (det lokale) demokrati.

Når kommunale politikere indgår kontrakter med private leverandører, fraskriver selv samme politikere sig muligheden for at gribe ind og ændre i den service, der leveres til borgere.

Ikke alene mistes hermed indflydelse på (lokal)samfundet, men også fleksibiliteten og muligheden for at tilpasse ydelser, når ydelsesformer og niveauer fx låses fast i kontrakterne med de private licitationstagere.

Politikerne udliciterer med andre ord deres egen magt.<sup>52</sup>

I forbindelse med almindelig udlicitering kan det måske endda forekomme overskueligt, idet det typisk er fire år ad gangen – fra kontrakten skrives under, til den skal genforhandles – at politikerne er lammede og må tilsidesætte borgernes klager, krav eller ønsker.

Men ved OPP er denne horisont helt anderledes lang: Ved OPP light måske op til 15 år, men i OPP Classic 25 til 30 år.

De demokratiske problemer forstærkes, hvis politikerne vælger sådanne partnerskabsaftaler, der løber over 30 år. Hvis der er 30 år, hvor man ikke kan justere noget, så er det ikke bare en enkelt, men 7 til 8 valgperioder ud i fremtiden.

Hvad hvis man efter 15 år ikke længere har brug for den gennem OPP opførte skole, men er bundet til den 15 år yderligere? Så kan kommunen stå med valget mellem at betale driften så længe eller opsige kontrakten, hvilket også kan blive dyrt.<sup>53</sup>

---

51) Jf. O.a.v., s 21.

52) Jf. Christensen, Katrine Birkedal og Benjamin Rothenborg Vibe: Lokalpolitikere udliciterer deres egen magt. Ugebrev A4 10/10-2010. Interview med Morten Balle Hansen.

53) Jf. oven anførte værk. Interview med Ole Helby Petersen.

Dette er naturligvis også navnlig et kritisk aspekt, som gør sig gældende ved OPP Classic og OPP light

#### **4.8. Er OPP en sten i skolen på den overordnede økonomisk politiske styring?**

Endelig kommer på mere overordnet statsligt plan ved fx en lempelse af deponeringsregler det tidligere anførte problem om, hvordan man på overordnet plan skal styre investeringer i offentligt regi?

Afskaffer man denne begrænsning, fx ved at give fri adgang til at ”låne” privat kapital til OPP – projekter, ville kommunerne kunne igangsætte byggerier selvom de ikke har penge hertil i kassen. Dermed ville det være vanskeligt at sikre en overordnet makroøkonomisk styring af den offentlige sektors anlægsbudgetter.

Eller på almindeligt dansk: Så ville kommunerne frit kunne investere løs ved at invitere private indenfor til at låne dem pengene.

#### **4.9. Delkonklusion.**

Påstanden om, at OPP er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, er imidlertid forkert. Det skyldes, at det offentlige generelt kan låne billigere end private virksomheder, hvorfor OPP har større finansieringsomkostninger. Endvidere er OPP også dyrere i afkastkrav end offentlige investeringer. Hertil kommer, at OPP medfører betydelige ”transaktionsomkostninger” til det offentlige til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning.

Skal OPP som helhed være billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, kræver det, at disse større etableringsomkostninger ved OPP opvejes af højere løbende effektivitet i drift og evt. i produktion. Men der er der ikke afgørende dokumentation for, at private virksomheder kan gøre så meget billigere. Tværtimod risikerer OPP s lange bindingsperiode på op til 30 år at give private virksomheder monopol på fremtidige ændringer, som kan koste dyrt i uundgåelige ændrings – og vedligeholdelsesomkostninger.

Vedrørende de offentlige ressourcer til investeringer og anlæg må det anerkendes som rigtigt, at OPP på kort sigt kan erstatte og opsupplere offentlige midler til investeringer og dermed aflaste offentlige budgetter og gæld. Men på længere sigt skal de private virksomheder have deres kapital tilbage med afkast og renter og udgiften flyttes hermed blot frem i tid og de offentlige rammer

bliver tilmed mindre end de ellers ville have været, fordi der løber dyre merudgifter på, herunder til transaktionsudgifter.

Endelig indebærer navnlig de mere langstrakte former for OPP en problematisk binding på det lokale kommunale styre og demokrati og det kan også give problemer for overordnet makroøkonomisk styring.

## **KAPITEL 5: ERFARINGER OM OPP.**

### **5.1. Generelle erfaringer.**

Som anført mener tilhængere af OPP, at offentlig - private partnerskaber er billigere, bedre og mere effektivt end traditionel offentlig opgaveløsning.

Påstanden har som beskrevet imidlertid ikke belæg i den videnskabelige forskning.

Den danske forsker Ole Helby Petersen (AKF) anfører således, at ”erfaringerne indtil nu har været blandede i mange lande og i de fleste sektorer”.<sup>54</sup>

Påstandene om fordelene ved OPP må derfor i nok så højt grad anses for ideologisk baseret i lighed med megen af retorikken omkring New Public Management.

### **5.2. Storbritannien.**

Som anført har erfaringerne med OPP i Danmark været sparsomme derfor kan det være naturligt at kigge til udlandet.

Her har som tidligere ikke mindst Storbritannien set mange OPP – projekter. Storbritannien startede med OP tilbage i 1992 og har anvendt OPP – modellen til en bred vifte af sektorer såsom skoler, sygehuse og transport, men også til fængsler, politistationer, offentlige kontorbygning og forsvarsområdet.

Mere end 920 OPP projekter var det i 2010 blevet til.

Det engelske finansministerium har i evalueringer af OPP – projekterne vurderet dem positivt i de fleste tilfælde. Men britiske og udenlandske forskere, som har evalueret de samme projekter, har

---

54) Petersen, Ole Helby: Forord til OPP -. Nyt nr. 6, 2011

været betydeligt mere skeptiske og hævder at der mangler beviser for, at OPP faktisk leverer billigere og bedre løsninger.

Samtidig kritiseres de engelske myndigheds evalueringer for at mangle tilstrækkeligt sammenligningsgrundlag samt for at være ”biased” i en OPP – positiv retning.<sup>55</sup>

Det engelske Sundhedsministerium mener således, at den omfattende benyttelse af OPP – modellen til bygning af nye sygehuse har givet ”value for money”. Men en kritisk beregning anfører, at driften ved de OPP – finansierede sygehuse er 12 % dyrere end ved offentlige sygehuse.<sup>56</sup>

Også i forbindelse med det omfattende byggeri af nye skoler som OPP – projekter har været heftigt kritiseret for langt fra at opfylde målene.

Finansministeren i den nye konservative – liberale regering i Storbritannien, George Osborne, var som skyggefianansminister også stærkt kritisk overfor OPP, idet han anførte: ” Vi har fået alle minussiderne med dyre og lidet fleksible kontrakter samtidig med at skatteyderne må betale regningen, hvis noget går galt”.

Efter Cameron – regeringens tiltrædelse har man da også standset en række bevillinger til OPP – projekter.<sup>57</sup>

### 5.3. Norge.

Det kan også være relevant at se på erfaringerne fra os nærtstående lande såsom Norge.

Her har OPP fortrinsvis været brugt til vej – projekter. En evaluering fra Transport Økonomisk Institut anførte forsigtigt, at ”.. at man ikke kunne konkludere om privat finansiering er billigere eller dyrere end offentlig finansiering”.<sup>58</sup>

Endvidere har OPP – modellen været brugt til skoleprojekter i Oslo. Halvard Bakke vurderer, at ”På baggrund af erfaringerne med OPP kontra bygning i egen regi, er der ingen ting, som tyder på, at kommunen slipper billigere ved OPP”<sup>59</sup>

---

55) Jf. Petersen, Ole Helby og Carsten Vrangbæk: Udenlandske erfaringer og danske fremtidsudsigter for OPP. OPP – Nyt NR. 4, 2010.

56) Jf. Bakke, Halvard, s. 20

57) Oven anførte værk, s. 22.

58) Jf. Bakke, Halvard, s. 28.

Den norske regering har efterfølgende konkluderet, at OPP ikke giver billigere løsninger og lagt det på hylden.<sup>60</sup>

## 5.4. Danmark.

Som anført har anvendelsen af OPP - modellen i Danmark indtil nu været begrænset, idet der pr. 1. halvår 2010 var der gennemført 9 OPP-projekter og forundersøgelser i gang til yderligere 17 kommunale og regionale OPP-projekter.<sup>61</sup>

En væsentlig grund hertil har været formentlig været de forsigtige statslige regler, som har gennem deponeringsreglerne har lagt låg over kassetænkning som incitament til at fremme OPP.

Men en (sund) skepsis og afvejning af fordele og ulemper har formentlig også gjort sig gældende.

Hvorom alting er, har der indtil nu ikke været gennemført systematiske effektanalyser af de danske erfaringer med OPP. Derfor kan her kun fremholdes enkelte eksempler.

### 1. Skolebyggeri i Herning Kommune.

Et eksempel på, at afvejningen af fordele og ulemper kan falde ganske forskelligt ud findes i en og samme kommune: Herning Kommune.

Herning Kommune består i sin nuværende form af fire kommuner, der blev lagt sammen efter Strukturreformen. Af de 4 var Trehøje Kommune den ene og denne kommune var den første til at indgå og gennemføre et OPP – projekt, som omhandlede en ny folkeskole i hovedbyen Vildbjerg.

Efter Strukturreformens gennemførelse overgik skolen til Herning Kommune, men førstehåndserfaringen med OPP medførte ikke, at man valgte modellen, da man skulle opføre to nye folkeskoler trods i øvrigt en positiv indstilling til almindelig udlicitering.

---

59) Ibid.

60) Jf. Petersen, Ole Helby og Carsten Vrangbæk: Udenlandske erfaringer og danske fremtidsudsigter for OPP, s. 8. OPP – Nyt NR. 4, 2010.

61) Jf. Petersen, Ole Helby og Karsten Vrangbæk: Oven anførte værk, s. 8

Grunden til fravalget var, at Herning Kommunalbestyrelse vurderede at OPP medførte tab af kommunal styring og højere transaktionsomkostninger og at man (formentlig ud fra erfaringerne fra Trehøje - Hhl) kraftigt betvivlede de totaløkonomiske gevinster ved at vælge OPP.<sup>62</sup>

## 2. Udlicitering af jobcentre i Køge og Gribskov Kommuner.

Et andet tidligere højt profileret eksempel har været udlicitering af jobcentre, hvor der findes to eksempler: Køge Kommune og Gribskov Kommune. I disse tilfælde har der ikke været tale om OPP – projekter i klassisk forstand, men om den tilgrænsende model med dannelse af kommunalt privat aktieselskab.

Køge Kommune udliciterede i 2009 hele det kommunale jobcenter til det hollandske firma Agens, men et år efter måtte kommunen erkende, at resultaterne er utilfredsstillende og prisen for høj. Siden gik det hollandske aktiveringsfirma i øvrigt gået konkurs.

Det samme er sket i Gribskov Kommune, der i 2009 omdannede sit jobcenter til et aktieselskab og overlod de fleste af aktierne til et privat firma. Heller ikke her har effekten levet op til løfterne og marts 2001 besluttede kommunen at overtage de fleste opgaver fra det private jobfirma Ramsdal A/S.

Arbejdsmarkedsforsker Flemming Larsen fra Aalborg Universitet, der er ekspert i jobindsats og beskæftigelsespolitik forklarer, at det har vist sig at være problemfyldt at udlicitere jobindsatsen:” Der har været mange uforudsete udgifter, og kvaliteten har været svingende. Derfor har begge kommuner efter et par år tilbageført opgaverne til det offentlige.”<sup>63</sup>

Erfaringerne om fordele og ulemper ved udlicitering er således i Danmark mindst lige så blandede som i udlandet og heller ikke i Danmark kan der peges entydigt på, at OPP er en fordel.

---

62) Hjelholt, Anders: Kommunernes manglende omfavelse af OPP. OPP – Nyt nr.5, s 8. 2010.

63) Jf. Kildevang, Jens Peter: Landets sidste private jobcenter fyres. Avisen. DK 17. marts 2011.



**DEL III:**

**OPP**

**OG**

**NEW PUBLIC MANAGEMENT**

## KAPITEL 6: New public management.

Som anført bruges der i officiel forvaltningspolitisk sammenhæng – og i det meste forvaltnings forskning – de neutrale betegnelser ”Offentlig Privat Samarbejde” og ”Offentlig Private Partnerskaber”.

Men spørgsmålet er, om der i forbindelse med OPP er tale om neutral ”modernisering” af offentlig styring og offentlige virkemidler?

OPP har tværtimod en række elementer til fælles med den ganske specifikke forvaltningspolitik, som går under betegnelsen New Public Management og som handler om anvendelsen af markedsstyring og private forretningsmetoder i offentlig forvaltning.

### 6.1. NPM

Brugen af markedsstyring eller markedslignende styring er som anført karakteristisk for anbefalingerne eller løsningsmodellerne fra New Public Management (NPM).

Det grundlæggende i New Public Management er, at marked og konkurrence opfattes som det mest effektive instrument til fordeling af forbrug og styring af al produktion overhovedet, uanset om den er privat eller offentlig. Derfor kan og bør ”markedsløggikken” efter denne opfattelse overføres fra den private sektor til den offentlige sektor. Nyliberalismen og NPM har slet og ret den grundlæggende opfattelse, at den offentlige sektor mest effektivt organiseres og styres som det private marked.<sup>64</sup>

I konsekvens af sin dyrkelse af markedet som den mest effektive styringsmåde for produktion og forbrug, også i offentligt regi, anbefaler NPM derfor, at den offentlige sektor skal tilnærmes markedet og private virksomheder. Det skal ske gennem at overtage organiserings-, regulerings-, styrings- og ledelsesprincipper fra markedet og den private sektor i så vid udstrækning som muligt.

NPM kan nærmest siges at forsøge at ”indlejre de offentlige institutioner” i markedsstyring fra forskellige sider:<sup>65</sup>

Dette kan ske på flere forskellige måder eller niveauer:<sup>66</sup>

---

64) Klausen, Kurt Klaudi: Offentlig organisation, strategi og ledelse.

65) Jf. Lund, Henrik Herløv: New Public Management – rehabilitering af markedet.

### 1. Højeste niveau: Offentligt leverede ydelser flyttes fra offentligt regi til den private sektor.

Mest vidtgående er direkte privatisering af offentlige virksomheder, hvorved jo både ejerskab, finansiering, udførelse og kontrol af opgaverne flyttes over i den private sektor.

Lidt mindre vidtgående er udlicitering, idet det offentlige – i hvert fald formelt – beholder kontrollen (myndighedsopgaven med at tildele og visiterer til ydelser). Men selve udførelsen af offentlige opgaver, hvilket jo er hovedparten, flyttes over i den private sektor.

### 2. Næsthøjeste niveau: Offentlig produktion styres gennem egentlige markeds – eller markedslignende mekanismer.

Eksempler på ”vaskeægte” markedsmekanismer i den offentlige sektor er brugerbetaling, idet det jo som på markedet bliver betalingsevnen, som herved styrer efterspørgslen efter offentlige ydelser.

Men der, hvor offentlige opgaver økonomisk set ikke kan udliciteres eller hvor det af politiske grunde vælges ikke at udlicitere, skal der ifølge NPM indføres markeds(lignende) eller ”Quasimarkeds” regulerings - og styringsformer.

### 3. Laveste niveau: Efterligning af den private sektors organisations- og ledelsesformer.

Eksempler herpå er efterligning af private virksomhedsformer fx koncernopbygning. Eller indførelse af private management - og ledelsesformer og teorier i den offentlige sektor.

## 6.2. Kritik af NPM. <sup>67</sup>

New Public Management kan kritiseres på en række punkter. Grundlæggende kan NPM kritiseres for en blind og kritikløs overførsel/projektion af markedsøkonomisk logik og markedsmæssige modeller overfor på samfundsområder, der i væsentlig grad er styret af ikke – økonomiske forhold.

Herved bliver der tale om en ”økonomisk reduktionisme” – en reduktion af ikke økonomiske drivkræfter og relationer til økonomiske og markedsmæssige ditto.

Hvorved de ikke økonomiske faktorerers betydning fortrænges eller skubbes i baggrunden, hvilket så igen fører til, at en markedsøkonomisk styringsmodel og logik presses ned over hovedet på og tilsidesætter ikke – markedsøkonomiske styringsmåder og mål.

### 1. New Public Management underminerer demokrati og ligheden.

Når velfærdsservice i den nordiske model styres politisk, er det fx ud fra et mål om at korrigere i forhold til markedsmæssig fordeling af de pågældende ydelser ud fra indkomst. Målet med at underlægge velfærdsservice politisk styring i stedet for markedsmæssig er et ”udvidet produkt”, der udover service også giver retssikkerhed, lighed samt demokratisk styring.

I markedet er det ikke demokrati, der bestemmer, men den/de økonomisk stærke, der dominerer. I markedet er det er ikke lighed, men betalingsevne og købekraft, der bestemmer.

Når NPM vil udbrede markedsstyring i offentlig velfærdsservice indebærer det en indskrænkning af den politiske styring og dermed af demokratiet<sup>68</sup>.

Og ved at indskrænke demokratiet og ved at basere sig på den af natur meget ulige markedsfordeling af indkomst rummer markedsgørelse og markedsstyringen videre klare risici for, at de andre hensyn skubbes til side, som er årsagen til at vi i den nordiske velfærdsmodel har placeret opgaver i offentligt regi: lighed og hensyn til de svageste.

Der er risiko for at det vil true den solidariske, behovsorienterede og lige adgang, hvis der åbnes op for udlicitering af leveringen af de basale velfærdsydelser.

---

67) Jf. Oven anførte værk.

68) Klausen, Kurt Klaudi: Offentlig organisations, strategi og ledelse, s 96 ff.

## 2. NPM baserer sig på mistillid til offentligt ansatte.

Et særligt aspekt af New Public Management omhandler de offentlige ansatte. De ses som strategisk egoistisk handlende og egennyttede maksimerende frem for at følge lederens (principalens) mål. Dvs. som nogle der meler egen kage.

Ifølge denne opfattelse maksimeres beskæftigelse (så mange ansatte som muligt), løn, magt (ved at få deres egne ind i ledende stillinger) og så videre.

Ifølge NPM kan ledelsen her enten spille på egeninteressen eller ved at forsøge at inddæmme den. At spille på egeninteressen og forsøge at få den til at handle i overensstemmelse med principalens løsninger kan ske gennem såkaldte økonomiske incitamenter. Fx resultat – eller præstationsløn eller økonomisk sanktioner, hvis man ikke gør det ønskede.

Men først og fremmest udpeger NPM kontrol og styring oppefra som løsningen. Man skal ifølge den nyliberalistiske logik forsøge at begrænse de offentlige ansattes frihedsgrader for at kunne styre dem. Det kan ske gennem brug af standarder, gennem mål og resultatstyring igen, øgede krav om dokumentation, gennem kontrol, tests o.l. Og endelig kan det ske gennem udbygning og styrkelse af ledelsen og/eller gennem opsplitting af produktionen i delfunktioner, hvorved den enkelte ansattes indflydelse reduceres<sup>69</sup>.

Igen kan teorien kritiseres for sin forenkling af virkeligheden og økonomistiske reduktionisme. Selvfølgelig har også offentlige ansatte økonomiske hensyn og interesser. Men der er igen tale om en grov forenkling af virkeligheden, idet der ses bort fra en lang række – nok så afgørende – andre motiver for de offentligt ansatte end disse såkaldte økonomiske motiver. Hermed bortses fra en lang række andre hensyn og motiver, som kan være nok så positivt styrende for de offentligt ansatte fx fagets professionsetik, deres faglighed, korpsånd, embedsmæssig loyalitet og pligtfølelse, hensyn til og solidaritet med brugerne osv.

Opfattelsen af de offentlige ansatte er således grundlæggende er præget af mistillid: De opfattes som kørende deres eget løb og som nogen der nødvendigvis skal styres og kontrolleres. Dvs. NPM lægger op til autoritære og centralistiske ledelsesformer. Igen er der tale om en reduktionistisk tilgang, hvor der bortses fra effekten af demokratisk og med engagerende ledelse, for ledelse gennem værdifællesskab og samarbejde, af motivation og anerkendelse osv.

## 3. New Public Management fører til bureaukratisering.

New Public Management har i en række år været en af de fremherskende ”trends” vedr. styring og

---

69) Nielsen, Jeppe Agger og Andersen, Jørgen Goul: Hjemmehjælp mellem myter og realitet, s. 36. ff.

ledelse af den offentlige sektor<sup>70</sup>. Og udbredelsen af denne styringstænkning må siges at være en af hovedårsagerne til den omkring sig gribende tvang til registrering, dokumentation og evaluering i den offentlige sektor, der bærer mindelser om et vildtvoksende planbureaukrati<sup>71</sup>.

Der skal måles, fordi det gør man i det store forbillede: den private sektor. Det betragtes simpelthen som synonymt med effektiv styring. Og der skal måles, fordi man ud fra sine nyliberalistiske teorier har en grundlæggende mistillid til offentlige ansatte, hvilket fører til et vedvarende styrings- og kontrolbehov.

Dermed bliver måling, registrering og kontrol til en uadskillelig del af NPM – til tilbagevendende og automatiske rutiner, der skal gennemføres uanset om der er brug for dem eller ej og uanset om de giver anledning til nytænkning og ny styring eller ej. De indføres som i sig selv kørende og sig selv begrundende ”systemer”.

Den markedsmæssige betragtningsmåde og den deraf følgende eftergørelse af markedsregulering afstedkommer et omkring sig gribende bureaukrati af måle- og styresystemer. Langt ud over det formålstjenlige og nyttige stjæler disse måle-, registrerings-, rapporterings- og kontrolsystemer offentlige medarbejders og lederes tid fra kerneopgaver og fra formålsrettet og situationsbestemt ledelse.

---

70) Klausen, Kurt Klaudi: Offentlig ledelse – skulle det være så svært?

71 ) Loftager, Jørn: Reformen over alle reformer? Information 12. feb. 07.

## **KAPITEL 7: OPP OG New public management.**

### **7.1. OPP – mellem udlicitering og privatisering.**

Der kan ikke være tvivl om, at Offentlig Private Partnerskaber hører ind under New Public Management.

Som anført anbefaler NPM, at den offentlige sektor skal tilnærmes markedet og private virksomheder mest muligt, bedst ved at offentlig opgaveløsning flyttes i privat regi. Og det er jo som fremgået, hvad OPP går ud på: Offentlig opgaveløsning fra design, over bygning og drift til serviceproduktion flyttes fra offentligt regi til private virksomheder.

Ved OPP er der som beskrevet tydeligt tale om, at offentlig opgaveløsning flyttes fra offentligt regi over i privat regi.

Den højeste form for NPM - flytning til private af offentlig opgaveløsning er som anført egentlig privatisering, hvor både ejerskab, finansiering, udførelse og kontrol af opgaverne flyttes over i den private sektor. Lidt mindre vidtgående er udlicitering, idet det offentlige – i hvert fald formelt - beholder ejerskab og kontrollen (myndighedsopgaven med at tildele og visitere til ydelser). Men selve udførelsen af offentlige opgaver, hvilket jo er hovedparten, flyttes over i den private sektor.

OPP er her tydeligt beslægtet med udlicitering, idet det offentlige på sigt beholder ejerskab og i sidste ende stadig står for finansiering.

Men hvor overdragelsen af udførelsen af offentlige opgaver til private virksomheder ved almindelig udlicitering begrænser sig nogle få år, er der ved OPP tale om en betydeligt mere langsigtet overdragelse over 25 til 30 år, i hvilken periode den private virksomhed har ejerskabet og står for finansieringen.

På grund af flytningens langstrakte karakter kan OPP måske nærmest betragtes som en mellemform mellem egentlig privatisering og almindeligt udbud/udlicitering.

## 7.2. Kritik af OPP

En række af de kritikpunkter som rammer NPM generelt, gør sig da også gældende for OPP.

### 1. Privates større effektivitet i OPP – en ideologisk konstruktion.

Som ved NPM er der ved OPP også i høj grad tale om en ideologisk virkelighedsfordrejning.

I NPM er der en principiel opfattelse af, at markedet er mere effektivt – også i den offentlige sektor. Men det er en ideologisk konstruktion, som ikke modsvares af den økonomiske virkelighed.

Denne ideologiske opfattelse gør sig også gældende i synet på OPP, som gennem at brug ”privat effektivitet” hævdes at give billigere og bedre løsninger.

Men som fremgået modsvares det heller ikke for OPP s vedkommende af den økonomiske virkelighed.

Som vi har set, har OPP har højere finansieringsomkostninger, højere transaktionsomkostninger og højere vedligeholdelses og ændringsomkostninger, mens det er tvivlsomt, hvorvidt drift og serviceproduktion er mere effektivt i OPP – modellen.

### 2. OPP indskrænker demokratiet.

Et andet generelt kritikpunkt mod NPM er, at det begrænser den politiske styring og dermed demokratiet til fordel for dominans af økonomisk ”markedsstyring”.

Det må som påpeget også siges at være en kritik, der er relevant i forbindelse med OPP – modellen.

Når kommunale politikere indgår kontrakter med private leverandører – navnlig gennem kontrakter med 25 til 30 års varighed -, fraskriver selv samme politikere sig muligheden for at gribe ind og ændre i den service, der leveres til borgere.

Ikke alene mistes hermed indflydelse på (lokal)samfundet, men også fleksibiliteten og muligheden for at tilpasse ydelser, når ydelsesformer og niveauer fx låses fast i kontrakterne med de private licitationstagere.

Politikerne udliciterer med andre ord deres egen magt – og vælgerens. OPP udhuler demokratiet.



### 3. OPP øger bureaukratiet.

Et tredje generelt kritikpunkt mod NPM er som fremgået, at det skaber mere bureaukrati.

Også i tilfældet med OPP rammer denne kritik.

Selvom der af tilhængerne af OPP henvises til inddragelse af privat effektivitet, smidighed og fleksibilitet, er den administrative virkelighed den, at så lange kontrakter som 15 til 30 års varighed stiller meget store krav til tidsforbrug og ressourceindsats fra det offentliges side til udbud og udbudsmateriale, udarbejdelse og indgåelse af kontrakt og ikke mindst opfølgning og justering herpå.

OPP vil ikke skabe mindre bureaukrati, men mere.

## **SAMMENFATNING, KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING VEDR. ”OPP”.**

### ***Intro:***

Offentlig – Private Partnerskaber (OPP) handler om at en kommune udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og produktion serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave

I den aktuelle debat fremføres det, at OPP er en både billigere og bedre genvej til at mobilisere private pensionsmidler ind i offentlige velfærdsinvesteringer og dermed øge velfærden uden at belaste offentlige budgetter og gæld.

Men OPP er for det første hverken billigere eller bedre.

Det offentlige vil altid kunne låne billigere end private firmaer kan i OPP – projekter og skal heller ikke have afkast. Hertil kommer, at der på OPP projekter løber dyre transaktionsomkostninger til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning. OPP – projekter kan derfor kun være billigere, hvis denne fordyrelse opvejes af større effektivitet mht. drift, vedligeholdelse og evt. serviceproduktion. Men der er der ikke nogen entydige erfaringer om og der foreligger ikke i Danmark dokumentation herfor. Tværtimod vil OPP projekter med lange kontraktperioden på 15 til 30 uundgåeligt kræver tilpasning og ændringer undervejs, som kan blive dyre, fordi den kontrakthavende virksomhed nu er i en monopolsituation overfor det offentlige.

For det andet er det også et spørgsmål, hvorvidt OPP mobiliserer flere midler til offentligt anlæg og byggeri og offentlige investeringer? Det må anerkendes, at tilførsel af privat kapital gennem OPP på kort sigt kan aflaste offentlige budgetter og opsupplere offentlige midler til fx velfærdsinvesteringer. MEN: Det offentlige skal igennem kontraktperioden betale de private virksomheder i OPP- projekter ikke blot omkostninger, men afkast og renter på udlægget tilbage og tilmed selv afholde transaktionsomkostninger. Udgifterne flyttes for det offentlige blot frem i tiden og de offentlige ressourcerammer bliver tilmed pga. fordyrelsen på sigt ikke større, men mindre.

Hertil kommer endelig, at OPP indskrænker det (lokale) politiske råderum, når langvarige kontrakter på fra 15 og op til 30 år binder ikke blot kommunalbestyrelser, men tilmed vælgerne i generationer frem. Og hvis – som foreslået - de hidtidige deponeringsregler ophæves, bliver det også et åbent spørgsmål, hvorledes regering og stat skal udøve en overordnet makroøkonomisk styring af kommunernes investeringer?

## 1. SAMMENFATNING OG KONKLUSION.

### OFFENTLIG - PRIVATE PARTNERSKABER

OPP står for Offentlig – Private Partnerskaber. Grundideen i OPP er, at en kommune udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og produktion serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave.

Det er den klassiske form for OPP, men modellen findes også i varianter såsom OPP light, hvor finansiering og ejerskab forbliver i offentligt regi og PFI (Private Finance Initiative), hvor finansiering, byggeri og evt. drift og vedligeholdelse, men ikke serviceproduktion ligger hos private. Endelig kan OPP formaliseres i et privat – kommunalt aktieselskab.

På det seneste er det i den økonomisk politiske debat blevet foreslået at bruge OPP til at øge investeringerne på offentlige velfærdsområder ved herigennem at mobilisere private midler, navnlig fra pensionssektoren. Dette ses som en både billigere og bedre måde en traditionel offentlig opgaveløsning og som noget, der kan øge de offentlige ressourcerammer og de offentlige investeringer, som begrænses af statsunderskud og gæld. For at fremme metoden foreslås de hidtidige deponeringsregler til gengæld lempet.

### UDBREDELSEN AF OPP.

OPP har også fundet en vis udbredelse. Omfanget af OPP – projekter er øget betydeligt i EU igennem 90'erne og i 00'erne. Navnlig i begyndelsen havde anvendelsen af OPP til formål at afhjælpe stramme rammer for offentlige investeringer og gældsstiftelse gennem inddragelse af privat kapital. OPP er navnlig udbredt i Storbritannien, men ikke i hidtil i særlig høj grad i fx Skandinavien, herunder Danmark

I de fleste EU lande ekskl. Storbritannien er der fortrinsvis tale om OPP – projekter på transportområdet. Over 80 % af værdien gælder transport og heraf igen udgør vejbyggeri broderparten. Den samlede økonomiske betydning af OPP er dog overskuelig. Investeringerne i form af OPP udgjorde i perioden 2005-2008 i EU ekskl. Storbritannien omkring 5 pct. af de samlede investeringer i transportsektoren og omkring 1 % i sundhedssektoren. OPP investeringerne udgør mindre end 1 pct. af samlet BNP i EU.

I Danmark viser opgørelse fra første halvår 2010 at 9 projekter var gennemført eller under gennemførelse og yderligere 17 var til undersøgelse og overvejelser.

## MYTER OG REALITETER OM OPP.

Af tilhængerne af OPP anføres som hovedargumenter for modellen, at OPP for det første er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, for det andet er mere effektivt driftsmæssigt og giver bedre kvalitet og at OPP endelig for det tredje skaffer flere ressourcer til anlæg og investeringer end det offentlige selv kan.

Påstanden om, at OPP er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, er imidlertid forkert. Det skyldes, at det offentlige generelt kan låne billigere end private virksomheder, hvorfor OPP har større finansieringsomkostninger. Endvidere er OPP også dyrere i afkastkrav end offentlige investeringer. Hertil kommer, at OPP medfører betydelige ”transaktionsomkostninger” til det offentlige til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning.

Skal OPP som helhed være billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, kræver det, at disse større etableringsomkostninger ved OPP opvejes af højere løbende effektivitet i drift og evt. i produktion. Men der er der ikke afgørende dokumentation for, at private virksomheder kan gøre så meget billigere. Tværtimod risikerer OPP s lange bindingsperiode på op til 30 år at give private virksomheder monopol på fremtidige ændringer, som kan koste dyrt i uundgåelige ændrings – og vedligeholdelsesomkostninger.

Vedrørende de offentlige ressourcer til investeringer og anlæg må det anerkendes som rigtigt, at OPP på kort sigt kan erstatte og opsupplere offentlige midler til investeringer og dermed aflaste offentlige budgetter og gæld. Men på længere sigt skal de private virksomheder have deres kapital tilbage med afkast og renter og udgiften flyttes hermed blot frem i tid og de offentlige rammer bliver tilmed mindre end de ellers ville have været, fordi der løber dyre merudgifter på, herunder til transaktionsudgifter.

Endelig indebærer navnlig de mere langstrakte former for OPP en problematisk binding på det lokale kommunale styre og demokrati og det kan også give problemer for overordnet makroøkonomisk styring.

## ERFARINGERNE MED OPP.

Som anført mener tilhængere af OPP, at offentlig - private partnerskaber er billigere, bedre og mere effektivt end traditionel offentlig opgaveløsning. Påstanden har imidlertid IKKE kunnet finde belæg i den videnskabelige forskning. Danske undersøgelser foretaget af AKF (Anvendt Kommunal Forskning) baseret på hidtil foretagne studier i udlandet viser, at fører således, at ”erfaringerne indtil nu har været blandede i mange lande og i de fleste sektorer”.

OPP har som anført været især meget benyttet i Storbritannien. Det engelske finansministerium har i evalueringer af OPP – projekterne da også vurderet dem positivt i de fleste tilfælde. Men britiske

og udenlandske forskere, som har evalueret de samme projekter, har været betydeligt mere skeptiske og hævder at der mangler beviser for, at OPP faktisk leverer billigere og bedre løsninger.

I nordisk sammenhæng har OPP været afprøvet i bl.a. Norge, igen med blandede, ja nok mest negative erfaringer og OPP er i Norge slet og ret blevet lagt på hylden

I Danmark er erfaringerne med OPP sparsomme og der er hidtil ikke foretaget systematiske, videnskabelige studier af effekterne. Dansk Industri har mere generelt omkring offentligt udbud, herunder OPP, fremført, at det kan give omkring 15 % besparelse. Men fx i DI's undersøgelse i 2010 af et antal cases på udbudsportalen fremkom den beregnede gevinst på 15-20 % gennem konsekvent "taljonglering" ved at fravælge mange cases med ingen eller små besparelser, overdrive de valgte besparelsers omfang og ikke vægte besparelserne i forhold til investeringsomfang samt gennem anden behændig "jonglering". Resultatet holdt således ikke vand for en videnskabelig prøve.

Kommunerne har da også været forsigtige med at bruge OPP – modellen og fx Herning Kommune har afprøvet modellen til skolebyggeri, men herefter vraget den. I den borgerligt styrede Gribskov Kommune har været afprøvet et højt profileret forsøg med udlicitering af jobcenter som privat kommunalt aktieselskab. Men forsøget endte med at blive droppet som økonomisk ufordelagtigt og pga. utilfredsstillende resultater.

### NEW PUBLIC MANAGEMENT.

OPP fremstilles i officiel forvaltningspolitik og forskning som "neutral" "modernisering" af offentlig styring og offentlige virkemidler? Men det er ikke tilfældet. OPP har tværtimod en række elementer til fælles med den ganske specifikke forvaltningspolitik, som går under betegnelsen New Public Management (NPM). Tankegangen i NPM er, at den offentlige sektor skal tilnærmes markedet og private virksomheder. Det skal ske gennem at overtage organiserings-, regulerings-, styrings- og ledelsesprincipper fra markedet og den private sektor i så vid udstrækning som muligt.

NPM anbefaler først og fremmest, at offentlig opgaveløsning flyttes over i privat regi. Og det er jo som fremgået, hvad OPP går ud på: Offentlig opgaveløsning fra design, over bygning og drift til serviceproduktion flyttes fra offentligt regi til private virksomheder.

Den højeste form for NPM - flytning til private af offentlig opgaveløsning er egentlig privatisering, hvor både ejerskab, finansiering, udførelse og kontrol af opgaverne flyttes over i den private sektor. Lidt mindre vidtgående er udlicitering, idet det offentlige – i hvert fald formelt - beholder ejerskab og kontrollen (myndighedsopgaven med at tildele og visiterer til ydelser). Men selve udførelsen af offentlige opgaver, hvilket jo er hovedparten, flyttes over i den private sektor.

OPP er her tydeligt beslægtet med udlicitering, idet det offentlige på sigt beholder ejerskab og i sidste ende stadig står for finansiering.

Men hvor overdragelsen af udførelsen af offentlige opgaver til private virksomheder ved almindelig udlicitering begrænser sig nogle få år, er der ved OPP tale om en betydeligt mere langsigtet overdragelse over 25 til 30 år, i hvilken periode den private virksomhed har ejerskabet og står for finansieringen.

På grund af flytningens langstrakte karakter kan OPP måske nærmest betragtes som en mellemform mellem egentlig privatisering og almindeligt udbud/udlicitering.

## KRITIK AF NPM – OG OPP.

New Public Management promoveres af neoliberalistiske påstande om at give øget økonomisk effektivitet – påstande som imidlertid baserer sig mere på ideologi og teori end på økonomisk virkelighed. Og samtidig har NPM en række negative effekter. Når NPM vil udbrede markedsstyring i offentlig velfærdsservice indebærer det en indskrænkning af den politiske styring og dermed af demokratiet. Og NPM bygger på mistillid til offentligt ansatte, som ses som ”melende deres egen kage”, hvorfor NPM indebærer en voldsom oppustning af bureaukratiske kontrol og dokumentationssystemer.

Også OPP træffes af denne kritik. OPP projekter fremhæves af tilhængere som billigere og bedre, men er i den økonomiske virkelighed dyrere. Brugen af OPP med lange kontraktperiode i kommunerne vil binde de kommunale politikere og det lokale demokrati og reduceres deres indflydelse og de store transaktionsudgifter til OPP betyder ikke mindre, men mere bureaukrati.

## 2. PERSPEKTIVERING OG DEBATOPLÆG.

Som fremgået må det anerkendes, at OPP på kort sigt kan aflaste offentlige budgetter og tilføre midler til offentligt anlæg og offentlige investeringer. Men på lang sigt bliver det dyrere og udvider ikke det offentlige ressourcerammer, men indskrænker dem tværtimod ligesom den økonomiske handlefrihed indskrænkes.

Tankegangen om at mobilisere de mange milliarder i pensionsopsparing, ikke mindst i lønmodtagernes egne pensionskasser, kan virke relativt uskadelig, ja umiddelbart positiv. Så får vi bedre velfærd uden øget gæld.

Men at droppe fx deponeringsregler og give fri bane for OPP pga. en indrømmet aktuel offentlig finansiel klemme kan blive problematisk på sigt, fordi nuværende regeringer risikere at binde det offentlige og skatteyderne til meget store økonomiske forpligtelser en lang årrække fremover, alt

efter hvorledes modellen nu udformes. OPP er altså ikke på længere sigt nogen genvej til større velfærdsinvesteringer, tværtimod.

Og skal pensionskasser have adgang til at investere i offentligt regi gennem OPP – projekter, er det svært at se, at andre private investorer ikke også skal have ret hertil. OPP kan hermed åbne for yderligere privatisering indenfor den offentlige sektor.

Og at der er tale om privatisering i samme forstand som almindelig udlicitering er privatisering er hævet over diskussion. Faktisk vil OPP i mange tilfælde være mere vidtgående end almindeligt udbud og udlicitering, fordi bindingsperiode bliver meget længere.

Man foreslår forsigtigt kun at begynde med en mere begrænset form for OPP i retning af Privat Finance Initiative (PFI), hvor de private står for finansiering, byggeri og evt. drift og vedligeholdelse, men ikke for serviceydelser.

Men her vil det måske nok begynde, men hvor vil det ende. Med hvilke gangbare argumenter skal kommuner og en evt. efterfølgende borgerlig regering afvises i også at inddrage selve serviceproduktionen.

Kommer vi så fra skolebyggeri og vedligeholdelse udført af private til "Mc Donalds skoler", hvor private også stor for selve undervisningen?

OPP er grundlæggende blot en anden form for New Public Management, der handler om at markedsgøre og privatisere den offentlige sektor. Og OP har da også de samme negative "sideeffekter" som andre former for NPM: Det indskrænker demokratiet og øget bureaukratiet, mens det samlet ikke øger den økonomiske effektivitet.

Og hvis der åbnes op for den ene form for privatisering og NPM i form af Offentlig – Private Partnerskaber, hvorledes så begrænse andre former, fx udlicitering og konkurrenceudsættelse i kommunerne. Det hænger ikke sammen.

Den tilsyneladende "smarte ide" om hurtigt at skaffe flere midler til velfærdsinvesteringer fra pensionskasserne kan i sidste instans åbne en ladeport for yderligere privatisering af den offentlige sektor og dermed for yderligere tilbagerulning af velfærdsstaten.