

Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber i Danmark?

– Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner¹

Ole Helby Petersen
International Center for Business and Politics,
Copenhagen Business School
ohp.cbp@cbs.dk

Mens offentlig-private partnerskaber (OPP) udbredes verden over har Danmark reageret med afventen og tøven i forhold til at anvende OPP. Artiklen tager den danske reguleringsramme for OPP under behandling og belyser, hvorfor der ikke er sket mere på OPP-området i Danmark. Med udgangspunkt i en spilteoretisk inspireret analyseramme vises det, at de centrale ministerier med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet som toneangivende spillere indtager modstridende positioner. Det gælder både politikudvikling og administrativ regeludvikling. Spillene omkring reguleringsrammen er interesse-mæssigt konfliktfyldte, og de institutionelle rammer er ikke gearret til at løse disse fundamentale interessekonflikter. Konsekvensen er en delvist ukoordineret statslig politik for OPP. Artiklen belyser Finansministeriets centrale rolle i de ministerielle koordineringsprocesser og giver et sjældent indblik i regeringens interne politisk-økonomiske politikformulering.

Offentlig-private partnerskaber på dagsordenen

Offentlig-private partnerskaber – forkortet OPP – er en af tidens store forvaltnings-trends. Med rødder i det britiske Private Finance Initiative (PFI) har partnerskaber mellem offentlige og private aktører fra de tidlige 1990'ere og fremefter ført privat kapital til en række store, offentlige anlægs- og infrastrukturprojekter i Storbritannien. Som eksempler kan nævnes sygehuse, skoler, fæng-

sler og forsvarsområdet. Mange landes regeringer – inklusive den danske – har op gennem 1990'erne og specielt efter årtusindeskiftet kigget til og forsøgt at efterligne de britiske erfaringer med OPP i et sådant omfang, at der kan drages paralleller til sen-firsernes og halvfemsernes New Public Management (NPM) bølge (Kettl, 2000).

Tanken om at forene offentlige og private aktører i forskellige partnerskabslignende konstruktioner er ikke i sig selv ny (Wettenhall, 2005), men OPP i sin nuværende form er af nyere dato. Der findes inden for partnerskabsliteraturen mange forskellige forståelser af, hvad et partnerskab indebærer (Weihe, 2005, opstiller fem forskellige forståelser). Enkelte hævder imidlertid, at partnerskaber hovedsageligt er et spil om ord og mening (Greve og Hodge, 2005: Kap.1). Jeg vil i denne artikel operere med en definition af OPP som en samlet aftale mellem en offentlig og privat part om planlægning, opførelse, drift og vedligeholdelse af et anlægsaktiv over typisk 25-35 år med systematisk deling af risici mellem parterne og med investering af privat kapital i projektet. Denne forståelse af OPP som et bygge- eller anlægspartner-skab med efterfølgende drift og vedligehold er identisk med den forståelse, som VK-rege-

ringen opererer med i sin Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber fra 2004 (Regeringen, 2004: 12-14; se også Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2004: 3). Andre anvendelser af partnerskabsbegrebet behandles derimod ikke i denne artikel.

I Danmark, som denne artikel omhandler, har reaktionen på OPP-bølgen været lige dele nysgerrighed og afventen. Finansministeriet introducerede i 1999 OPP-konceptet i en dansk kontekst (Finansministeriet, 1999: kap. 6). Herefter blev offentlig-privat samspil kort nævnt i en lille håndfuld af regeringens publikationer i 2002 og 2003 (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2002, 2003), men det er ingen overdrivelse at sige, at der skete meget lidt med OPP i disse år. I januar 2004 udsendte VK-regeringen *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)* (Regeringen, 2004), som var det første og til dato eneste egentlige policypapir på området. Handlingsplanen havde som eksplicit formål at sætte dagsordenen for OPP i Danmark samt at udpege konkrete pilotprojekter, hvor OPP-formen skulle prøves af. Ved udgangen af 2008, godt ni år efter introduktionen af OPP i en dansk kontekst og små fem år efter handlingsplanen, kan der kun tælles tre igangsatte danske OPP-projekter: En skole i Herning Kommune, en ny tinglysningsret i Hobro og opførelse af nye magasiner til Det Danske Rigsarkiv.² I 2008 er der indgået aftale om opførelse af en skole på Langeland, og et motorvejsprojekt i Sønderjylland samt et par domstolsbygninger er under planlægning. Det er dog ingen overdrivelse at tale om et dansk efterslæb i forhold til mange af de lande, vi normalt sammenligner os med (Greve og Hodge, 2007).

Denne artikel tager den danske reguleringsramme omkring OPP under behandling i et forsøg på at undersøge, hvorfor der ikke er sket mere på OPP-området i Danmark. Udgangspunktet er nylige resultater, som viser, at den danske reguleringsramme udgør en

delvis hindring for igangsættelsen af OPP projekter i Danmark, fordi centrale regelsæt er delvist modstridende, og reguleringsindsatsen er ukoordineret (Petersen, 2007b). *Spørgsmålet, som denne artikel skal besvare, er, hvorfor reguleringsrammen for OPP mangler denne styring og koordinering?* Den teoretiske ramme låner fra den tyske spilteoretiker Fritz Scharpfs aktør-centrerede institutionalisme (Scharpf, 1997), som består af tre centrale begreber; a) *intentionelt rationelle aktører*, b) *aktørkonstellationer* og c) *institutionelt understøttet beslutningskoordinering*. Der anlægges et *regulation inside government* perspektiv (Hood m.fl., 1999), hvilket betyder, at analysen fokuserer på processer internt i staten. Det giver mulighed for at zoome ind på de processer, forhandlinger og beslutninger, som udspringer sig mellem de centrale, statslige reguleringsaktører, hvor reguleringsstudier traditionelt har fokuseret mere på stat-marked relationen. Artiklen giver et sjældent indblik i de regeringsinterne koordinationsmekanismer og bekræfter Finansministeriets centrale rolle i de administrative koordinations-spil mellem ministerierne (se Jensen, 2003).

Artiklen er opbygget på følgende vis; I afsnit 2 opstilles den aktør-centrerede institutionelle analyseramme med spilteoretiske elementer. Herefter kortlægges i afsnit 3 de centrale reguleringsaktører og disses ageren. I afsnit 4 og 5 analyserer jeg to centrale spil omkring reguleringsrammen – henholdsvis omkring policy-udvikling og administrativ regulering. Afsnit 6 viser de institutionelle rammers manglende evne til at overkomme interessekonflikter i de to spil omkring OPP, hvilket leder til en forståelse af reguleringsrammens lave koordineringsgrad. Sluttelig giver jeg i afsnit 7 en perspektivering på artiklens resultater og konkluder i afsnit 8.

Aktør-centreret institutionalisme

To begreber er centrale i den aktør-centrerede institutionelle analyseramme: Intentionelt

rationelle aktører og institutioner. Aktører antages at være *intentionelt rationelle*, hvilket betyder, at de forfølger egennyttensyn³ men gør dette underlagt visse kognitive begrænsninger i form af begrænset adgang til information og begrænset evne til at analysere alle løsningsudfald (Horn, 1995: 7). Der er med andre ord tale om en begrænset rationel men formålspræget handlingslogik. Normer kan spille en rolle, men aktørernes dominerende præferencer antages at være egennyttensyn. Et helt centralt begreb i teorien er begrebet *den sammensatte aktør* (Scharpf, 1997: kap. 3). Ministerier, styrelser og andre organisationer består alle sammen af en lang række individer, som via deres formelle ansættelse og mere uformelle socialisering udgør en sammensat aktør. Denne teoretiske manøvre foretages, fordi de fænomener, samfundsvidenskaben ønsker at undersøge, ofte er organisationer af individer og disses handlinger, hvorfor der metodisk er behov for at bevæge analysen fra individuelt til organisatorisk niveau (Rutherford, 1994: 36-37). De ministerier og styrelser, som skal behandles i denne artikel, er alle sammensatte aktører, og egennyttensyn skal derfor betragtes fra organisationernes perspektiv.

Nu er karakteristika ved aktørerne hver for sig ikke tilstrækkeligt til at analysere spil omkring reguleringsrammen. Fritz Scharpf opererer med begrebet aktør-konstellationer som udtryk for de relationer og spil, som aktørerne omkring reguleringsrammen spiller med i (Scharpf, 1997: kap. 4). Aktør-konstellationerne kan afdækkes ved at stille to centrale spørgsmål: *For det første*, hvilke interesser og strategier forfølger aktørerne i deres intentionelt rationelle ageren? Dette er aktørernes handlingsorienteringer. *For det andet*, hvilken mængde tid, indflydelse mv. aktiverer og investerer aktørerne i spillet? Dette er de investerede handlingsressourcer i spillene. Handlingsorienteringer og handlingsressourcer kan siges at udtrykke henholdsvis den retning og den kraft, som hver enkelt aktør indgår i spillene med.

Det centrale i institutionel teori består i kravet om altid at se aktørers ageren i en institutionel kontekst. Aktører handler med andre ord ikke i et vakuum, men altid inden for et sæt af institutionelle spilleregler. De institutionelle spilleregler kan både bestå af formelle regler og mere uformelle sociale normer, hvor teorien lægger vægt på de formelle in-

Tabel 1. Spilformer og institutionel organisering omkring reguleringsrammen

<i>Spilformer omkring reguleringsrammen</i>	Institutionel ramme (organisationsformer)			
	Ingen organisering	Netværksbaseret organisering	Forpligtende sammenslutning	En egentlig OPP-organisation
Ukoordinerede spil	X	X	X	X
Frivilligt forhandlede spil	–	X	X	X
Flertalsafgørelse i spillene	–	–	X	X
Hierarkisk styring af spillene	–	–	–	X

Kilde: Tilpasset fra Scharpf (1997: 47).

stitutioner men anerkender eksistensen af en bredere forståelse (Scharpf, 1997: 38). Den aktør-centrerede institutionelle analysemodel opstår i koblingen mellem de to begreber aktør-konstellationer og institutioner, jævnfør tabel 1. Vertikalt er opstillet fire spilformer, som aktørkonstellationerne udspilles inden for, og horisontalt er opstillet fire grader af institutionel organisering omkring reguleringsrammen.⁴

En bevægelse fra top mod bund i figuren indebærer en bevægelse fra ukoordinerede spil over frivilligt forhandlede spil til mere forpligtende spilformer med flertalsafgjorte og hierarkisk styrede spil. For den institutionelle ramme betyder en bevægelse fra venstre mod højre et skift fra ingen styring og organisering i de institutionelle rammer over en netværksbaseret organisering til en forpligtende sammenslutning og længst til højre en egentlig organisation. Som det er illustreret med et x i tabel 1 understøtter organisationsformerne i den institutionelle ramme hver især en række spilformer, men gør det langt fra i samme grad. Er der ingen institutionel organisering, kan hovedsageligt ukoordineret handling udspille sig omkring reguleringsrammen. Mere forpligtende spiltyper understøttes derimod ikke, og aktørerne vil ikke kunne bindes til koordineret handlen i tilfælde af interessekonflikter. Tilsvarende understøtter den netværksbaserede organisationsform både ukoordinerede spil og frivilligt forhandlede spil, men ikke flertalsafgørelser og hierarkisk styring af spillene. I tilfælde af mindre grader af interessekonflikt kan den netværksbaserede organisation understøtte aftaler mellem aktørerne, men stærke interessekonflikter vil ikke kunne løses, da organiseringen bygger på frivillighed. Den forpligtende sammenslutning og en egentlig OPP-organisation adskiller sig fra de to ovennævnte organisationsformer ved, at aktørernes egeninteresser kan overkommes via forpligtende beslutningsformer med sanktionsmuligheder. I den forpligtende sammenslut-

ning overkommes egeninteresser ved flertalsafgørelser af bindende karakter, men problemløsningskapaciteten er begrænset af, at flertal skal etableres og ikke mindst af, om disse flertal er stabile. Løsning på spil med omfattende interessekonflikter mellem de regulerende aktører, og hvor stabile flertal ikke kan etableres, kan på den vis kun koordineres i en decideret OPP-organisation med hierarkisk styring af spillene. Set fra et statsligt perspektiv er en stærk institutionelle ramme på den vis af afgørende betydning for, om ministerier og styrelser med forskelligt syn på reguleringen af OPP kan koordinere en fælles reguleringsrammen. Er den institutionelle beslutningsramme derimod svagere end interessekonflikterne, vil reguleringsrammen fremstå ukoordineret og præget af de enkelte aktørers initiativer.

Otte centrale reguleringsaktører

Analysen bygger på syv interview i staten som primær kilde og en systematisk indsamling af statslige dokumenter, lovgivning, vejledninger mv. om OPP som sekundær kilde.⁵ Interviewene er gennemført efter en krydsrefererende metodik, hvor de interviewede blev bedt om at forholde sig både til egen handlingsorientering og investering af handlingsressourcer samt til de øvrige regulerende aktører ditto. Otte aktører blev nævnt i alle interviews og må betegnes som de centrale reguleringsaktører, jævnfør tabel 3. Den krydsrefererende metodik giver et billede af reguleringsrammens centrale aktører gennem 56 individuelle målepunkter (7 interviews gange 8 aktører). En fordobling af antallet af målepunkter fremkom ved at tage højde for, at der blandt de interviewede indgår både departementer og styrelser, hvor departementerne på forhånd måtte forventes at være mest involveret i overordnet policy-udvikling omkring reguleringsrammen og styrelserne mere i administration, regeludvikling, tilsyn mv. Hver enkelt aktørs orientering blev derfor opdelt i henholdsvis policy-udvikling og administration, og denne analytiske opdeling,

som viste sig at genfindes i materialet, fordoblede antallet af målepunkter til 112. Resultaterne er samlet i tabel 2 nedenfor, hvor målingerne for hver enkelt aktør for overskuelighedens skyld er aggregeret. Pladsen tillader ikke en fyldestgørende gennemgang af hver enkelt aktør, men kodningen af interviewene viste to centrale variable, hvor de otte aktører placerer sig forskelligt: *Variabel 1*; funktion i forhold til regulering af OPP, og *variabel 2*; standpunkt i forhold til udbredelse af OPP i Danmark.

På den første variabel, funktion i forhold til regulering af OPP, inddeler aktørerne sig i tre grupper alt efter hvilken måde, de er involveret i regulering af OPP. Økonomi- og Erhvervsministeriets departement, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Finansministeriets departement har alle arbejdet med regulering af OPP på et tværministerielt niveau. Denne gruppe kan betegnes *OPP-aktører*, som ind-

går i tværministeriel regulering. Velfærdsministeriet, Skatteministeriet og Slots- og Ejendomsstyrelsen er mere indirekte blevet involveret i regulering af OPP ved, at OPP-regulering formuleret i den bredt regulerende og dagsordensættende gruppe har berørt vitale områder af hvert af de tre aktørers myndighedsområder, som henholdsvis er kommuneøkonomien, skattelovgivningen og administration af statens bygninger og ejendomme. Jeg kalder denne anden gruppe for *regelforvaltende OPP-aktører*. Endeligt er Transportministeriet og Kulturministeriet hovedsageligt involveret i OPP-regulering ved, at OPP-dagsordenen formuleret i gruppe ét har påvirket henholdsvis trafikområdet og kulturområdet i form af OPP-pilotprojekter udpeget i regeringens Handlingsplan for OPP (Regeringen, 2004: 18-30). Denne tredje gruppe betegnes *aktører involveret i OPP gennem pilotprojekter*.

Tabel 2. Kortlægning af otte centrale statslige OPP-reguleringsaktører

Otte centrale statslige reguleringsaktører ⁶	Policy-udvikling	Administration, regeludvikling, tilsyn mv.	Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark
Økonomi- og Erhvervsministeriets departement	Høj	Lav	Indgår i tværministeriel regulering	Positiv og bidrager til udbredelse
Erhvervs- og Byggestyrelsen	Høj	Høj	Indgår i tværministeriel regulering	Positiv og bidrager til udbredelse
Finansministeriets departement	Høj	Lav	Indgår i tværministeriel regulering	Tilbageholdende
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Lav	Høj	Regel-administration	Positiv og bidrager til udbredelse
Velfærdsministeriet	Lav	Lav	Regel-administration	Neutral
Skatteministeriet	Middel	Middel	Regel-administration	Tilbageholdende
Transportministeriet	Middel	Middel	Pilot-projekter	Positiv og bidrager til udbredelse
Kulturministeriet	Lav	Middel	Pilot-projekter	Tilbageholdende

På den anden variabel, aktørernes standpunkt i forhold til udbredelse af OPP i Danmark, bliver disse første grupperinger delt yderligere op. Blandt de centralt regulerende OPP-aktører er Finansministeriet overvejende skeptisk og tilbageholdende over for brug af OPP i Danmark, mens Økonomi- og Erhvervsministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen har forsøgt at fremme OPP gennem udvikling af reguleringsrammen. Inden for gruppen af regelforvaltere er Velfærdsministeriet neutrale, mens Skatteministeriet gennem arbejdet med skatte- og momsreguleringen har optrådt tilbageholdende og sinket udbredelsen af OPP – i hvert fald på det administrative niveau, hvor ministeriet er mest aktiv. Slots- og Ejendomsstyrelsen har skiftet orientering fra at være tilbageholdende til i dag meget aktivt at udvikle statens første OPP-projekt, Rigsarkivet, og må samlet set betegnes som positiv. Den positivt udbredende tilgang, som umiddelbart kan forekomme overraskende i forhold til det tilbageholdende standpunkt i departementet (Finansministeriet), støttes imidlertid af Finansministeriet, der selv har udpeget styrelsen som projektansvarlig på Rigsarkivet. Endeligt observeres der mellem Kulturministeriet og Transport-

ministeriet en betydelig forskel i tilgangen til OPP, hvor førstnævnte har været skeptisk omkring fordelene ved at bruge ministeriets største byggeprojekt i mange år som pilotprojekt for OPP, mens Transportministeriet ser OPP i forlængelse af velkendte projekter, som bruges ved større infrastrukturprojekter. Kobles de to variable sammen fås et to-dimensionalt billede af aktørpositionerne omkring reguleringsrammen:

Aktør-konstellationerne viser sig at være komplekse ved, at kun departement og styrelse i Økonomi- og Erhvervsministeriet (hvilket ikke er så overraskende) har samme kombination af handlingsorienteringer på de to variable. De øvrige aktører har således højest interesser til fælles på den ene af de to variable, og der er ingen umiddelbare konstellationer på tværs af ministerområder. Det første billede af reguleringsrammen indikerer på den vis en relativt kompleks konfiguration af interesser og positioner. Billedet er imidlertid endnu kun halvt, da tabel 3 udtrykker aktørernes handlingsorienteringer på to variable men ikke aktørernes investering af handlingsressourcer. Divergerende interesser kan være mere eller mindre konfliktfyldte afhæn-

Tabel 3. Reguleringsrammens centrale aktører i to dimensioner

		Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark		
		Positiv og bidrager til udbredelse	Neutral	Tilbageholdende
Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Pilot-projekter	Transportministeriet		Kulturministeriet
	Regel-administration	Slots- og Ejendomsstyrelsen	Velfærdsministeriet	Skatteministeriet
	Indgår i tværministeriel regulering	Økonomi- og Erhvervsministeriet Erhvervs- og Byggestyrelsen		Finansministeriet

gig af, hvor stærkt aktørerne forfølger deres individuelle interesser. Det fulde billede af spillene omkring reguleringsrammen fås ved at koble det andet karakteristika ved aktørerne, investering af handlingsressourcer, på modellen. Opdelingen mellem policy-udvikling og administrativ regulering, jævnfør tabel 3 ovenfor, danner to centrale spil: Første spil står om policy-udvikling og andet spil om administrativ regulering af OPP.

**Spil 1:
Policy-udvikling af reguleringsrammen**

Omkring policy-udvikling findes den centrale konstellation i relationen mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet/Erhvervs- og Byggestyrelsen (forkortet henholdsvis ØEM og EBST) på den ene side og Finansministeriet (FM) på den anden, jævnfør figur 1. Dette er markeret med fed pil. Begge parter har en bred tværministeriel tilgang og interesse i regulering af OPP og investerer begge relativt store handlingsressourcer i at forfølge deres standpunkt. Økonomi- og Erhvervsministeri-

et ser på sin side OPP i en bred optik af erhvervsudvikling og inddragelse af private aktører i den offentlige opgaveløsning. Mens det lige efter årtusindeskiftet i høj grad var departementet, som var involveret i policy-udvikling, er meget af dette arbejde siden hen lagt over i Erhvervs- og Byggestyrelsen, der som den eneste danske aktør har oprettet en decideret enhed for offentlig-privat samarbejde. Finansministeriet, som traditionelt er bannerfører på moderniseringspolitikken, har i forhold til OPP hovedsageligt budgetvokterkasketten på. Ministeriet ser en række udgiftsstyringsmæssige problemer ved OPP-formen, og finanserne viser, modsat situationen i England i begyndelsen af 1990'erne, store overskud. Det offentlige kan derfor selv finansiere de fleste investeringer, er argumentet, hvorfor dyr privat lånekapital skal opvejes af endnu større effektiviseringsgevinster, hvis OPP skal være samfundsøkonomisk fordelagtigt (Finansministeriet, 2006: 41).

Figur 1. Policy-udvikling af reguleringsrammen for OPP

		Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark		
		Positiv og bidrager til udbredelse	Neutral	Tilbageholdende
Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Pilot-projekter	TRM		
	Regel-administration			SKM
	Indgår i tværministeriel regulering	ØEM EBST		FM

Ressourcer investeret i policy-udvikling.

Relationen mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet er den primære policy-akse, hvor de to 'tunge' ministerier er uenige om, hvordan og i hvilken grad OPP skal udbredes i Danmark. Relationen må betegnes som interessemæssigt relativt konfliktfyldt, da de to ministerier forsøger at sætte henholdsvis en udbredende og en tilbageholdende tværstatslig dagsorden. Denne primære policy-akse suppleres af to sekundære akser i forhold til henholdsvis Skatteministeriet (SKM) (fed stiplede pil i figur 1) og Transportministeriet (TRM) (tynd stiplede pil). Kigges først på Skatteministeriet viser det sig, at ministeriet først i foråret 2005 blev involveret i OPP, da en problematik omkring OPP-projekters skatte- og momsmæssige status begyndte at optage skattemyndighederne. Aksen er derfor nyere end den primære akse, og kan også forventes at træde i baggrunden igen, når eller såfremt, skatte- og momsproblematikken løses. Der er hidtil ikke fundet en løsning trods vedholdende opmærksomhed i en særligt nedsat tværministeriel arbejdsgruppe. Udviklingen af OPP i Danmark afventer på den vis en løsning, hvor tolkningen fra de øvrige aktører er, at de danske skattemyndigheder tolker reglerne strikt og udgør en alvorlig hindring af yderligere udbredelse af OPP. Skatteministeriet må derfor siges at indgå i en meget konfliktfyldt aktørkonstellation med de øvrige OPP-aktører inklusive Finansministeriet, der trods en generelt tilbageholdende tilgang til OPP ikke vil lade skattesagen spænde ben for afprøvning af OPP-handlingsplanens pilotprojekter, herunder Slots- og Ejendomsstyrelsens projekt Rigsarkiv.

Transportministeriet har været med til at udvikle trafikdelen af den danske OPP-dagsorden og indtager på den vis en policy-udviklende rolle. Når ministeriet ikke placeres mere centralt i de policy-mæssige aktørkonstellationer, skyldes det, at de øvrige aktører peger på, at ministeriets tilgang mere har været knyttet op om fremme af konkrete pilot-tra-

fikprojekter end udviklingen af en bredere reguleringsramme. Der udtrykkes dog en tendens til, at ministeriet langsomt bevæger sig ind i en mere central rolle med udvikling af en egen OPP-model for trafikområdet. Relationen mellem Transportministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har et minimalt orienteringsmæssigt konfliktindhold, da begge aktører forsøger at fremme brugen af OPP, dog med vidt forskellige tilgange. Relationen til Finansministeriet er orienteringsmæssigt mere konfliktfyldt, jævnfør at Finansministeriet forsøger at modgå afledte udgiftsmæssige effekter ved OPP, mens Transportministeriet hovedsageligt investerer handlingsressourcer i at fremme store og udgiftstunge trafikprojekter på den statslige prioriteringsmæssige dagsorden.⁷ Det helt centrale policy-spil står dog mellem Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet med Skatteministeriet i en konfliktfyldt birolle.

Spil 2:

Den administrative regulering af OPP

Omkring den administrative OPP-regulering er Erhvervs- og Byggestyrelsen den helt centrale aktør, men også Slots- og Ejendomsstyrelsen, Transportministeriet og Skatteministeriet indgår aktivt. Kulturministeriet er hovedsageligt aktivt i forhold til arkivfaglige funktioner relateret til projekt Rigsarkiv men præger ikke det samlede reguleringsbillede meget. Den primære administrative reguleringsakse, markeret med den fede pil i figur 2, består af Erhvervs- og Byggestyrelsen (EBST), Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) og Transportministeriet (TRM). En supplerende og ikke uvæsentlig akse findes mellem disse tre aktører på den ene side og Skatteministeriet (SKM) på den anden side (markeret med stiplede pil).

Erhvervs- og Byggestyrelsen har de største ressourcer investeret i den brede reguleringsdagsorden, og styrelsen agerer som dansk OPP-kompetenceenhed. Slots- og Ejendomsstyrelsen har tillige store ressourcer investe-

Figur 2. Administrativ regulering af OPP i Danmark

		Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark		
		Positiv og bidrager til udbredelse	Neutral	Tilbageholdende
Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Pilot-projekter			
	Regel-administration			
	Indgår i tværministeriel regulering			

Ressourcer investeret i administrativ OPP-regulering.

ret i at udvikle og udbyde Rigsarkivet som OPP-projekt, men ressourcerne er i høj grad bundet op på dette ene projekt. Transportministeriet har en særlig rolle ved, at OPP-projekter på trafikområdet ikke er helt ens med OPP-projekter på det øvrige bygeområde. Ministeriet og dets styrelser har derfor en central rolle i OPP-vurdering af de store trafikprojekter i Handlingsplan for OPP samt udvikling af en særskilt vejledning hertil.

Hovedkonstellation Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen og Transportministeriet viser, at den administrative OPP-regulering er kendetegnet ved tre spor: 1) et centralt og tværministerielt spor, 2) et konkret afprøvende byggespor samt 3) et pilotprojektspor på trafikområdet. Specielt omkring Rigsarkivet som OPP-projekt går der erfaringsopsamling på tværs af sporene, idet Slots- og Ejendomsstyrelsen bruger Erhvervs- og Byggestyrelsen som sparringspartner, men samtidig også sender systematisk erfaringsopsamling fra det konkrete pro-

jekt den modsatte vej. Der er blandt de tre centrale aktører forskel i hvilke funktioner, man varetager i forhold til OPP (variabel 1), men den centrale administrative akse er ikke som policy-aksen præget af modstridende interesser i udbredelsen af OPP i Danmark (variabel 2). Om end med forskellige funktioner og foci arbejder de tre aktører alle på at udvikle reguleringsrammen for OPP, og den administrative hovedakse må betegnes som konsensuspræget.

Som tilfældet er det for policy-udvikling, så er der i de administrative konstellationer en supplerende og konfliktfyldt akse i forhold til Skatteministeriet. Udover at sætte store dele af den statslige OPP-politik på usikker grund har skatte- og momsproblemet helt konkret betydning for både projekt Rigsarkiv og for Transportministeriets planlægning af OPP-projekter på trafikområdet. Eksempelvis er udbuddet af et motorvejsprojekt ved E45 i Sønderjylland udsendt som følge af skattesagen. I forhold til Erhvervs- og Byggestyrel-

sen er styrelsens OPP-basiskontrakt samt de øvrige OPP-vejledninger blevet udfordret i og med skatteproblematikken ikke har været medtænkt. Konstellationen mellem Skatteministeriet og de tre centrale administrative aktører må på den vis betegnes som orienteringsmæssigt konfliktfyldt ved at udfordre grundlæggende dele af reguleringsrammen, som disse aktører har investeret væsentlige ressourcer i at opbygge.

Ved at kigge på henholdsvis policy-udvikling og administrative funktioner omkring reguleringsrammen er to centrale spil opstillet. Policy-spillet er væsentligt mere konfliktfyldt end det administrative spil, men skatte- og momsproblematikken spiller væsentligt ind begge steder. I det følgende skifter analysen fokus fra aktørniveauet til en analyse og diskussion af de institutionelle rammer. Jeg undersøger hvilken grad af konfliktløsningskapacitet, der understøttes i de statslige, institutionelle rammer omkring beslutninger om brugen af OPP i Danmark.

De institutionelle rammers (manglende) koordineringskapacitet

Beslutninger om reguleringen af OPP tages i to centrale fora: 1) på embedsmandsniveau

findes en tværministeriel OPP-styregruppe samt en nedsat arbejdsgruppe til løsning af den tidligere omtalte skatte- og momsproblematik, og 2) på regeringsniveau er regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg stederne, hvor der træffes beslutninger om regeringens økonomiske politik. Disse to beslutningsfora kan betegnes som henholdsvis et tvunget formaliseret netværk og en forpligtende sammenslutning med hierarkiske elementer (uddybes nedenfor), og af tabel 4 fremgår det hvilke typer af spil, de to fora hver især understøtter.

Beslutningsfora på embedsmandsniveau

Den tværministerielle OPP-styregruppe blev nedsat i 2003 og består i dag af fem aktører: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Transportministeriet, Velfærdsministeriet og Skatteministeriet. Styregruppen mødes jævnligt, har en fast medlemskreds og er nedsat med det specifikke formål at drøfte OPP-spørgsmål og tage beslutninger i sådanne sager. OPP-styregruppen kan af tre grunde kaldes et *tvunget formaliseret netværk*:

1. For det første er deltagelse delvist tvungen ved, at aktørerne i praksis ikke kan undslå sig deltagelse. Alle aktørerne ser

Tabel 4. Spilformer og institutionel koordineringskapacitet

<i>Spilformer omkring reguleringsrammen</i>	Institutionel koordineringskapacitet	
	Tvunget formaliseret netværk	Forpligtende sammenslutning med hierarkiske elementer
Ukoordinerede spil	OPP-styregruppe Arbejdsgruppe omkring skattesagen	Ø-udvalg og K-udvalg
Frivilligt forhandlede spil	OPP-styregruppe Arbejdsgruppe omkring skattesagen	Ø-udvalg og K-udvalg
Flertalsafgørelse i spillene	–	Ø-udvalg og K-udvalg
Hierarkisk styring af spillene	–	(Ø-udvalg og K-udvalg)

ud til at dele en opfattelse og accept af, at den tværministerielle koordinering omkring OPP-politikken sker i OPP-styregruppen. Der er altså i vid udstrækning tale om, at aktørerne gensidigt anerkender et behov for koordinering af den statslige OPP-politik. Alternativet, at der slet ingen koordinering sker på tværs af ministerierne, ser ikke ud til at være en reel mulighed.

2. For det andet er netværkets formaliseringsgrad relativt høj med en fast formand (Finansministeriet), løbende møder og en fast defineret medlemskreds, hvor aktørerne hver især repræsenterer relativt veldefinerede ministerielle interesser.
3. For det tredje kan OPP-styregruppen ikke træffe egentlige flertalsbeslutninger, der kan overtrumfe enkeltaktørers handlingsorienteringer. Der er derfor, uanset de formaliserede og tvungne elementer, tale om en netværksform, som understøtter frivillige aftaler, men ikke mere forpligtende spilformer.

Som en afart af netværksformen kan OPP-styregruppen, jævnfør tabel 4, understøtte to typer af spil; *ukoordinerede spil* og *frivilligt koordinerede spil*. OPP-styregruppen understøtter derimod ikke flertalsafgørelser og hierarkisk styring af spillene. Spørgsmålet er, hvad dette betyder for løsning af interessekonflikter omkring udformningen af reguleringsrammen. Policy-udviklingens dominerende uenighed står mellem Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, mens Skatteministeriet både i forhold til policy-udvikling og den administrative del danner en sekundær og relativt problemfyldt relation. I begge tilfælde kan beslutningskoordinering omkring reguleringsrammen ikke forventes at blive understøttet af frivillige aftaler i OPP-styregruppen. Hertil er orienteringerne grundlæggende for konfliktfyldte, og koordinerede beslutninger kræver derfor elementer af tvang enten ved flertalsafgørelser eller hierarkisk styring. OPP-styregrup-

pen understøtter på den vis hverken koordineret handling på policy-delen, hvor Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet hovedsageligt agerer, eller omkring skatte- og momsproblemstillingen, som både spiller ind på policy-udviklingen og det administrative niveau. Resultatet er, at Økonomi- og Erhvervsministeriet på sin side positivt har søgt OPP udbredt via statsbyggellovgivningen, mens Finansministeriet på bevillingsområdet modsat behandler OPP efter en skærpet reguleringsprocedure, som tilmed giver usikkerhed i forhold udbudsprocesserne for OPP-projekter (Petersen, 2007b: 43). Reguleringsrammens delvist modstridende regelsæt kan på den vis forklares ved, at stærke orienteringsmæssige konflikter blandt de centrale policy-formulerende aktører klart overmatcher OPP-styregruppens koordineringskapacitet.

Omkring skatte- og momsproblematikken ses det, at Skatteministeriet sammenlignet med eksempelvis situationen i Storbritannien anlægger en relativt snæver tolkning af reglerne, hvilket har sat store dele af den statslige OPP-dagorden i venteposition både policy-mæssigt og administrativt. OPP-styregruppen og den særligt nedsatte arbejdsgruppe til løsning af skatteproblematikken har ikke kunnet nå frem til en løsning. Det faktum, at OPP placerer sig midt i et regelsæt opbygget mod selskabssvindler, må betegnes som en noget speciel veto-faktor, som gør aktørernes positionering yderst kompleks, da ingen er interesseret i at trumfe OPP afgørende igennem uden sikkerhed i lovgivningen og dermed åbne det skattemæssige hul igen. En manglende løsning af skatte- og momsproblematikken kan derfor ikke på samme måde som den lave grad af policy-koordinering ses som udtryk for lav koordinationskapacitet i OPP-styregruppen. Derimod må det forhold, at problematikken blev opdaget meget langt henne i arbejdet med OPP tolkes som et tegn på manglende styring og overblik omkring udformningen af regule-

ringsrammen. Det er derfor ikke i så høj grad skatte- og momsagen i sig selv, men derimod måden, hvorpå sagen er opstået og håndteret, som peger på OPP-styregruppens manglende kapacitet til at understøtte en løsning. Samlet peger det i retning af, at den ukoordinerede og delvist modstridende reguleringsramme omkring OPP må forstås som et produkt af, at OPP-styregruppen kun understøtter mere uforpligtende spilformer. I en situation med væsentlige orienteringsmæssige konflikter mellem flere af reguleringsrammens centrale aktører ville en mere koordineret reguleringsramme kræve enten flertalsafgørelse eller ligefrem hierarkisk styring af spillene omkring både policy-udformning og skatte- og momsproblematikken. Kort sagt overmatcher uenighederne i de centrale spil omkring reguleringsrammen de institutionelle beslutningssystemers koordinationskapacitet.

Det i denne artikel sidste, men afgørende spørgsmål, er, hvorfor der i denne situation ikke sker en større grad af politiks styring af reguleringsrammen, hvilket regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg potentielt kunne katalysere.

Regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg

Økonomiudvalget har til formål at koordinere regeringens økonomiske politik. Faste medlemmer er Finansministeren (formand), Økonomi- og Erhvervsministeren, Kulturministeren og Skatteministeren samt Statsministeriets departementschef, som repræsenterer Statsministeren i udvalget. Sammensætningen af udvalget kan ændres løbende og afspejler en intern balance mellem regeringspartierne (se Jensen, 2003, for en analyse af Økonomiudvalgets udvikling op gennem 1990'erne)⁸. Øvrige ministre kan deltage, hvis deres ministerium har sager på dagsordenen. Der afholdes ugentlige møder, som forudgående forberedes og koordineres i Styregruppen – et embedsmandsudvalg bestående

af departementscheferne for ministrene i Økonomiudvalget samt en departementsråd fra Statsministeriet.⁹ Lotte Jensen har i sin bog om Finansministeriet vist, hvordan denne akse Styregruppe-Økonomiudvalg udgør regeringens centrale politisk-økonomiske koordinationsakse (Jensen, 2003).

Sager af mere principiel karakter kan imidlertid både blive behandlet i Økonomiudvalget og på højere niveau i regeringens Koordinationsudvalg, hvor Statsministeren sidder for bordenden.¹⁰ Organiseringen omkring Økonomiudvalget er derfor tæt sammenkædet med Koordinationsudvalget og sager kan tilmed »vandre« fra udvalg til udvalg og forsøges strategisk placeret i det ene udvalg frem for det andet (Jensen, 2003: 208-209). Disse regeringsinterne koordinationsprocedurer bygget op om Ø- og K-udvalg kan af tre grunde betegnes som en *forpligtende sammenslutning med hierarkiske elementer*:

1. For det første kan der træffes beslutninger selv i lyset af uenighed mellem ministrene, hvilket netop skete i forbindelse med beslutningen om at udbyde Rigsarkivet som OPP-projekt. Enkeltaktører kan på den vis overtrumfes af gruppen og forpligtes til at følge regeringens økonomisk-politiske linie.
2. For det andet er statsministeren via sin ret til at udpege og afsætte de øvrige ministre formelt såvel som uformelt placeret i toppen af koordinationshierarkiet. Under statsministeren vil de øvrige ministre i mere uformel forstand placere sig forskelligt i hierarkiet med vice-statsministeren og finansministeren på nogle af de efterfølgende pladser afhængig af sagens karakter og indhold.
3. For det tredje er der ikke tegn på, at nogen enkeltaktør hierarkisk kan styre koordinationsprocesserne. Selv statsministeren er – for at blive siddende – afhængig af opbakning fra resten af gruppen og fra baglandet, og på trods af hierarkiske elemen-

ter er der derfor grundlæggende tale om en afart af den forpligtende sammenslutning og ikke om en egentlig hierarkisk indrettet organisation.

Som en forpligtende sammenslutning kan Økonomiudvalget og Koordinationsudvalget understøtte flertalsbeslutninger, jævnfør tabel 4 ovenfor. Aktørerne vil kunne indgå koalitioner, som specielt vil stå stærkt i tilfælde, hvor flere højt placerede ministre står sammen, men den grundlæggende beslutningsform er forpligtende flertalsbeslutninger.

Spørgsmålet melder sig nu, hvorfor OPP-politikken ikke koordineres i disse regeringsinterne fora, når disse netop understøtter forpligtende beslutninger, hvilket OPP-styregruppen viste sig ikke at gøre. Datamaterialet anvendt i denne artikel er, som tidligere beskrevet, baseret på interviews på embedsmandsniveau. En forklaring på, hvorfor OPP i Danmark på politisk niveau hidtil har mødt beskeden opmærksomhed, kan derfor kun blive et første bud, som jeg giver i nedenstående perspektivering af artiklen. Den voksende mængde af forskning på området må efterprøve disse ansatser til forklaringer, og her vil både inddragelse af det politiske niveau i dataindsamlingen samt brug af internationale sammenligninger være oplagte metoder at gå videre med.

Hvorfor så beskeden politisk opmærksomhed omkring OPP?

En første forklaring på den hidtil beskedne politiske opmærksomhed omkring udbredelsen af offentlig-private partnerskaber i Danmark kan være reguleringens relativt tekniske og komplicerede karakter, hvor den egentlige reguleringsmæssige ekspertviden besiddes af embedsværket. Det er med denne logik ikke bare en fordel men tilmed en nødvendighed, at selve regeludviklingen sker i fora som OPP-styregruppen og den skatte- og momsmæssige arbejdsgruppe. Nært beslægtet med denne tanke er det forhold, at der

meget hurtigt ville ske et overload i de centrale koordinationsystemer, hvis den mere tekniske politikudvikling skulle ske der. Kun principielle sager som Rigsarkivet eller OPP-handlingsplanen hæves fra inter-ministerielt til regeringskoordinerende niveau. På trods af høj understøttelse af konfliktløsningskapacitet i de regeringsmæssige koordinationsprocesser viser der sig altså at være en række grunde til, at disse koordinationsmekanismer kun sjældent tages i brug af systemet. Hertil kan indvendes, at der fra politisk side kunne stilles krav om, at OPP-styregruppen og arbejdsgruppen omkring skatte- og momsagen uden involvering af de politiske systemer fik koordineret reguleringsrammen og løst uenighederne. En sådan argumentation støttes af begrebet »the shadow of hierarchy« (Scharpf, 1997), som udtrykker, at hierarkiet potentielt kan gøre sin indflydelse gældende, hvis sager ikke løses. Hierarkiets skygge kan føre til løsning af sager på lavere niveauer fordi alternativet i form af hierarkisk intervention er kendt og ofte uønsket af de spillende aktører, idet intervention fratager dem beslutningsretten. Hierarkiets skygge i form af regeringens Økonomi- og Koordinationsudvalg ser imidlertid ud til at være svag, og trods det at OPP præsenteres i officielle publikationer og udmøntes i enkelte pilotprojekter, har regeringen sat beskeden kraft bag opbygningen af en koordineret reguleringspolitik for brugen af OPP i Danmark.

Et andet bud på regeringens hidtil tilbageholdende tilgang til OPP er, at selve OPP-modellen på én og samme tid bærer potentielle fordele og ulemper med sig. Økonomi- og Erhvervsministeriets samt Erhvervs- og Byggestyrelsen tilgang kan tolkes som et forsøg på at åbne den offentlige sektor for yderligere privat inddragelse i forlængelse af velkendte begreber som udlicitering og selskabsdannelser. Finansministeriets tilgang kan derimod tolkes som udtryk for en bekymring over, hvordan offentlige opgaver på private hænder underkastes klassiske hensyn såsom

kontrol, ansvar og økonomistyring. Der ser altså ud til at være en vis usikkerhed om både fordele og ulemper ved brug af OPP, hvilket ikke mindst den 25 til 35-årige aftalehorisont bidrager til.¹¹

En tredje forklaring på den afventende tilgang kan være den meget omtalte Farum-sag, hvor en del af sagen omhandlede kommunens frigørelse af store mængder frie midler ved at bortsælge bygninger til private parter for derefter at leje dem tilbage (den såkaldte sale and lease-back model, Petersen 2007a: 14). En forklaring, som også kommer til udtryk enkelte steder i de gennemførte interviews, er, at hele Farum-sagen har spillet negativt ind på offentlige aktørers lyst til at eksperimentere med OPP. Savas (2000) refererer ligefrem til sale and lease-back som en afart af OPP-modellen, men som jeg har argumenteret andetsteds (Petersen, 2007a: 14), er der også væsentlige forskelle, som Savas overser. Vigtigst af disse er det, at den private part ved sale and lease-back slet ikke er involveret i projekterings- og opførelsesfasen, hvor blandt andre Bent Flyvbjerg har vist, at store risici er placeret omkring forsinkelser og budgetoverskridelser (Flyvbjerg, 2005). Farum-sagen kan dog ikke afvises som delårsag til en tøvende tilgang specielt i lyset af hele kommunalreformprojektet, som har trukket store ressourcer i mange kommuner landet over, hvilket må forventes at have nedsat lysten og overskuddet til at forsøge sig med OPP. Igen må yderligere undersøgelser af området til, førend den egentlige effekt af disse faktorer kan måles.

Et fjerde bud på en forklaring går ud over Danmarks grænser, hvor organisationer som EU og OECD ser ud til at have været relativt tavse. Sammenhængen mellem regulering af OPP på nationalt og europæisk niveau er et hidtil uopdyrket område, men noget tyder på, at OPP har været genstand for en grad af policy- og reguleringsmæssigt vakuum såvel nationalt som internationalt. Som peget på

ovenfor må yderligere undersøgelser af området til, og den voksende litteratur om offentlig-private partnerskaber er i den forstand både lovende og velkommen.

Interessekonflikterne overmatcher den institutionelle kapacitet for beslutningskoordinering

I denne artikel har jeg anvendt en spilteoretisk inspireret analyseramme til at analysere reguleringen af OPP i Danmark med fokus på aktører og institutioner. Analysen har vist, at den danske reguleringsramme for OPP udformes i to spil: Et spil omkring policy-udvikling og dagsordensættelse af OPP og et andet spil, hvor regler og vejledninger udvikles og administreres. Mens det administrative spil er forholdsvist problemfrit, er policyspillet mere konfliktfyldt med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i divergerende positioner. Uenigheden mellem disse to centrale policy-formulerende ministerier er baseret på uenighed om og hvor hurtigt OPP skal udbredes i Danmark. Økonomi- og Erhvervsministeriet ser OPP i en bred optik af erhvervsudvikling og arbejder sammen med Erhvervs- og Byggestyrelsen aktivt på at udbrede OPP, mens Finansministeriet er mere skeptisk over for fordelene ved at bruge OPP. Den finansministerielle argumentation er, at den private parts låneomkostninger ved OPP er højere, end hvis den offentlige part selv finansierede projektet, og derfor beror fordelagtigheden ved OPP på, at der kan opnås effektiviseringsgevinster, som er større end de forhøjede låneudgifter. Uenighederne mellem de to »tunge« ministerier må betegnes som substantielle. En skatte- og momssag giver problemer for både policy-udvikling og det administrative arbejde med reguleringsrammen.

De institutionelle systemer omkring reguleringsrammen er potentielt stedet, hvor reguleringspolitikken kan koordineres og udformes. Analysen viser imidlertid, at beslutningssystemerne kun understøtter ukoordine-

rede spil og frivilligt indgåede aftaler. Den institutionelle koordineringskapacitet er lav, og aktørerne er ude af stand til at løse de identificerede interessekonflikter. Kort sagt overmatcher konfliktpotentiallet i aktørkonstellationerne den institutionelle kapacitet for beslutningskoordinering. Resultatet er, at reguleringsrammen for OPP fremstår ukoordineret. Regeringens politisk-økonomiske koordinationsmekanismer, som potentielt kunne generere en styring af reguleringsrammen, er hidtil kun lejlighedsvist blevet taget i brug.

Denne artikel har fokuseret på den danske reguleringsramme, men forståelsen kunne have været udvidet yderligere ved at inddrage internationale og komparative aspekter. OPP er, som det blev præsenteret i artiklens indledning, langt fra et enestående dansk fænomen. Spørgsmålet er, hvordan regulering og policy omkring OPP udspiller sig i andre lande, og ikke mindst, hvordan nationale forskelle på et ellers verdensomspændende fænomen forklares. Jeg har i perspektiveringen peget på et behov for videre undersøgelser af feltet.

Noter

1. Tak til den anonyme reviewer for mange brugbare kommentarer og forslag til forbedringer af den første version af manuskriptet.
2. På Erhvervs- og Byggestyrelsens hjemmeside findes en oversigt over en række OPP-vurderede projekter (www.ebst.dk/OPPForundersoegelse). Af disse er kun de tre nævnte projekter igangsat.
3. Forfølgelse af egennyttehensyn kaldes også opportuniste, som betyder, at aktørerne agerer strategisk kalkulerende med henblik på så vidt muligt at maksimere egne nyttefunktioner. Horn (1995:7).
4. De fire spilformer og institutionel organisering er idealtypiske eksempler i Weberiansk forstand. Der kan i praksis tænkes findes hybridformer mellem de her nævnte.
5. Der er gennemført interview i Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Transportministeriet og Finansministeriet. Skatteministeriet blev

kontakttet flere gange, men ønskede ikke at deltage i et interview, og ministeriets position er derfor belyst via de syv interview i de øvrige departementer og styrelser. Den nærmere årsag til afslaget på forespørgslen om interview er ikke oplyst men kunne være udtryk for den relativt konfliktfyldte rolle, som Skatteministeriet indtager ift. regulering og policy omkring OPP i Danmark, hvilket bliver uddybet gennem artiklen. Interviewene er udført blandt fuldmægtige, special-, eller chefkonsulenter i de relevante kontorer eller afdelinger i de nævnte departementer og styrelser.

6. Konkurrencestyrelsen og Justitsministeriet er kun i mindre grad involveret i OPP og er derfor ikke inddraget i artiklen. Konkurrencestyrelsen administrerer de danske udbudsregler, som for OPP er omsat fra EU's udbudsdirektiv. Justitsministeriet er involveret via OPP-vurdering af et fængselsbyggeri i Østdanmark, som formentlig ikke gennemføres som OPP. De planlagte domstolsbygninger udbydes af Slots- og Ejendomsstyrelsen, selvom domstolsområdet hører under Justitsministeriet.
7. Der henvises til ATP-sagen, hvor Transport- og Energiministeren positivt advokerede for, at ATP kunne gå ind og overtage drift og vedligehold af det danske skinnetet i en længere årrække. Sammenholdt med det store overskud på de statslige finanser må vedligeholdelsesstandarder på skinnetet i høj grad betragtes som en politisk beslutning frem for en konsekvens af manglende mulighed for offentlig finansiering. Sagen kan derfor tolkes som et trafikpolitisk forsøg på at fremme et højere udgiftsniveau ved at advokere for partnerskab med en privat leverandør. Det bør i den forbindelse bemærkes, at der ikke er tale om et OPP, men et driftspartnerskab.
8. Sammensætningen af Økonomiudvalget ses på <http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=93ogn=1ogh=4ogs=1> søgt d. 25. februar 2008.
9. Statsministeriet har på embedsmandsniveau en anden opbygning end de øvrige ministerier. Under departementschefen sidder tre såkaldte departementsråd, som hver især har ansvaret for en politisk søjle. Det er departementsråd for søjle 2 »Økonomi og indenrigspolitiske forhold«, som repræsenterer Statsministeriet i Styregruppen, mens Statsministeriets departementschef sidder i Økonomiudvalget sammen med ministrene fra de øvrige ministerier, jf. ovenfor.
10. Koordinationsudvalgets sammensætning;

<http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=93ogn=1ogh=4ogs=1> søgt d. 25. februar 2008.

11. Selvfølgelig der kigges til Storbritannien, som jf. indledningen til denne artikel igangsatte OPP-projekter i de tidlige 1990'ere, er projekterne anno 2008 kun cirka halvvejs i aftaleperioden. Erfarings- og evalueringshorisonten for denne type OPP er altså meget lang.

Referencer

- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2004a), *Vejledning til bekendtgørelse om OPP, partnering og oplysnings svarende til nøgletal*. www.ebst.dk.
- Finansministeriet (1999), *Budgetredegørelse 1999*. www.fm.dk.
- Finansministeriet (2006), *Budgetvejledning 2006*. www.fm.dk.
- Flyvbjerg, Bent (2005), »Policy and planning for large infrastructure projects: problems, causes, cures«. *Policy Research Working Paper 3781*. December 2005, The World Bank Group.
- Greve, Carsten og Graeme Hodge (2007), »Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark«, i Tom Christensen og Per Lægred, red., *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. UK: Ashgate.
- Hodge, Graeme og Greve, Carsten. eds. 2005. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher m. fl. (1999), *Regulation Inside Government*. UK: Oxford University Press.
- Horn, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration*. UK/USA: Cambridge University Press.
- Jensen, Lotte (2003), *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: DJØF's forlag.
- Kettl, Donald (2000), *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Petersen, Ole Helby (2007a), *Offentlig-private part-*

nerskaber i Danmark: En kortlægning og analyse af den danske reguleringsramme omkring OPP. Speciale indleveret ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

- Petersen, Ole Helby (2007b), »Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark«. *Tidsskriftet Politik*, 10 (4), November 2007.
- Regeringen (2004), *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)*. www.ebst.dk.
- Rutherford, Malcolm (1994), *Institutions in Economics – The Old and the New Institutionalism*. UK: Cambridge University Press.
- Savas, E. S. (2000), *Privatisation and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games Real Actor Plays – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press, USA.
- Weihe, Guri (2005), »Public-Private Partnerships: addressing a Nebulous Concept«, *Working Paper no. 16*, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Denmark.
- Wettenhall, Roger (2005), »The public-private interface: surveying the history« i Hodge, Graeme og Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. UK, Cheltenham: Edward Elgar.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002), *Vækst med vilje*. www.oem.dk.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003), *Handlingsplan for en mere virksomhedsnær offentlig sektor*. www.oem.dk.

Interview

- Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Transportministeriet og Finansministeriet. Gennemført i sommeren 2006. Interviewene er anonymiserede.