

Drivkræfter og barrierer i offentlige-private partnerskaber (OPP)

En procesevaluering af det første kommunale OPP-projekt om erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser

Lena Brogaard

Ph.d.-studerende, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet og KORA

– Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

Ole Helby Petersen

Lektor, ph.d., Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet

I artiklen præsenteres resultaterne af en procesevaluering af det første kommunale offentlige-private partnerskab (OPP) på erhvervsudviklingsområdet. Analysen viser, at hensigten om et partnerskabsbaseret samarbejde mellem kommune og erhvervsliv kun delvist er blevet realiseret. Den begrænsede målopnåelse i projektet skyldes især mangel på entydig kommunal opbakning, uklare beslutningsgange og manglende erfaring med OPP.

Key-words: Offentlig-privat partnerskab, erhvervsudvikling, procesevaluering, programteori, Halsnæs Kommune.

1. Indledning

Offentlige-private partnerskaber – i daglig tale forkortet OPP – er gennem de seneste 10-15 år blevet en stadig mere udbredt samarbejdsform mellem den offentlige og private sektor i Danmark såvel som internationalt (Hodge & Greve 2005; Petersen, 2007; Siemiatycki & Friedman 2012). Det er sket som led i en mere generel udvikling og nytænkning af samspillet mellem stat og marked, hvor tidligere tiders fokus på liberalisering, privatisering og udlicitering gradvist er blevet suppleret af nye og mere partnerskabsbaserede samarbejdsformer (Edelenbos & Klijn 2007; Christensen & Petersen 2010). Det store fokus på tværsektorielt samarbejde og fælles beslutningstagning har fået mange (især hollandske) netværksforskere til at se OPP som et eksempel på det moderne netværkssam-

fund, hvor løsninger på komplekse problemer udformes og implementeres i fælles beslutningsnetværk (Koppenjan 2005; Klijn, Edelenbos & Stein 2010). OPP defineres her som „*et samarbejde mellem offentlige og private aktører med en vis varighed, og hvor aktørerne udvikler fælles produkter og/eller services og deler risici, omkostninger og gevinster*“ (Klijn & Teisman 2003, 137 [egen oversættelse]). I modsætning til traditionel udlicitering og privatisering indgår der i OPP et mere langsigtet samarbejdselement og deling af viden ressourcer, risici og gevinster (Grimsey & Lewis 2005; Vrangbæk 2008).

Den voksende danske og internationale forskning i OPP har især beskæftiget sig med formelle aspekter omkring indretningen af OPP-projekter, såsom risikohåndtering (Hodge 2004), kontraktstyring (Grimsey & Lewis 2004), regulering (Petersen 2007) og udbudsregler (Tvarnø 2006). I de senere år er der også kommet større fokus på uformelle elementer i partnerskaberne, og empiriske studier har blandt andet belyst betydningen af uformelle aspekter af samarbejdsrelationer (Weihe 2008b) og opbygning af tillid mellem parterne (Klijn, Edelenbos & Stein 2010). Den internationale OPP-forskning beskæftiger sig også i stigende grad med effekterne af OPP, hvor Hodge og Greve (2009) i deres gennemgang af de internationale erfaringer med 'value-for-money' konkluderer, at erfaringerne er blandede. I Danmark blev OPP introduceret af Finansministeriet i 1999 og fik yderligere støtte i den daværende VK-regerings 'Handlingsplan for OPP' i 2004. Den store opmærksomhed og politiske støtte førte til, at det første OPP-projekt – et skoleprojekt i Herning

Kommune – blev indviet i slutningen af 2006. Derefter er det danske OPP-marked vokset gradvist, og der er i dag gennemført cirka 20 større OPP-projekter, mens yderligere 10-12 OPP-projekter er i støbeskeen (Petersen 2013). Der har således været en gradvis udvikling og stigning i antallet af OPP-projekter, men i modsætning til lande som Storbritannien, Australien, Belgien og Norge, hvor der er blevet gennemført omfattende evalueringer af OPP, har der i Danmark indtil nu ikke været gennemført systematiske evalueringer af erfaringerne med OPP.

Dokumenterede erfaringer med OPP udgør derfor et videnshul i den danske forvaltningsforskning, som er vigtigt at adressere, hvis såvel akademiske som politiske debatter om fordele og ulemper ved OPP skal foregå på et oplyst grundlag. Vi forsøger i denne artikel at bidrage til at udfylde (en del af) dette videnshul ved at præsentere resultaterne af den første videnskabeligt publicerede evaluering af erfaringerne med et OPP-projekt i Danmark. OPP-projektet blev gennemført i Halsnæs Kommune, hvor det i perioden august 2011 til januar 2014 er blevet afprøvet, hvorvidt et OPP mellem kommunen, lokale virksomheder og forskningsinstitutioner kan skabe erhvervsmæssig udvikling og nye arbejdspladser i en dansk udkantskommune karakteriseret ved få, store industrivirksomheder, et begrænset beskatningsgrundlag og en forholdsvis høj arbejdsløshed (Halsnæs Kommune 2012). Mere specifikt er formålet med artiklen at evaluere, hvilke drivkræfter og barrierer der har været centrale for gennemførelsen af OPP-projektet. Analysen er en procesevaluering af gennemførelsen og etableringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune. Derimod gennemfører vi ikke en resultatevaluering (effektevaluering), fordi resultaterne først kan forventes realiseret på længere sigt, og vi ville dermed afskære os muligheden for at opnå indsigt i OPP-projektets foreløbige erfaringer.

OPP-projektet i Halsnæs Kommune kan karakteriseres som en unik case (Yin 2003, 40) i den forstand, at det så vidt vides er første gang, at en dansk kommune indgår et OPP-samarbejde med det lokale erhvervsliv om at skabe vækst og arbejdspladser. Som en unik og single case er OPP-projektet i Halsnæs velegnet til at skabe dybdegående og kontekstbaseret viden, som kan bidrage til vidensudvikling på et hidtil sparsomt belyst forskningsområde. Det bredere sigte med artiklen er dermed at bidrage til en dybere forståelse for samarbejdsdynamikker, drivkræfter og barrierer i OPP-projekter og dermed bidrage til udviklingen af en mere evidensbaseret tradition inden for den danske OPP – forskning. Desuden kan resultaterne bruges i praksisorienteret øjemed til at kvalificere og understøtte beslutninger om igangsættelse af fremtidige OPP-projekter, hvor erfaringerne fra OPP-

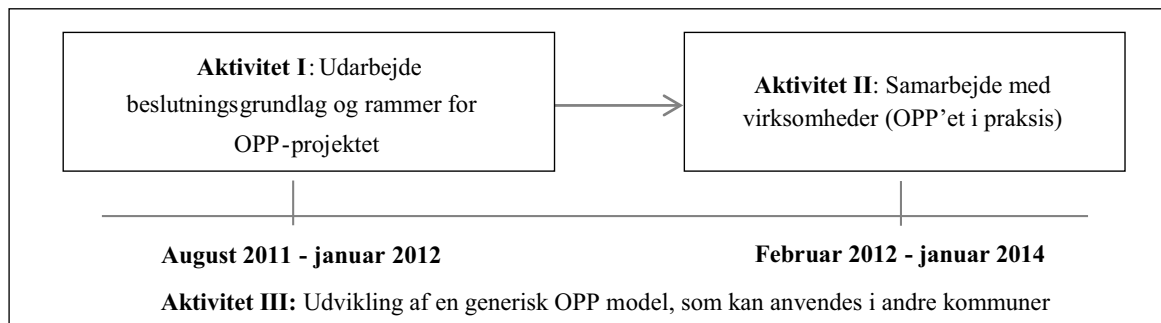
projektet i Halsnæs kan være relevante for offentlige og private aktører.

Artiklen lægger ud med en kort præsentation af den empiriske case (afsnit 2), hvorefter evalueringsdesignet præsenteres (afsnit 3). Dernæst følger en gennemgang af artiklens empiriske kilder og analysemetode (afsnit 4). I analysen evalueres erfaringerne med OPP-projektet i Halsnæs (afsnit 5), inden artiklen afsluttes med en diskussion og konklusion på de væsentligste resultater (afsnit 6).

2. Præsentation af casen: Det første kommunale OPP-projekt om erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser

OPP-projektet i Halsnæs Kommune blev igangsat på baggrund af et lokalpolitisk ønske om en udvikling af Halsnæs Kommunes erhvervspolitik. Kommunen ønskede et tættere samarbejde med det private erhvervsliv om at skabe øget vækst og nye arbejdspladser i de lokale virksomheder. Der var i den erhvervspolitiske strategi især fokus på at fastholde og udvikle tilstedeværelsen af stålproducerende virksomheder, som historisk har været den største og økonomisk mest betydningsfulde industri i Frederiksværk-området (Halsnæs Kommune 2011a). De store stålvalseværker, som i årtierne forinden havde skabt mange arbejdspladser i Frederiksværk, var enten blevet lukket eller betydeligt reduceret i aktivitetsniveau og omsætning, og Halsnæs Kommune besluttede på den baggrund at igangsætte en målrettet indsats for at understøtte erhvervsudviklingen og jobskabelsen inden for stål- og metalbearbejdningsindustrien (Halsnæs Kommune 2011b:18). Kommunen ønskede især et samarbejde med de små- og mellemstore virksomheder i lokalområdet, hvor mulighederne for jobskabelse og vækst blev vurderet særlig store.

Kommunens indledende dialog med virksomhederne og det lokale virksomhedsnetværk F5 førte til positive tilkendegivelser fra erhvervslivet om potentialet ved et tættere samarbejde mellem kommune og virksomheder. På den baggrund gik kommunen i begyndelsen af 2011 i gang med at afsøge mulighederne for indgåelse af et OPP med det private erhvervsliv. Da der samtidig blev vurderet at være behov for forskningsmæssigt input og sparring blev Danmarks Teknologiske Institut (DTU) og Anvendt KommunalForskning (AKF) kontakten for henholdsvis at bidrage med teknologisk ekspertise i forhold til konkrete produktudviklingsforløb og sparring omkring etableringen af OPP-projektet. Projektet var det første af sin slags i Danmark, og der var generelt få erfaringer med OPP-projekter at trække på. Derfor besluttede Halsnæs Kommune at søge midler fra Fornyelsesfonden (i dag Markedsmodningsfonden) og Vækstforum i Region Hovedstaden til at medfinansiere oprettelsen og gennemførelsen af OPP-projektet.

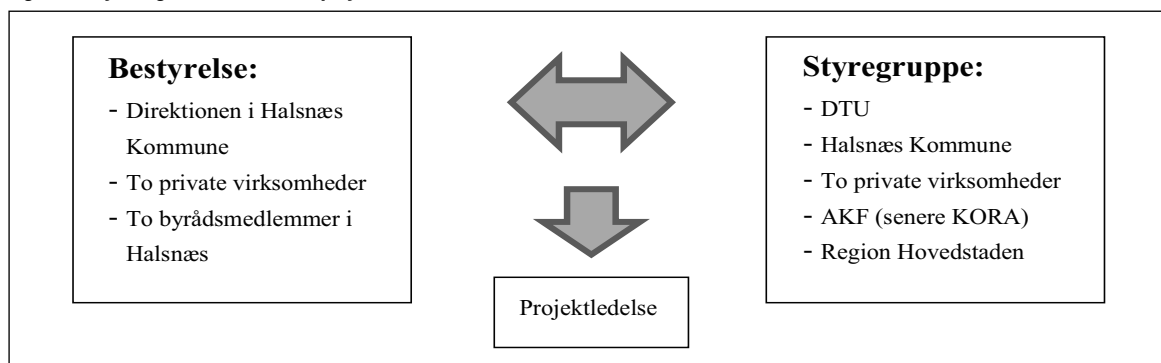
Figur 1. Partnerskabets hovedaktiviteter (oprindelig tidsplan).

Kilde: Udledt af projektets samarbejdsaftale, ansøgningen til Fornylsesfonden og interviews.

Projektet modtog i sommeren 2011 tilsagn om støtte fra Fornylsesfonden, hvorefter Halsnæs Kommune igangsatte etableringen af OPP-projektet (Fornylsesfonden 2011). Partnerskabet blev gennemført i tre faser med tilhørende aktiviteter (se figur 1) (Halsnæs Kommune 2012). Den første aktivitet bestod af udviklingen af de formelle rammer for OPP-projektet, som blev både mere komplicerede og længerevarende end først antaget, hvilket især skyldtes, at de juridiske forhold omkring OPP-konstruktionen ikke havde været afprøvet før. Særlig centralt i afklaringen af det juridiske grundlag var reglerne om erhvervsfremme, statsstøttereglerne og konkurrencereglerne, som kunne være et potentielt problem i forhold til samarbejdet mellem kommunen og specifikke virksomheder i OPP-projektet (Holst Advokater 2011). Advokatnotatet blev desuden suppleret af et notat fra Deloitte om OPP-projektets forretningsmæssige grundlag (Deloitte 2011).

Problemstillingen er juridisk kompliceret men handler kort fremstillet om, at kommunen ikke må forskelsbehandle og stille de deltagende virksomheder bedre end øvrige virksomheder, som ikke deltager i OPP-projektet.

Det juridiske afklaringsforløb endte med en løsning, hvor OPP-projektet blev oprettet som et såkaldt kommanditselskab A/S med Halsnæs Kommune som ejer af 8 ud af 10 andele i selskabet, mens de to øvrige andele blev fordelt mellem to af kommunens største virksomheder. For at sikre et fælles ejerskab til projektet blev erhvervslivet derudover repræsenteret i selskabets bestyrelse, ligesom de private virksomheder spillede en hovedrolle i OPP-projektets fase 2, hvor konkrete udviklingsforløb mellem kommune, DTU og lokale virksomheder blev gennemført. Kommanditselskabet blev suppleret med en samarbejdsaftale med DTU om konkret bistand til udviklings- og innovationsprojekter i private virksomheder (Halsnæs Kommune 2011a). Derudover har der gennem hele projektforløbet været en styregruppe, som har deltaget i og fulgt projektets etablering og udvikling, jf. figur 2. OPP-projektets tredje og afsluttende aktivitet var udvikling af en model for OPP på det kommunale erhvervsudviklingsområde, så erfaringerne fra OPP-projektet blev stillet til rådighed for andre kommuner.

Figur 2. Projektorganisation for OPP-projektet.

Kilde: Halsnæs Kommune (2012a).

3. Programteoretisk evalueringsramme for OPP-projektet

Evalueringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune har til hensigt at belyse centrale mekanismer og forhold, som påvirker gennemførelsen af partnerskabet (Hansen 2005, 451; Høgsbro 2004; Belin & Tillgren 2012, 85). Til dette formål har vi opstillet en programteori, som har udgjort den vejledende ramme for procesevalueringen for at kunne afdække de forudsætninger og aktiviteter i implementeringsforløbet, der skal evalueres på (Dahler-Larsen 2010, 173-174). Programteori anvendes til at identificere sammenhængen mellem projektet og resultaterne ved at afdække, hvad der skal til for at opnå resultaterne på baggrund af projektets formål og projektdeltagernes egen logik (Funnel og Rogers 2011). Den programteoretiske ramme er således en metode til at analysere og tydeliggøre implícite såvel som eksplicite virkningsmekanismer i projektet (Chen 2005, 16; Belin og Tillgren 2012, 85; Saunders m.fl. 2005). Vi anvender dermed programteorien til at afdække de teoretisk begrundede forventninger om afgørende virkningsmekanismer, der skaber resultater i OPP-projekter, og til at evaluere på, hvorvidt disse mekanismer har været til stede og hvordan de har spillet sammen i OPP-projektet (Hansen 2005, 450). Analysen får dermed karakter af en virkningsevaluering, som belyser resultaterne af en indsats i kontekst af processen (Dahler-Larsen 2010, 172-173).

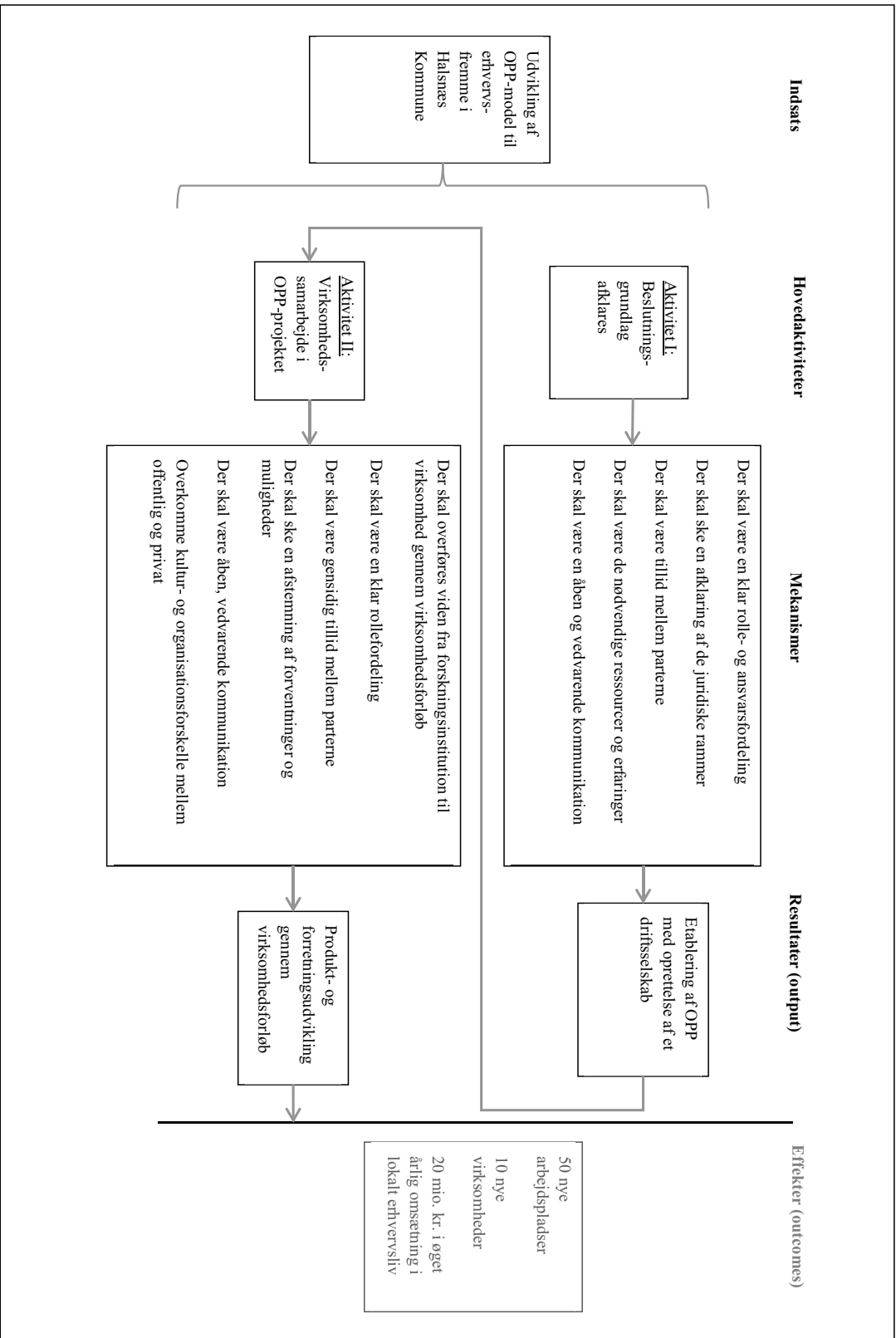
Der er i forskningslitteraturen forskellige tilgange til procesevaluering, som kan inkludere en afdækning af effekter eller være en ren procesanalyse (Rieper og Hansen 2007, 31). Til forskel fra en egentlig effektevaluering anvender vi primært den procesorienterede tilgang i evalueringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune til at evaluere forudsætninger og udfordringer i implementeringen af projektets to hovedaktiviteter, som beskrevet i afsnit 2 ovenfor. Den procesorienterede tilgang er relevant for et partnerskabsprojekt som OPP'et i Halsnæs Kommune, hvor realiseringen af de forventede resultater i høj grad afhænger af samarbejdet (Brinkerhoff 2002, 216, 220). Den programteoretiske tilgang kan betragtes som et realitetstjek, hvor evalueringen belyser og forklarer, hvorvidt OPP-projektet er blevet gennemført som forventet (Dahler-Larsen 2009, 51-52, 78).

For at kunne belyse implementeringsprocessen har vi fulgt forberedelsen og implementeringen af partnerskabets to hovedaktiviteter (jf. figur 1) gennem mødeobservation, interviews og dokumentindsamling (Chen 2005, 183-184; Hansen 2005, 450). Evalueringen har et element af formativ evaluering, hvor vi som evaluører ikke kun agerer „flue på væggen“ men indtager en aktiv og deltagende rolle i forhold til sparring om etablering og gennemførelse af OPP-projektet (Høgsbro 2004, 69; Brinkerhoff 2002, 219; Dehar m.fl. 1993, 213). Den

aktive rolle har både fordele og ulemper. Fordelen ved den formative evalueringstilgang er, at vi som evaluører kan bidrage med forskningsbaseret ekspertviden om etablering og samarbejde i OPP-projekter. Det var særlig relevant i dette tilfælde, hvor kommunen og de private aktører ikke havde erfaring med OPP, hvilket betød, at vi som evaluører kunne kvalificere projektet væsentligt. Omvendt er ulempen, at evaluører bliver inddraget i projektet og dermed kan have sværere ved at agere uafhængigt og objektivt (Rieper og Hansen 2007, 32). Vi har forsøgt at imødegå dette ved kontinuerligt at fastholde evalueringens uafhængighed i forhold til både kommune som virksomheder gennem hele evalueringsforløbet.

Programteorien er baseret på en systematisk gennemgang af empiriske og forskningsbaserede kilder, som er blevet brugt til at rekonstruere de underliggende antagelser om centrale virkningsmekanismer i projektet (Dahler-Larsen 2009, 54-59). Baggrunden for de udledte mekanismer fremgår af appendiks 1 og præsenteres derfor kun i korte træk her. De empiriske kilder, som består af projektbeskrivelser, interne notater og e-mails, mødereferater og interviews med nøgleaktører i projektet, er blevet kodet og anvendt til at afdække formålet med projektets to hovedaktiviteter, og hvad der skal til for at implementere disse. Til at supplere de empiriske kilder inddrager vi fra den forskningsbaserede OPP-litteratur en række uformelle mekanismer, som ifølge litteraturen bidrager til et succesfuldt partnerskab, men som (måske på grund af deres uformelle karakter) ikke kan udledes af projektets dokumenter. Det drejer sig først og fremmest om tillid, der kan betragtes som en forudsætning for deling af ansvar, ressourcer, gevinster og risici i OPP-projekter (Abdul-Aziz & Kassim 2011; Brinkerhoff og Brinkerhoff 2011; Dorado og Vaz 2003; Edelenbos og Klijn 2007; Koppenjan 2005; MacDonald 2012). Desuden viser litteraturen, at åben og vedvarende kommunikation er med til at sikre konfliktløsning og videndeling (Brinkerhoff 2002; Dorado og Vaz 2003; Monaghan, Malek og Simson 2001). Tillid og kommunikation inddrages derfor i begge aktiviteter i programteorien som en del af den begrundede forestilling om, hvad der fører til resultater i et OPP. I forhold til projektets anden hovedaktivitet – det egentlige samarbejde mellem offentlige og private aktører – viser OPP-litteraturen desuden, at det er centralt for resultatopnåelsen, at der udvikles en fælles beslutningskultur på tværs af de deltagende offentlige og private parter (Klijn og Teisman 2003; Koppenjan 2005; Edelenbos & Klijn 2007).

Vi fokuserer i evalueringen, som det fremgår af figur 3, på processen fra indsats og hovedaktiviteter over virkningsmekanismer til umiddelbare resultater (output) af OPP-projektet. I den første aktivitet skal OPP'et etableres som et selskab, hvilket forudsætter en afklaring af de



Figur 3. Programteori for evalueringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune.

juridiske rammer, at der er de nødvendige ressourcer og erfaringer samt en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem projektparterne. Projektets anden aktivitet er afhængig af, at der bliver etableret et OPP i første hovedaktivitet, og har til formål at skabe konkrete samarbejdsaktiviteter, som kan føre til produkt- og forretningsudvikling samt nye arbejdspladser i det lokale erhvervsliv. Derimod ligger en evaluering af projektets langvarige effekter (outcomes), som tidligere nævnt, uden for artiklens emne og fokus.

4. Metode og kilder

Evalueringen bygger på et omfattende kvalitativt datamateriale indsamlet gennem dokumentstudier, interview og deltagerobservation i perioden 2011-2014. Dermed har det været muligt at krydstjekke oplysninger ved at triangulere data fra forskellige kilder (Yin 2014, 120-121). Vi har gennemført et dokumentstudie med løbende indsamling og analyse af relevante projektdokumenter og observation af projektaktiviteter (deltagelse i styregruppe- og bestyrelsesmøder) under hele OPP-projektet. Dokumenterne består af både offentligt tilgængelige og udleverede dokumenter, herunder samarbejdsaftaler, fondsansøgninger, projektbeskrivelser, interne notater og løbende statusrapporter. Derudover har vi midtvejs og afslutningsvist i projektførelsen gennemført semi-strukturerede interview med i alt otte offentlige og private aktører fra OPP-projektets bestyrelse, styregruppe, projektledelse samt administrationen i Halsnæs Kommune, som alle har været centrale aktører i etableringen og udviklingen af projektet (Kvale og Brinkmann 2008).

Formålet med interviewene har været at afdække aktørernes opfattelse af projektets forskellige faser, hvilke målsætninger der har gjort sig gældende, og deres tolkning af hvilke forudsætninger og udfordringer, der har været centrale i forhold til at realisere de to hovedaktiviteter i OPP-projektet. Interviewene har på den måde været

struktureret efter programteoriens elementer og antagelser om mekanismer, som vi har oversat til konkrete interviewspørgsmål. For at systematisere og dokumentere viden indsamlet gennem interview skrev vi referater umiddelbart efter afviklingen af de respektive interview. Vi har efterfølgende anvendt det kvalitative databehandlingsprogram Nvivo10 til at kode og analysere interviewreferaterne ved anvendelse af en begrebsorienteret kodning baseret på programteoriens centrale begreber og virkningsmekanismer (Tanggard & Brinkmann 2010, 47). Tabel 1 viser en oversigt over informanterne, som henholdsvis er blevet interviewet ved påbegyndelsen af hovedaktivitet II (selv samarbejdsforløbet) og efter gennemførelsen af hovedaktivitet II (OPP-projektets afslutning).

5. Resultat af evalueringen

OPP-projektet analyseres i de følgende to afsnit med fokus på de to hovedaktiviteter. For hver delaktivitet er formålet at evaluere gennemførelsen af partnerskabet på baggrund af programteoriens antagelser om centrale virkningsmekanismer.

5.1 Hovedaktivitet I: Etablering af OPP-selskabet

Formålet med den første hovedaktivitet var etableringen af OPP-selskabet, som skulle danne ramme for de konkrete aktiviteter i partnerskabet. Ifølge de interviewede parter og ansøgningen til Fornylsesfonden skulle partnerskabet etableres som et fælles driftsselskab for at sikre et forpligtende samarbejde mellem parterne (Halsnæs Kommune 2011a). Det resulterede i oprettelsen af et kommanditselskab i november 2012 med den formelle titel „Dansk CSM K/S“, som er en forkortelse for Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning (herefter CSM-projektet).

Tabel 1. Oversigt over informanter.

Informant	Rolle i projektet	Tidspunkt i projektet
Leder på DTU	Medlem af styregruppen	Interviewet midtvejs i projektet (ved påbegyndelsen af hovedaktivitet II)
Projektleder i Halsnæs Kommune	Projektleder i starten af hovedaktivitet II	
Ekstern konsulent/projektleder	Har været med til at starte projektet op, projektleder ved afslutning af projektet	
Ekstern konsulent/projektleder	Har været med til at starte projektet op, projektleder ved afslutningen af projektet	Interviewet ved afslutningen af projektet (efter gennemførelsen af hovedaktivitet II)
Virksomhed i Halsnæs Kommune	Bestyrelsesmedlem i dansk CSM K/S	
Virksomhed i Halsnæs Kommune	Bestyrelsesmedlem i dansk CSM K/S	
Konsulent i Halsnæs Kommune	Har deltaget i projektet siden starten	
Leder i Halsnæs Kommune	Har været involveret i administrationen omkring projektet og arbejdet med Fornylsesfonden	

Juridiske forhold

Evalueringen viser, at den største barriere i den første hovedaktivitet var afklaringen af de juridiske rammer for OPP-selskabet. For det første viste det sig vanskeligt at få afklaret, hvordan man formelt kunne etablere OPP'et som et driftsselskab, det vil sige, hvilken selskabsform der kunne etablere en forpligtende ramme for samarbejdet mellem kommune, virksomheder og DTU. Kommunen valgte at inddrage et advokatfirma, som vurderede, at et kommanditselskab var den bedste løsning, hvilket blev godkendt af Fornylsesfonden i november 2012. Udover afklaringen af selskabsformen for OPP-projektet skulle det endvidere dokumenteres, at projektet ikke ville være konkurrenceforvridende. Det vil sige, at virksomhederne i projektet ikke ville opnå fordele, som andre virksomheder ikke havde adgang til. De forskellige projektledere og administrationen i Halsnæs Kommune oplevede afklaringen af de juridiske rammer som meget tids- og resourcekrævende. Der skulle over en periode på cirka et år udarbejdes skriftlig dokumentation over for Fornylsesfonden, som redegjorde for, hvordan projektet ville sikre, at der ikke var konkurrenceforvridende elementer, eksempelvis i form af finansiering af virksomhedernes timer.

Ifølge de interviewede projektledere var det vigtigt at etablere et selskab, fordi det skulle forankre OPP'et i kommunen, skabe en forpligtigelse mellem parterne og være en anvendelig juridisk model til brug i fremtidige partnerskaber (jf. aktivitet III i figur 1). Blandt de øvrige offentlige og private projektdeltagere i samarbejdet har der til gengæld været tvivl om, hvad kommanditselskabet konkret skulle anvendes til. Det skyldes især, at det i afklaringen af selskabsformen viste sig, at DTU ikke havde lovhjemmel til at indgå i et selskab med kommunen og virksomhederne. DTU kan som forskningsinstitution juridisk set kun indgå i selskaber, hvis institutionen har det fulde ejerskab. Man var derfor nødt til at have en dobbeltstruktur i partnerskabet. Det bestod på ene side af kommanditselskabet og på den anden side af den oprindelige styregruppe i projektet, herunder blandt andre DTU, for at have et forum, hvor DTU fortsat kunne inddrages i og drøfte beslutninger om samarbejdet. I tillæg hertil blev der indgået en særskilt samarbejdsaftale mellem CSM-projektet og DTU om videnoverførsel til virksomhederne. Flere interviewpersoner peger på, at dobbeltstrukturen skabte forvirring omkring kommanditselskabets funktion, dels som en forankring af det formelle OPP mellem kommunen, virksomhederne og DTU, dels som en platform for koordination af virksomhedsforløbene i projektets anden hovedaktivitet.

Rolle- og ansvarsfordeling

Der er flere aspekter ved implementeringen af partnerskabets første aktivitet, som viser, at der ikke er blevet sikret en klar rolle- og ansvarsfordeling i projektet som forudsat i programteorien. Interviewene med både offentlige og private partnere viser, at det har været en bidragende årsag til, at etableringen af selskabet blev forsinket med cirka 10 måneder, da første aktivitet i henhold til samarbejdsaftalen mellem parterne skulle have været afsluttet i januar 2012 men først blev afsluttet i slutningen af 2012. Der er flere forhold i forhold til rolle- og ansvarsfordeling, som gør sig gældende. For det første viser interviewene med både offentlige og private projektdeltagere, at der ikke var enighed om, hvem der havde ansvaret for at igangsætte projektet og afklare de juridiske rammer. Desuden viser både deltagerobservation og interviews, at den øvrige erhvervs politik i kommunen komplicerede forløbet med etablering af OPP-selskabet. Samtidig med gennemførelsen af OPP-projektet var Halsnæs Kommune ved at implementere en ny erhvervsservice-struktur i Halsnæs Kommune, som skulle være et kontaktpunkt for virksomheder i kommunen, hvilket overlappede med aktiviteterne i CSM-projektet, som ligeledes havde til hensigt at skabe kontakt til og samarbejde mellem kommune og virksomheder.

Derudover har der været tre forskellige kommunale projektledere på projektet, ligesom der i en periode manglede en kommunal projektleder. Enkelte af vores interviewpersoner peger på, at udskiftningen skyldes en manglende rolleafklaring, hvor kommunen ikke havde formuleret klart, hvad man forventede af projektlederne. De blev derfor opfattet som egenrådige og havde ifølge kommunen ikke tilstrækkeligt fokus på de målsætninger om vækst og flere arbejdspladser, som kommunen havde forpligtiget sig til i ansøgningen til Fornylsesfonden. Ifølge flere af de interviewede offentlige og private parter, herunder projektlederne selv, blev konsekvensen, at projektet til en vis grad skulle starte forfra, hver gang en ny projektleder blev ansat, da man ikke fik videreført den nødvendige viden eller forankret den opbyggede projektviden- og historik internt i kommunen.

Manglende erfaring og ressourcer

Evalueringen viser desuden, at partnerskabet har været udfordret af manglende erfaringer med OPP og begrænsede ressourcer, hvilket især gjaldt kommunen. Flere af de interviewede projektdeltagere påpeger, at det har været en læreproces for kommunen, som ikke har haft den nødvendige viden og ressourcer til at gennemføre et komplekst OPP-projekt. Det har kommunen til en vis grad forsøgt at imødegå ved at bevare kontrollen over projektet snarere end at samarbejde og inddrage de øvrige parter

i processen. Dette bekræftes af de interviewede private virksomheder, som påpeger, at udfordringerne og kommunens lukkethed i første fase afspejler, at kommunen har forsøgt at gennemføre OPP-projektet uden at kunne trække på erfaringer fra lignende projekter. Modningen af kommunen gennem erfaringsopbygning undervejs i forløbet har derfor været vigtigt for i sidste ende at gennemføre partnerskabet.

Kommunikation og tillid

Udskiftningen i projektledelsen og den uklare rolle- og ansvarsfordeling mellem særlig kommunen og projektlederne har medført, at kommunikation mellem samarbejdspartnerne bliver vurderet som mangelfuld af interviewpersonerne. De interviewede virksomheder opfattede i et vist omfang den første fase af projektet som et kommunalt projekt, hvor de øvrige parter ikke blev løbende informeret om proces og fremdrift i projektet. Det ser ud til at have medført et svækket engagement i partnergruppen allerede i projektets tidlige faser. Evalueringen viser dermed, at kommunikationen er en vigtig forudsætning for implementeringen som antaget i programteorien, men at det i kombination med de øvrige nævnte udfordringer i projektet har været vanskeligt at sikre i praksis.

Tillid er centralt i litteraturen om OPP og derfor også vigtig i programteorien for OPP-projekt, men for partnerskabet i Halsnæs Kommune har tillid i den første hovedaktivitet ikke vist sig at være en udtalt udfordring eller forudsætning. Enkelte af de udførte interviews med tidligere projektledere indikerer, at det har været en underliggende problemstilling i projektet, at der ikke har været tillid fra kommunens side til projektlederne og konsulenterne i projektet, hvilket relaterer sig til de tidligere nævnte udfordringer med rolle- og ansvarsfordeling. Det er dog ikke muligt at dokumentere yderligere på baggrund af empirien, hvilken betydning tillid mellem parterne konkret har haft for gennemførelsen af den første aktivitet.

5.2 Hovedaktivitet II: Samarbejde om virksomhedsforløb

Formålet med partnerskabets anden hovedaktivitet var igangsættelse og gennemførelse af konkrete samarbejdsaktiviteter mellem kommune, videninstitution og virksomheder. Samarbejdet mellem kommune, forskning og erhvervsliv skulle finde sted gennem en række målrettede virksomhedsforløb, hvor overførsel af viden fra forskere på DTU til virksomhederne havde til hensigt at skabe forretnings- og produktudvikling og dermed vækst og nye arbejdspladser (Halsnæs Kommune 2012). Gennemførelsen af hovedaktivitet II resulterede i igangsættelse af udviklingsforløb i seks virksomheder (Halsnæs Kommune 2014a). Der har ikke i udgangspunktet været

formuleret et klart mål i forhold til antallet af virksomhedssamarbejder, men det fremgår af et afsluttende evalueringsnotat fra kommunen, at der har været inddraget i alt 20 virksomheder i projektet, hvoraf en del således er faldet fra undervejs (Halsnæs Kommune 2014a).

Videnoverførsel gennem virksomhedsforløb

Evalueringen viser, at idéen om virksomhedsforløb har været en central forudsætning for gennemførelsen af de seks virksomhedsforløb i anden fase i partnerskabet. Et håndholdt forløb indebærer ifølge de interviewede nuværende og tidligere kommunale projektledere, at projektledelsen i CSM-projektet varetager de indledende møder med virksomheden, afdækker behov og sikrer, at de rette forskere fra DTU bliver involveret i produkt- og forretningsudviklingen, indtil virksomheden er klar til selv at videreudvikle og kommercialisere produkterne. Når der ikke blev gennemført flere forløb, skyldes det for det første den forsinkerede etablering af OPP-selskabet i hovedaktivitet I, idet hovedaktivitet II var afhængig af etableringen af selve rammen for partnerskabet.

Desuden viser interviewene, at kommunen var tilbageholdende med at ansætte en projektleder til at gennemføre konkrete samarbejdsaktiviteter og virksomhedsforløb, før de juridiske problemstillinger og oprettelsen af selskabet var afsluttet. Tidsperioden for igangsættelse og gennemførelse af virksomhedsforløbene blev derfor væsentligt kortere end oprindeligt planlagt. For det andet tog det også tid, før man fik udviklet konceptet for de konkrete udviklingsforløb med virksomhederne, og det fik nogle virksomheder til at falde fra og miste interessen for at deltage i samarbejdet. Det har ifølge en af de kommunale projektdeltagere været svært at få igangsat de konkrete samarbejdsforløb hurtigt nok og afvikle dem til gavn for virksomhederne. Det skyldes dels, at både CSM-projektet, virksomhederne og DTU skulle koordinere hvert enkelt forløb, og dels at det har været en læringsproces at få DTU's forskere til at formidle viden på en måde, som kan anvendes i forretningsmæssigt øjemed af de små- og mellemstore virksomheder.

Rollefordeling

I programteorien antages en klar fordeling af roller og ansvar at bidrage til gennemførelsen af hovedaktivitet II, men det har været vanskeligt at praktisere i samarbejdsforløbene. Enkelte projektdeltagere peger på, at selvom DTU har opfyldt sine forpligtelser i samarbejdsaftalen kan den manglende mulighed for at indgå i den formelle partnerskabskonstruktion have ført til en mere passiv rolle i OPP-projektet som helhed. DTU har ikke haft det samme formelle ejerskab til projektet som de øvrige aktører, og DTU's rolle i processen har været betinget

af samarbejdsrelationen med projektledelsen, som har været skiftende og delvist fraværende undervejs. Konkret har det ifølge enkelte informanter betydet, at DTU eksempelvis har været tøvende med at sende forskere ud i virksomhederne, og at der gik tid med at finde den rette arbejdsgang for virksomhedsforløbene. Det har dog primært gjort sig gældende i opstarten af virksomhedsforløbene, og både offentlige og private parter på projektet vurderer, at samarbejdet med DTU har bidraget positivt til gennemførelsen af virksomhedsforløbene og været til gavn for de pågældende virksomheder.

Forventningsafstemning

Evalueringen viser, at forventningsafstemning i anden hovedaktivitet har været en vigtig forudsætning men også præget af udfordringer. Interviewene med de private aktører viser for det første, at det ikke har været klart fra starten, hvad de enkelte parter skulle bidrage med og forvente at få ud af at deltage i partnerskabet. Flere af de interviewede projektdeltagere peger for det andet på, at der ikke var enighed i OPP-projektet om, hvor mange virksomhedsforløb og aktiviteter man kunne nå at igangsætte inden for den forkortede tidsperiode. Det har været en udfordring, særligt for projektlederne undervejs, at forklare og afstemme forventningerne til, hvilken rolle selskabet skulle have, og hvad formålet med bestyrelsen skulle være. Det skyldes ikke mindst, at der samtidig fortsat var brug for en styregruppe, som DTU kunne deltage i, idet de ikke kunne indgå i selskabet som nævnt i evalueringen af hovedaktivitet I. Trods de forskellige forventninger til anden fase og formålet med projektet fremgår det alligevel af interviewene, at konstruktionen af OPP'et til en vis grad har været med til at skabe en gensidig ansvarsfølelse, da kommunen og virksomhederne formelt har forpligtiget sig til partnerskabet gennem etableringen af et fælles selskab.

Kommunikation og tillid

Observation af møder og skriftlig korrespondance i anden hovedaktivitet indikerer, at kommunikationen i hovedaktivitet II har været forbedret i forbindelse med igangsættelsen af virksomhedsforløb. Det er dog vanskeligt at validere på baggrund af de gennemførte interview. I første omgang har kommunikationen primært forbedret sig mellem projektledelsen i CSM-projektet, DTU og de virksomheder, som har deltaget i udviklingsforløb. I kommunikationen mellem kommunen og projektledelsen har der fortsat været udfordringer i forhold til at få formidlet, i hvilken grad projektlederen eksempelvis skulle orientere om og aftale med kommunen hvilke aktiviteter, der skulle igangsættes. Det resulterede i, at kommunen ændrede i projektledelsen undervejs i hovedaktivitet II, hvilket

skabte utilfredshed blandt de øvrige parter, der først blev orienteret herom, efter beslutningen var truffet.

I forhold til betydningen af tillid i OPP-projektet viser interviewene med de tidligere kommunale projektledere, at det har været afgørende for gennemførelsen af projektets anden fase, at der blev etableret tillid mellem samarbejdspartnerne efter udfordringerne i projektopstarten. Det indebærer, at anden fase af partnerskabet ifølge en af de kommunale repræsentanter har været præget af samarbejdsånd, hvor der har været fokus på at opnå de formulerede målsætninger med projektet. Der udviklede sig en tiltro til, at alle var interesseret i at gennemføre projektet og få det bedste ud af det, og at kommunen havde tillid til, at de eksterne konsulenter, som havde været tilknyttet projektet siden starten og til sidst i forløbet overtog projektledelsen, kunne afslutte projektet. Til forskel fra hovedaktivitet I, hvor det var vanskeligt at evaluere, hvilken betydning tillid havde haft for selskabsdannelsen, har tillid dermed vist sig at bidrage til samarbejdet i hovedaktivitet II.

Kultur- og organisationsforskelle

Endelig viser evalueringen, at en vigtig forudsætning i partnerskabets anden hovedaktivitet har været at skabe en gensidig forståelse mellem parterne for de forskellige arbejds måder og kulturer i den offentlige og private sektor. En af de to virksomheder i OPP-projektet påpeger, at det har været problematisk, at de ikke er blevet kompenseret for de timer, de har lagt i samarbejdet, og at de kommunale beslutningsgange har været langsomme og uklare. Ifølge de private aktører har det været en udfordring at få offentlige organisationer til at handle tilstrækkelig hurtigt. For de to virksomheder i projektet har udfordringen også været et manglende fokus på at tiltrække investorer og finde midler til at understøtte produkt- og forretningsudviklingen i virksomhedsforløbene.

Samtidig har det været en læringsproces for både de offentlige og private parter. Ifølge de kommunale og private interviewpersoner har virksomhederne fået et indblik i og forståelse for, hvordan den kommunale forretningsgang fungerer, og at kommunen har en række demokratiske hensyn og beslutningsprocesser, som må overholdes. Kommunen har til gengæld fået en større indsigt i virksomhedernes betingelser, hvilket har skabt en større fleksibilitet og åben dør for virksomhederne i kommunen. Det har bidraget til, at man fik gennemført nogle af virksomhedsforløbene, og har ifølge den ene private interviewperson skabt et bedre fundament for fremtidigt samarbejde mellem kommunen og de lokale virksomheder.

6. Diskussion og konklusion

Evalueringen viser, at en række afgørende mekanismer ikke er forløbet som antaget i programteorien for projektet. De mest centrale udfordringer i projektet har været en langstrakt og vanskelig afklaring af de juridiske rammer i form af en driftsorienteret selskabsmodel og afklaring af konkurrenceforvridningsproblematikken i første hovedaktivitet. Det har resulteret i, at den formelle forankring af OPP'et i et driftsselskab blev forsinket med næsten et år. Derudover har gennemførelsen af hovedaktivitet I og II været præget af samarbejdsvanskeligheder og begrænset tillid, mangelfuld kommunikation og en uklar fordeling af ansvar og roller mellem henholdsvis bestyrelsen og styregruppen samt kommunen og projektledelsen i OPP-projektet. Især kommunens svingende opbakning til projektet, uklare beslutningsgange og manglende erfaring med at samarbejde via OPP-formen blev af de øvrige projektdeltagere oplevet som en væsentlig årsag til samarbejdsudfordringerne. Sammen med den forsinkede etablering af et egentligt OPP-selskab har det betydet, at der i anden hovedaktivitet kun blev gennemført seks virksomhedsforløb, som skulle føre til realiseringen af projektets effekter på længere sigt, herunder nye arbejdspladser, øget omsætning og etablering af nye virksomheder. Samlet viser evalueringen, at målsætningen med OPP-projektets hovedaktiviteter kun delvist er blevet opnået.

Der har dog også været en række gode erfaringer, som betyder, at flere af parterne – både offentlige og private – ved projektets afslutning har tilkendegivet interesse i at fortsætte med lignende partnerskabsaktiviteter i et efterfølgende OPP-projekt. Evalueringen viser således, at partnerskabet til en vis grad har skabt en større forståelse på tværs af kommune og private virksomheder og et generelt bedre grundlag for fremtidigt samarbejde mellem Halsnæs Kommune og de deltagende virksomheder. Ved slutningen af projektet har der endvidere været positive erfaringer med udviklingen af de konkrete virksomhedsforløb, hvor der blev skabt konkrete resultater i form af produkt- og forretningsudvikling for nogle af de deltagende virksomheder. Evalueringen viser dermed, at de opstillede sammenhænge i programteorien har været vanskelige at gennemføre i praksis, men til gengæld har været drivkræfter i de tilfælde, hvor de er blevet realiseret. Det har ikke været muligt at afdække betydningen af gensidig tillid i hovedaktivitet I som forudsat i programteorien eller kommunikationen i hovedaktivitet II, som er to af de elementer, der er hentet fra forskningen om OPP. Det kan indikere en teorifejl i programteorien, hvorved drivkræfter identificeret i andre studier af OPP ikke gør sig gældende i dette projekt. Men det kan også skyldes, at den indsamlede empiri ikke afdækkede disse mekanismer tilstrækkeligt, eller at der er en underliggende im-

plementeringsfejl i OPP-projektet, som kan være med til at forklare, at der kun er realiseret en delvis målopnåelse

Som en del af procesevalueringen har vi belyst, hvorfor parterne valgte at indgå i et OPP frem for andre samarbejdsformer, og hvorvidt projektet har resulteret i en partnerskabsmodel, som kan bruges i andre kommuner. De interviewede projektdeltagere begrundede valget af OPP-modellen med, at et partnerskab opfattes som en forpligtende samarbejdsform, ligesom OPP-begrebet blev anvendt i ansøgningen til Fornylsesfonden for at øge chancen for at modtage støttemidler. For de private virksomheder var OPP'et endvidere et udtryk for fælles interesser med kommunen i forhold til at skabe erhvervsudvikling. Virksomhedernes motivation for at indgå i partnerskabet var i høj grad muligheden for at gøre brug af ressourcer og kompetencer på tværs af kommune og virksomheder, at muliggøre videnoverførsel fra DTU og få et bedre dagligt samarbejde med kommunen. Evalueringen viser dog, at det ikke har været tilstrækkeligt at etablere et selskab, som formelt set forpligtiger parterne, hvis projektet til gengæld løber ind i en række samarbejdsrelaterede udfordringer i forhold til forventninger, rolle- og ansvarsfordeling og manglende erfaring med OPP. Desuden tegnede der sig i analysen af de opstillede virkningsmekanismer et billede af en mangel på entydigt kommunalt engagement i projektet som en bagvedliggende årsag til den begrænsede målopnåelse. Den svingende kommunale opbakning til OPP-formen har i Halsnæs Kommune betydet, at det, der skulle have været et partnerskab, i perioder forblev et kommunalt projekt, hvilket er en udfordring ved OPP, som også er beskrevet i den internationale litteratur (Klijn & Teisman 2003; Koppelman 2005).

Samtidig er det opfattelsen hos flere af de offentlige og private samarbejdspartnere, at projektet faktisk er lykkedes med at udvikle en brugbar OPP-model, som også kan anvendes fremadrettet af andre kommuner. Kommanditselskabet gør det muligt at skabe et juridisk partnerskab mellem kommune og virksomheder, uden at parterne skal investere store summer (som tilfældet ville være i et aktieselskab), og hvor kommunen kan betragte selskabet som en in-house konsulentvirksomhed og dermed løbende tilknytte medarbejdere. Det kan skabe et formaliseret grundlag for samarbejde mellem kommune og virksomheder. Hertil kommer en forpligtende samarbejdsaftale mellem DTU og kommanditselskabet, som trods kommunikations- og opstartsvanskeligheder bidrog til gennemførelsen af de føromtaltede virksomhedsforløb i hovedaktivitet 2. OPP-projektet i Halsnæs Kommune viser således både en række af de muligheder og udfordringer, der kan opstå i et netværksbaseret OPP-projekt. Trods startvanskelighederne med at etablere OPP-projektet og

det svingende kommunale engagement undervejs i projektperioden foreligger der ved projektets afslutning en konkret selskabskonstruktion, som kan danne grundlag for fremtidige OPP-projekter mellem kommuner og virksomheder om erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser. Kommende evalueringer må vise, om det fremover lykkes at overkomme samarbejdsudfordringerne, som blev oplevet i dette OPP, og derved opnå en højere grad af målopfyldelse, end tilfældet har været i OPP-projektet i Halsnæs Kommune.

Litteratur

- Abdul-Aziz, A-R og Kassim, P S J (2011). Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia, *Habitat International*, vol. 35, no. 1, pp. 150-157.
- Acerete, JB, Shaoul, J, Stafford, A & Stapleton, P 2010, 'The cost of using private finance for roads in Spain and the UK', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 48-60.
- Belin, M & Tillgren, P 2012, 'Vision Zero. How a Policy Innovation is Dashed by Interest Conflicts, but May Prevail in the End', *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 16, no. 3, pp. 83-102.
- Brinkerhoff, JM 2002, 'Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework', *Evaluation and Program Planning*, vol. 25, no. 3, pp. 215-231.
- Brinkerhoff, DW & Brinkerhoff, JM 2011, 'Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance', *Public Administration and Development*, vol. 31, no. 1, pp. 2-14.
- Chen, HT 2005, *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Christensen, L.R., & Petersen, O.H. 2010. Regulering af udlicitering og offentlig-private partnerskaber i de danske kommuner. *Politica*, 42(2), 235-257.
- Dahler-Larsen, P 2009, 'Opskrift på virkningsevaluering', i P Dahler-Larsen og HK Krogstrup (red.), *Nye Veje i Evaluering*, 4. udgave, Systime, Aarhus, pp. 51-79.
- Dahler-Larsen, P 2010, 'Evaluering', i S Brinkmann og L Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder: en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Dehar, M, Casswell, S, Duignan, P 1993, 'Formative and Process Evaluation of Health Promotion and Disease Prevention Programs', *Evaluation Review*, vol. 17, no. 2, pp. 204-220.
- Deloitte 2011. *Forretningsmodel og finansiering – CSM*. Internt projektnotat.
- Dorado, S, & Vaz, P 2003, 'Conveners as champions of collaboration in the public sector: A case from South Africa', *Public Administration and Development*, vol. no. 2, pp. 141-150
- Edelenbos, J & Klijn, EH 2007, 'Trust in Complex Decision-Making Networks', *Administration & Society*, vol. 39, no. 1, pp. 25-50.
- EU-Kommissionen 2004, *Grøn bog om offentlig-private partnerskaber og fællesskabslovgivningen om offentlige kontrakter og koncessioner*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Bruxelles.
- Fornylsesfonden 2011 (1. juli), *Tilsagn om tilskud til projektet „Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning (CSM-projektet)“*, internt projektdokument.
- Funnell, SC & Rogers, PJ 2011, *Purposeful Program Theory: effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Grimsey, D & Lewis, MK 2004, 'The Governance of Contractual Relationships in Public Private Partnerships', *Journal of Corporate Citizenship*, vol. 15, pp. 91-109.
- Grimsey, D & Lewis, MK 2005, 'Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views', *Accounting Forum*, vol. 38, no. 2, pp. 345-378.
- Halsnæs Kommune 2011, *Etablering af Offentlig, Privat Partnerskab (OPP) i Halsnæs Kommune og herunder Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning (CSM)*, (Internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2011a, *Projektbeskrivelse, 9. december 2011* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2011b, *Ansøgning Omstilling, tilskud, 19.01.2011* (ansøgning til Fornylsesfonden om tilskud, internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2012, *Samarbejdsaftale mellem partnere i CSM projektet, 3. udkast, 27. april 2012* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2012a, *Vedtægter for Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning K/S, 21. november 2012* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2013, *Forslag til forretningsorden for bestyrelsen af CSM K/S. 5. marts 2013* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2014a, *CSM Projektet, Virksomhedsforløb i Fase 2, Faglig slutrapport januar 2014* (internt dokument).
- Hansen, HF 2005, 'Choosing Evaluation models: A Discussion on Evaluation Design', *Evaluation*, vol. 11, no. 4, pp. 447-462.
- Hodge, G.A. 2004. The risky business of public-private partnerships. *Australian journal of public administration*, 63(4), 37-49.
- Hodge, G & Greve, C (red.) 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hodge, G & Greve, C 2009, 'PPPs: The passage of time permits a sober reflection', *Economic Affairs*, vol. 29, no. 1, pp. 33-39.
- Holst Advokater 2011. *Udbudsnotat*. Internt projektnotat.
- Høgsbro, K 2004, 'Procesevaluering', i O Rieper (red.), *Håndbog i evaluering. Metoder til at dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlige indsats*, AKF Forlaget, København.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, B. 2010. Trust in Governance Networks Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, EH & Teisman, G 2003, 'Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases', *Public Money & Management*, vol. 23, no. 3, pp. 137-145.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E. H. 2004. *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Routledge, Milton Park.
- Koppenjan, J 2005, 'The Formation of Public-Private Partnerships. Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands', *Public Administration*, vol. 83, no. 1, pp. 135-157.
- Kvale, S & Brinkmann, S 2008, *Interview: Introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels forlag, København.
- MacDonald, R 2012, 'Pinning down the moving target: The nature of public-private relationships', *Public Performance & Management Review*, vol. 3, no. 4, pp. 578-594.
- Monaghan, BJ, Malek, AM, & Simson, H 2001, 'Public-private partnerships in healthcare: Criteria for success', *Healthcare Management Forum / Canadian College of Health Service Executives = Forum Gestion Des Soins De Sante / College Canadien Des Directeurs De Services De Sante*, vol. 14, no. 4, pp. 44-9.
- Petersen, OH 2007, 'Reguleringen af offentlige-private partnerskaber (OPP) i Danmark', *Tidskriftet Politik*, vol. 10, no. 3, pp. 39-51.
- Petersen, OH 2013, *Offentlige-private partnerskaber, Notat om danske og internationale erfaringer (OPP) med OPP*, KORA, København.
- Rieper, O & Hansen, HF 2007, *Metodedebatten om evidens*, AKF, København.
- Saunders, RP, Evans, MH, Joshi, P 2005, 'Developing a Process-Evaluation Plan for Assessing Health Promotion Program Implemen-

- tation: A How-To Guide', *Health Promotion Practice*, vol. 6, no. 2, pp. 134-147.
- Siemiatycki, M & Friedman, J 2012, 'The Trade-Offs of Transferring Demand Risk on Urban Transit Public-Private Partnerships', *Public Works Management & Policy*, vol. 17, no. 3, pp. 283-302.
- Tanggaard, L & Brinkman, S 2010, 'Interviewet: samtalen som forskningsmetode', I S Brinkmann og L Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder: en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Tvarnø, CD 2006, 'Public-Private Partnerships from a Danish Perspective', *Public Procurement Law Review*, vol. 15, no. 3, pp. 98-108.
- Yin, RK 2003/2014, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Van Ham, JC & Koppenjan, J 2002, 'Building Public-Private Partnerships. Assessing and managing risks in port development', *Public Management Review*, vol. 3, no. 4, pp. 593-616.
- Vrangbæk, K 2008, 'Public-private partnerships in the health sector: the Danish experience', *Health economics, policy and law*, vol. 3, no. 2, pp. 141-163.
- Wettenhall, R 2003, 'The rhetoric and reality of public-private partnerships', *Public Organization Review*, vol. 3, no. 1, pp. 77-107.
- Weihe, G 2008a, 'Ordering disorder – on the perplexities of the partnership literature', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no. 4, pp. 430-442.
- Weihe, G 2008b, 'Public-private partnerships and public-private value trade-offs', *Public Money and Management*, vol. 28, no. 3, pp. 153-158.

Noter

- * Forfatterne takker de to anonyme reviewere for kommentarer og forslag til forbedringer af en tidligere udgave af manuskriptet.

Appendiks 1. Oversigt over kilder og mekanismer i programteorien

Mekanismer	Kilder
Rolle- og ansvarsfordeling (aktivitet I og II)	Halsnæs Kommune 2013, 5. marts; Halsnæs Kommune 2011, 9. februar; Halsnæs Kommune 2011, 12. juli; Halsnæs Kommune 2011, 6. oktober; Halsnæs Kommune 2012, 7. marts; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU
Afklaring af juridiske rammer (aktivitet I)	Halsnæs Kommune 2011a, 11. februar; Halsnæs Kommune 2011, 27. april; Erhvervs- og Byggestyrelsen 2011, 27. april; Forsyningsfonden 2011, 1. juli; Halsnæs Kommune 2011, 13. oktober; Halsnæs Kommune 2011, 31. august; Halsnæs Kommune 2012, 27. september; Halsnæs Kommune 2012, 23. april; Halsnæs Kommune 2012, 30. marts; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU
Tillid (aktivitet I og II)	Abdul-Aziz & Kassim 2011; Brinkerhoff 2002; Dorado & Vaz 2003; Edelenbos, Klijn, & Steijn 2007; Koppenjan 2005; MacDonald 2012
Ressourcer og erfaring (aktivitet I)	Halsnæs Kommune 2011, 26. august; Halsnæs Kommune 2011a, 26. august; Halsnæs Kommune 2011, 15. november; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU
Kommunikation (aktivitet I og II)	Brinkerhoff 2002; Dorado & Vaz 2003; Monaghan, Malek, & Simson 2001
Overførelse af viden (aktivitet II)	Halsnæs Kommune 2011, 9. december; Halsnæs Kommune 2013, 17. maj; Halsnæs Kommune 2013a, 17. maj; Halsnæs Kommune 2013, 5. marts; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU
Afstemning af forventninger og muligheder (aktivitet II)	Indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU
Overkomme kultur- og organisationsforskelle (aktivitet II)	Edelenbos & Klijn 2007; Klijn & Teisman 2003; Koppenjan 2005; MacDonald 2012