

Offentligt-privat samspil om skolebygninger

August 2003

Forord

Der har i den offentlige debat været megen diskussion om, hvordan vi kan forbedre de fysiske rammer for børnene og lærerne i folkeskolen. Et af midlerne er at øge det offentlige-private samspil (OPS) om byggeri og vedligeholdelse af skolebygningerne. Erhvervs- og Boligstyrelsen har derfor taget initiativ til at kortlægge det nuværende offentlige-private samspil om folkeskolerne.

Denne rapport præsenterer de væsentligste konklusioner af denne undersøgelse.

Undersøgelsen giver et samlet billede af OPS i kommunerne, synliggør effektiviseringspotentialer og giver eksempler på gode modeller til inspiration for kommuner og leverandører.

Undersøgelsen indgår i det samlede arbejde i Erhvervs- og Boligstyrelsen med offentligt-privat samspil, særligt på byggeområdet.

I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en statistisk præsentation af resultaterne samt 14 casebeskrivelser. Det samlede materiale for undersøgelsen kan downloades i sin helhed på www.udbudsportalen.dk eller www.ebst.dk

Kortlægningen er gennemført af COWI A/S. Der har været tilknyttet en følgegruppe til undersøgelsen bestående af KL, formanden for kommunalteknisk forening, formanden for Facilities Management Netværk, HTS, Dansk Byggeri, Carlbros, Haraldshus, NCC og ISS.

Jesper Rasmussen

Vicedirektør

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	2
2	Resumé og perspektivering	4
2.1	Hovedkonklusioner	5
2.2	Best practice i Danmark	11
2.3	Perspektivering	12
3	Kortlægning	14
3.1	Omfang af OPS	14
3.2	Kategorisering	15
3.3	Anvendte modeller	16
4	Case studier (sammenfatning)	18
4.1	Organisering (partnerskab i forbindelse med renovering og nybyggeri)	18
4.2	Finansiering	22
4.3	Driftspartnerskab	25
5	Internationale erfaringer	27
5.1	Storbritannien	27
5.2	Holland	28
5.3	Norge	28
5.4	Finland	28
5.5	Sverige	29
5.6	Overførsel af udenlandske erfaringer til Danmark	29
6	Leverandørmarkedet	32

1 Indledning

Baggrund

Erhvervs- og Boligstyrelsen har sat fokus på inddragelse af private kompetencer i byggeri, renovering og drift samt vedligehold af skoler.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har med assistance fra COWI gennemført en kortlægning og analyse vedrørende offentligt-privat samspil inden for drift og vedligehold, renovering og nybyggeri af skoler. Undersøgelsen relaterer sig **ikke** til skolernes primære opgave, men alene til bygningerne og støttefunktioner til skolen.

Der har været tilknyttet en følgegruppe, bestående af personer med erfaring inden for offentligt-privat samspil. Blandt andet er der repræsentanter fra KL, formanden for kommunalteknisk forening, HTS, BYG og det private marked.

Formål

Målet med undersøgelsen er, at kortlægge offentligt-privat samspil ved skolebyggeri, renovering, drift og vedligeholdelse og **synliggøre** effektiviseringspotentialer. Desuden er formålet at give eksempler på gode modeller til øvrige kommuner.

Ved offentligt-privat samspil forstås det **brede spekter** af samarbejdsformer og -modeller mellem det offentlige og private leverandører.

Metode

Vi har anvendt en kombineret kvantitativ og case-baseret analysetilgang:

- Det kvantitative element ligger i, at der er foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets 271 kommuner og indhentet socioøkonomiske baggrundsoplysninger om kommunerne.
- Det case-baserede element ligger i, at vi har foretaget uddybende interview med udvalgte kommuner, leverandører samt kommunale landsorganisationer, kommunale ejendomsselskaber, tekniske forvaltninger og andre interessenter i England, Holland, Norge, Sverige og Finland.

Datagrundlag

Der er udsendt et elektronisk spørgeskema til alle 271 kommuner. Spørgeskemaet er opdelt i følgende temaer:

- **Kommunens organisation.** Dette tema har givet oplysninger om forankring af budgetansvar og styring af de sekundære opgaver (nybyggeri, renovering, drift og vedligeholdelsesopgaver) på skoleområdet.

- **Offentligt-Privat Samarbejde (OPS) på skoleområdet.** Dette tema har kortlagt på hvilke områder og i hvilken grad danske kommuner anvender Offentligt-Privat samarbejde på skoleområdet. Spørgeskemaet kortlægger 2 emner, dels ansvarsfordelingen mellem de offentlige og private partnere, og dels brugen af alternative finansieringsmodeller.
- **Økonomiske nøgletal, nybyggeri, renovering, drift og vedligehold.** Målet med dette tema er at få en størrelsesorden på, hvor mange penge der bliver brugt på drift, vedligehold, renovering og nybyggeri på skoleområdet.
- **Udfordringer.** Målet med dette tema har været at kortlægge, hvilke udfordringer og barrierer danske kommuner står overfor ved overvejelser om indgåelse af offentligt-privat samarbejde.

I alt har 172 kommuner besvaret det forholdsvis omfattende spørgeskema, svarende til 63 pct. af alle landets kommuner.

Der er herudover indhentet baggrundsoplysninger om kommunernes økonomi, indbyggertal m.v. hos Indenrigsministeriet og Danmarks Statistik.

Der er foretaget 12 case-interview på ledelsesniveau med udvalgte kommuner.

Dataindsamlingen om internationale erfaringer er baseret på rapporter og artikler om OPS i det omfang det foreligger for de enkelte lande, samt en række telefoninterview med kommunale landsorganisationer, kommunale ejendomsselskaber, tekniske forvaltninger og andre interessenter.

Endelig er der afholdt en workshop med deltagelse af private leverandører på området.

2 Resumé og perspektivering

Kortlægning

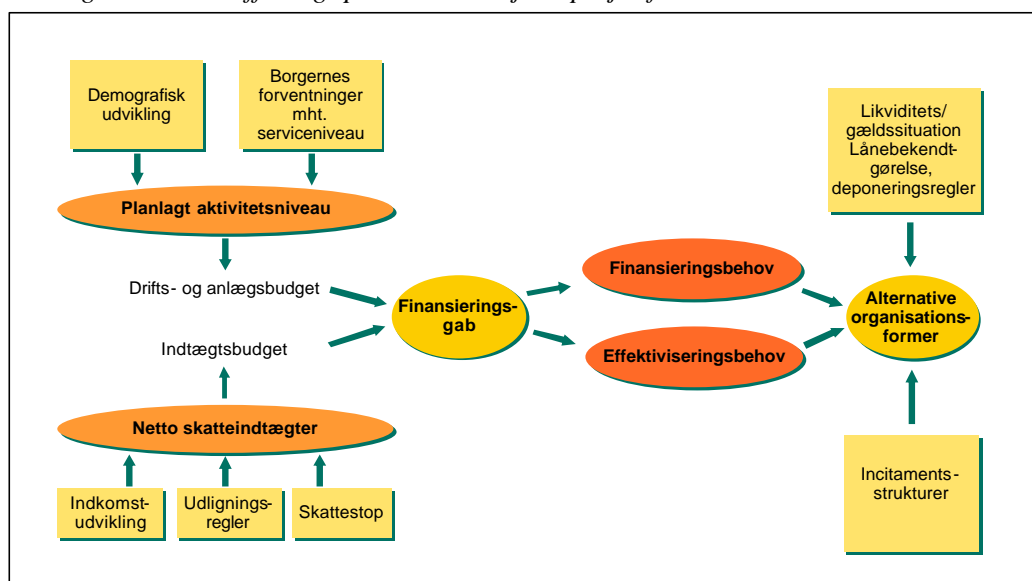
Denne undersøgelse har kortlagt omfanget af offentligt-privat samarbejde i danske kommuner på skoleområdet sekundære funktioner.

Foruden det overordnede billede af i hvor høj grad danske kommuner inddrager private aktører i løsningen af drifts-, anlægs- og vedligeholdelsesopgaver samt services på skoleområdet, har undersøgelsen forfulgt følgende spørgsmål:

- Hvad er motiverne bag anvendelse af offentligt-privat samarbejde på skoleområdet i kommunerne?
- Hvilke projektformer resulterer dette i?
- Hvilke muligheder, faldgruber og barrierer er forbundet med indgåelse af forskellige former for offentligt-privat samarbejde?
- Kan der peges på eksempler på best practices i kommunerne?

En overordnet skitse for de faktorer, som påvirker kommunerne i retning mod inddragelse af private aktører i opgaveløsningen er vist nedenfor.

Figur 2.1 Offentligt-privat samarbejde - projektformer i kommunerne



Kommunerne oplever på skoleområdet et udgiftspres som følge af den demografiske udvikling og borgernes forventninger til serviceniveau.

Samtidig kan begrænsninger i udviklingen i kommunernes nettoindtægter betyde et finansieringsgab mellem ønsket aktivitetsniveau og midler til rådighed.

Et sådant finansieringsgab peger principielt på et finansieringsbehov og/eller et effektiviseringsbehov.

Kombinationen af et finansierings- og effektiviseringsbehov har betydet, at der både i Danmark og andre OECD-lande i disse år er en stigende interesse for anvendelse af alternative organisationsformer til traditionel organisering af anlægs- og renoveringsopgaver, bygningsdrift, vedligehold og services. Løsningsmodellerne indebærer en inddragelse af private aktører både i forhold til ansvar for opgaveløsning, finansiering og offentligt-privat samspil med vægt på udnyttelse af respektive kompetencer.

De "gode" spørgsmål som kommunerne kan rejse i forbindelse med afsøgningen af muligheder for alternative organisationsformer omfatter:

- Hensigtsmæssig allokering af risici, drifts- og vedligeholdelsesansvar: Hvem kan bedst håndtere de enkelte risici ved et givent aktiv eller serviceydelse?
- Værdi for pengene: Hvad koster det når vi gør det selv og hvad kan en privat leverandør løse opgaven for?
- Har kommunen kritisk masse til at opnå stordriftsfordele og/eller strategisk interesse i at opbygge specialviden til drift og vedligeholdelse af et aktiv (skolebygninger)?

Vi har som nævnt set på omfang af OPS - sat i forhold til internationale erfaringer - motiver, proces og udbytte i forbindelse med OPS på skoleområdet.

Nedenfor er hovedkonklusionerne af undersøgelsen beskrevet.

2.1 Hovedkonklusioner

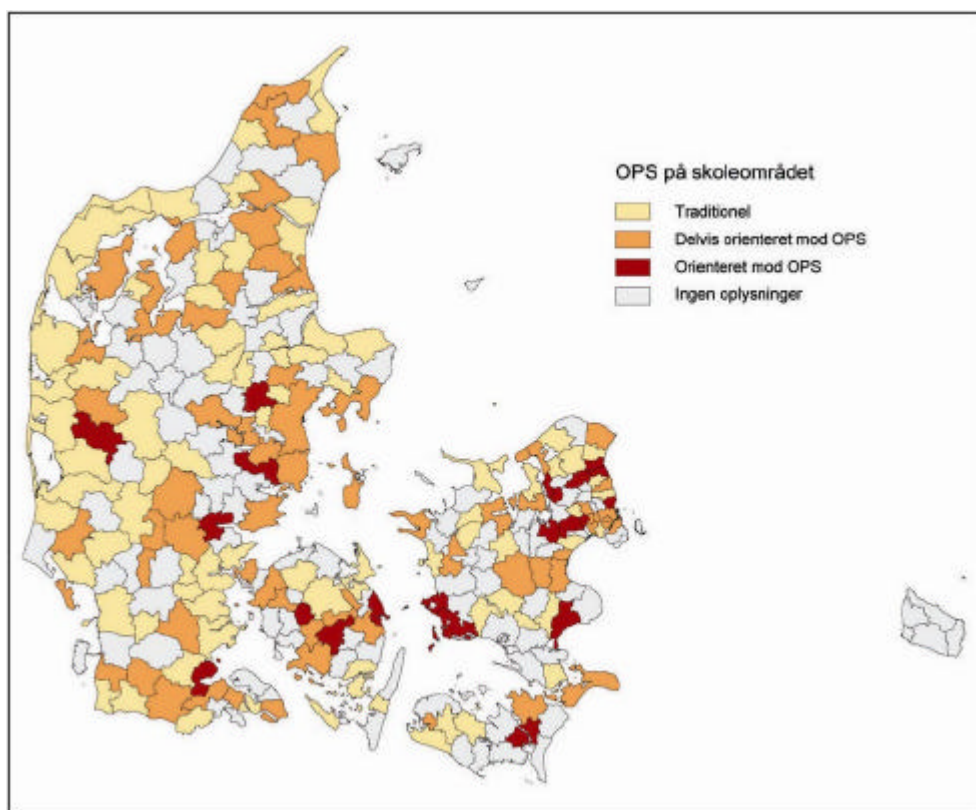
Omfang af OPS på skoleområdet

Knap halvdelen af kommunerne er traditionelt organiserede med hensyn til byggeri, drift og vedligehold. Imidlertid er lidt over halvdelen af kommunerne delvis eller fuldt orienterede mod OPS på skoleområdets sekundære funktioner.

Det vil sige, at der anvendes BUM modeller, udlicitering af driftsområder, nye samarbejdsformer ved udbud af drifts- og anlægsopgaver, alternative finansieringsformer og/eller OPS på andre områder end skolerne i knap halvdelen af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet.

En oversigt over omfanget af OPS på skoleområdet og den geografiske fordeling er illustreret i nedenstående Danmarkskort over OPS på skoleområdet. I alt har 172 kommuner besvaret spørgeskemaet.

Figur 2.2 Danmarkskort over omfang af OPS på skoleområdet



Kilde: COWI spørgeskemaundersøgelse 2003.

Den mest udbredte model for offentligt-privat samarbejde er drifts- og vedligeholdelseskontrakter, hvor en privat partner driver og vedligeholder en offentlig ejet facilitet (fx en skole) under en driftsoverenskomst. Faciliteten er ejet af kommunen, som stiller den til rådighed for den private partner. Driftskontrakter anvendes af 53 kommuner i denne undersøgelse.

Salg og genleje, hvor kommunen sælger faciliteten (fx en skolebygning) til en privat partner, som driver den under en koncessionsaftale og opkræver brugerbetaling fra kommunen, anvendes i mindre omfang (12 kommuner i denne undersøgelse).

BOT-modeller, hvor den private partner finansierer og bygger en ny facilitet (fx en skole) og driver den i en længere årrække mod betaling fra kommunen, hvorefter ejerskabet efter 20-30 år overdrages til kommunen, anvendes i meget beskedent omfang (2 kommuner i denne undersøgelse).

Omfang i internationalt perspektiv

I Danmark er indførelsen af OPS-modeller på skoleområdet sket på initiativ af kommunerne, og modellerne har karakter af lokal innovation. I lande som England og Holland har man valgt at understøtte det offentlige-private samarbejde på skoleområdet fra centralt statsligt hold.

Omfanget af OPS på skoleområdet i Danmark er forholdsvis beskedent i forhold til England, Holland og Finland. Dette gælder især for større projekter,

som omfatter både anlægsfasen og den efterfølgende drift og vedligeholdelse af bygningerne.

Erfaringer fra de lande, der er længst med offentligt-privat samarbejde på skoleområdet, herunder England, Holland og Finland viser, at det er en fordel at samle flere projekter i klynger og udbyde dem sammen. Transaktionsomkostningerne ved OPS-modellerne er store, og skoleprojekter er som regel for små til at bære omkostningerne selv.

England og Holland har valgt at understøtte det offentlige-private samarbejde ved at etablere centrale OPS-rådgivningscentre i centraladministrationen. I Norge og Finland er initiativerne derimod opstået i kommunerne, men i byer hvor man har flere hundrede skoler og derfor også venter at kunne opsamle erfaring.

Kommunernes motiver for anvendelse af OPS

Kommunernes anvendelse af nye organisationsformer tager afsæt i forskellige konkrete udfordringer. Et fælles træk er finansieringsbehov til nybyggeri, renovering og vedligeholdelse af skoler.

Imidlertid peger undersøgelsen på flere eksempler, hvor ønsket om mere værdi for pengene gennem stordriftsfordele, kvalitet i bygningsmassen, pædagogiske målsætninger, og gensidig kompetenceopbygning i samspil med en privat partner har spillet en stor rolle.

Endvidere findes en enkelt case, hvor bygning af en ny skole har indgået i en samlet løsning, som indebærer byudvikling i form af nye boliger og kulturfaciliteter.

Endelig synes netværk mellem politikere og administration i forskellige kommuner samt afsmitning fra nabokommuner at spille en rolle for beslutninger om indgåelse af offentlige-private samarbejder.

Hvilke projektformer anvendes?

De oftest anvendte modeller for OPS på skoleområdet er drifts- og vedligeholdelseskontrakter, salg og genleje, samt partnering-aftaler ved udbud af entrepriser. Endvidere findes eksempler på projektselskaber til nybyggeri af skoler og boliger, hvor kommunens indskud består i værdien af kommunale aktiver (bygninger og grunde).

Udbytte

Kommunernes udbytte af OPS på skoleområdet fordeler sig overordnet set på tre områder:

- Løsning af et akut finansieringsbehov til renovering og udbygning af skoler med henblik på at fremme pædagogiske mål
- Effektivisering af drift og vedligehold samt kvalitetsforbedringer af nybyggeri
- Kompetenceudvikling og professionalisering i den kommunale forvaltning gennem samarbejde med private aktører.

Effektiviseringspotentiale, anlæg

Samlet set har kommunerne i budget 2003 bevilliget 2,9 mia. kr. til anlægskonti på folkeskoleområdet. I regnskab 2001 anvendte kommunerne 3,2 mia. kr. på anlægsopgaver på folkeskoleområdet.

Der er med andre ord tale om, at kommunerne i disse år foretager ganske væsentlige investeringer i anlægs- og renoveringsopgaver på folkeskoleområdet.

Spørgsmålet er, om kommunerne gennem anvendelse af nye organisationsformer kan opnå mere værdi for de penge, der anvendes på anlægs- og renoveringsopgaver.

På baggrund af de foretagne casestudier vurderer vi, at der i anlægsfasen af et nybyggeri af en skole kan opnås en gevinst målt som 10 pct. kvalitetsforbedring inden for den samme anlægsramme plus administrative besparelser. Med kvalitetsforbedring menes, at man kan opnå bedre byggeri, svarende til en merværdi på 10 %.

Det er en kvalitetsforbedring svarende til ca. 300 mio. kr. årligt.

Effektiviseringspotentiale, drift og vedligehold

På vedligehold af skoler kan der på baggrund af casestudierne peges på betydelige effektiviseringspotentialer ved indgåelse af driftspartnerskaber.

Potentialet varierer fra 3-4 pct. til 25 pct. af den samlede ramme til vedligehold, afhængig af udgangspunktet og omfanget af opgaver, der udbydes.

En vigtig pointe i den forbindelse er, at de kommuner, som har udbudt drift og vedligehold og som har overladt planlægning af opgavernes udførelse til entreprenøren opnår de største besparelser. Dette giver også betydelige besparelser internt i kommunen, da den tid og administration man før havde i forbindelse med planlægning af enkeltstående opgaver, indhentning af tilbud og aftaler på stedet, reduceres.

Dette understøttes af entreprenørerne og Dansk byggeris vurderinger.

Ved at leverandørerne har mulighed for at planlægge opgaverne hen over året, får de mulighed for at "sæsonudjævne". Det betyder, at entreprenørerne kan reducere antallet af afskedigelser og nyansættelser, hvilket på sigt vil have en positiv indflydelse på priserne. Desuden har entreprenørerne mulighed for at tilrettelægge arbejdet bedre, så de undgår f.eks. overarbejde og undgår at medarbejdere i perioder er ledige.

For en karakteristisk kommune med 20.000 indbyggere og 90.000 m² skolebygningsareal svarer det til en gevinst på omkring 1 mio. kr. årligt på vedligeholdelsesbudgettet.

For hele skoleområdet svarer dette til en besparelse på vedligeholdsområdet på ca. 200 mio. kr. årligt.

Med hensyn til besparelser inden for rengøringsområdet er det vores vurdering, at der totalt set er begrænsede besparelser at hente. Mange steder har man dog

opnået besparelser ved første gangs udbud på 10 %. (Vejle opnåede 16 %). De efterfølgende udbud giver kun beskedne yderligere besparelser.

60 % af kommunerne udfører rengøring i eget regi. Antages det, at samtlige disse kommuner gennemfører udbud, kan de opnå en samlet besparelse på op til **60 mio. kr. årligt inden for rengøringsområdet.**

Inden for energiområdet har vi ikke registreret besparelser i forbindelse med offentligt-privat samspil. Det skal dog i den forbindelse nævnes at Elsparefondens ved Eldag 2003-konferencen 10. april 2003 udtalte, at der kan opnås besparelser på elregning på op til 20 %.

Alt i alt vurderes det, at der kan opnås besparelser og kvalitetsforbedringer inde for anlæg, renovering, drift og vedligehold inden for skoleområdet i størrelsesordenen **500 mio. kr. årligt.** Hertil kommer effektiviseringer i egen administration.

Faldgruber

Vi kan på baggrund af undersøgelsens resultater pege på en række mulige faldgruber i forbindelse med udbredelse af OPS på skoleområdet:

- De rent finansielle løsninger kan, hvis man ikke sikrer sig, i realiteten have karakter af risikobetonet låntagning frem for at sigte mod kvalitetsforbedringer og effektiviseringsgevinster.
- Der er en reel fare for, at en række samarbejdsprojekter giver dårlige resultater på grund af parternes manglende kendskab og forståelse for respektive arbejdsbetingelser og virksomhedskultur. Dette gælder i høj grad på netop skoleområdet, hvor mange interessenter og spredt organisatorisk forankring af beslutningskompetence stiller særlige krav til offentligt-privat samarbejde.

Barrierer og udfordringer

På baggrund af kommunernes besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen og case-studier kan vi pege på nedenstående 10 barrierer og udfordringer, som kommunerne ser som de væsentligste i forhold til forberedelse, indgåelse og styring af aftaler om offentligt-privat samarbejde.

Tabel 2.1 De ti væsentligste barrierer og udfordringer ved OPS

Barriere/udfordring	Beskrivelse af udfordring/barriere
1. Specifikation af krav og ydelsesbeskrivelse for opgavens fremtidige udførelse	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 85 pct. af besvarelserne. • Det er ud fra case-studierne vores indtryk, at det er vanskeligt for kommunerne at lave en operationel anvendelig og samtidig tilstrækkelig detaljeret kravspecifikation, før indgåelsen af et længerevarende kontraktforhold. Dette giver problemer i såvel forberedelsesfasen som i den efterfølgende driftsfase, hvor en række væsentlige uklarheder kan opstå, på trods af en ganske detaljeret specifikation.
2. Kendskab i forvaltningen til kontraktstyring	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 83 pct. af besvarelserne. • Det er vores indtryk, at der generelt er mangel på erfaring og læring med hensyn til styring af længerevarende kontrakts- og kunde-leverandørforhold blandt kommunerne.

3. Beskrivelse af den eksisterende opgaveløsning i kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 79 pct. af besvarelsene. • Dette hænger blandt andet sammen med manglende tradition for anvendelse af totaløkonomiske modeller til planlægning og styring af investeringer, drift og vedligehold af bygninger (og andre aktivtyper) i kommunerne.
4. Uklar ansvarsfordeling i forhold til slutbrugeren	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 72 pct. af besvarelsene. • Kommunen kommer i en række tilfælde til at stå med ansvaret i forhold til slutbrugeren, uagtet at ansvaret kontraktligt påhviler den private part. • Denne uklare ansvarsfordeling kan give et uheldigt incitament hos den private leverandør til at opnå omkostningsminimering ved at slække på kvaliteten.
5. Kendskab hos private partnere til offentlig administration og forretningsgange	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 71 pct. af besvarelsene • Det er vores indtryk, at en forholdsvis stor andel af de private leverandører på markedet mangler kendskab til forretningsgange og virksomhedskultur hos den kommunale modpart - såvel på forvaltningsniveau, som på den enkelte skole. Dette gør det alt andet lige sværere at levere et produkt, der matcher kommunernes behov - og kan i sidste ende betyde, at aftalen om samarbejde ophæves på grund af bristede forventninger hos både den private og kommunale part.
6. Afklaring af medarbejderforhold	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 70 pct. af besvarelsene. • Det gælder både den juridiske afklaring ved forberedelse af kontraktindgåelse samt den efterfølgende styring og ved ophør af samarbejdet.
7. Afklaring af risici ved OPS før indgåelse af aftale	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 65 pct. af besvarelsene. • Det gælder for flere kommuner, at det er vanskeligt at kortlægge og beskrive eventuelle risici ved OPS for beslutningstagerne i byrådet i beslutningsfasen op til indgåelse af en aftale.
8. Overdragelse af opgave fra privat leverandør til ny privat leverandør ved ophør	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 62 pct. af besvarelsene. • Det opleves blandt flere kommuner, at de reelt står med ansvaret for overdragelsen på trods af overdragelsesbestemmelser i den indgåede aftale.
9. Ikke tilstrækkeligt antal private bydere eller manglende kompetence hos private bydere	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 55 pct. af besvarelsene. • Flere kommuner giver udtryk for, at det er vanskeligt at opnå kvalificerede bud i udbudsrunder som omfatter OPS modeller. Dette tyder på, at markedet mangler en vis modning.
10. Afklaring i forhold til deponeringsregler, kommunalfuldmagt og EU udbudsregler	<ul style="list-style-type: none"> • Angives som væsentlig udfordring i 47 pct. af besvarelsene. • Navnlig deponeringsreglerne i lånebekendtgørelsen møder kritik i flere case interview, hvor der peges på konsekvenser i form af uhensigtsmæssige bindinger på kommunernes likviditetsstyring og administrativt "bøvl" ved ordningen.

Som de væsentligste barrierer fremhæver kommunerne intern kompetence og know how i forhold til indgåelse af længerevarende forretningsbaserede aftaleforhold. Dernæst følger navnlig barrierer i forhold til samarbejdet med private leverandører, herunder uklar ansvarsfordeling og manglende kendskab til kommunal forvaltning og virksomhedskultur. Endelig, som mindst fremtrædende, er juridiske problemstillinger i forhold til kommunalfuldmagt, deponering mv.

2.2 Best practice i Danmark

På baggrund af case-studierne blandt en række kommuner har vi udtaget en række fællestræk ved de succesfulde løsningsmodeller.

For alle løsningsmodeller gælder, at organiseringen har en stor betydning for resultatet.

Organisering i forbindelse med nybyggeri og reovering

I forhold til større byggerier (reoveringer, om-, ud- og tilbygninger, samt nybygning af skoler) er der gode eksempler på, at man ved at tænke utraditionelt og gå i et tæt samarbejde med de private parter, kan skabe et bedre udbytte, end kommunen ville opnå gennem et traditionelt projekt.

Der kan ikke opstilles en entydig konstruktion, da konstruktionerne er meget prægede af den givne udfordring, som kommunen står over for.

Én projektgruppe

Et fællestræk for konstruktionerne i de interviewede kommuner er dog, at man laver en konstruktion, hvor man får knyttet alle parter sammen i et fællesskab eller i en projektgruppe. Dette effektiviserer processen betydeligt og sikrer den forståelse for indholdet i bygningerne samt den fleksibilitet, som kommunerne prioriterer højt, og sikrer en mere effektiv kommunikation.

2.2.1 Løsningsmodeller med sigte på finansieringsbehov

Udviklingsprojekter

Der er i undersøgelsen eksempler på, at en kommune kan opnå en række fordele ved at realisere kapital som er bundet i et aktiv (fx en skolebygning) som et element i finansieringen af projektudvikling med private samarbejdspartnere.

Hadsund Kommune har i sit projekt inddraget flere forskellige ejendomme og flere forskellige delprojekter for at etablere en effektiv finansiering.

Et centralt element i overvejelser om realisering af aktivers værdi er en samlet vurdering af kommunens ejendomsportefølje. Det indebærer, at man løbende vurderer om de enkelte ejendomme opfylder deres formål og er placeret rigtigt - eller om værdien af ejendommen med fordel kan realiseres til finansieringsformål.

Salg og genleje

En anden måde at frigive kapital, som kommunen har bundet i bygninger, er salg og genleje af fx skolebygninger.

Fælles for de kommuner, som hidtil har haft gode erfaringer med salg og genleje, er en høj bevidsthed om, at hovedstolen ikke skal røres, man fokuserer alene på afkastet. Typisk har kommunerne bundet hovedstolen, så man er sikker på at kunne tilbagekøbe bygningerne, når aftalen udløber.

Samtidig har udviklingen på de finansielle markeder været gunstige for sale-and-lease back modellen. Spændet mellem den korte og den lange rente, har betydet pæne rentegevinster for kommunerne. Rentegevinsterne har modsvaret

forretning og afskrivning på hovedstolen. Der findes imidlertid ingen sikkerhed for, at rentestrukturen vedblivende vil være gunstig for salg og genleje.

2.2.2 Løsningsmodeller med sigte på effektiviseringsbehov

Driftspartnerskaber

I en række kommuner er der sat fokus på besparelspotentialet ved at udbyde drifts- og vedligeholdelsesopgaverne i samlede entrepriser, for derved at kunne finansiere et øget beløb til løbende vedligeholdelse af skolebygningerne.

Udbud af drift og vedligehold i samlede entrepriser er ikke så udbredt. Dette kan hænge sammen med, at mange kommuner har decentraliseret driftsopgaverne samt den indvendige vedligeholdelse til den enkelte skole. Og det opleves som et indgreb i den enkelte skoles selvbestemmelse, hvis man foretager centrale udbud af nogle eller alle opgaver.

Høje-Taastrup Kommune og Solrød Kommune har begge gennemført selvstændige udbud af drifts- og vedligeholdelsesopgaver med positive resultater til følge, som har påvist, at der er et besparelspotentiale på op til 20 pct. af det samlede vedligeholdelsesbudget ved at udbyde drift og vedligehold i hovedentrepriser på tværs af ejendomme og fag.

Centralt for modellerne er, at der sættes fokus på opnåelse af stordriftsfordele over en længere tidshorizont.

2.3 Perspektivering

Hvad skal der til for at fremme de gode løsninger for OPS på skoleområdet? Vi har nedenfor listet en række perspektiver for udviklingen.

Statsligt engagement

En væsentlig barriere for udviklingen af OPS er manglende know-how i kommunerne om forberedelse, indgåelse og styring af længerevarende kontrakter med private samarbejdspartnere.

Erhvervs- og Boligstyrelsen og Kommunernes Landsforening samarbejder om udbudsportalen.dk, hvor kommuner og leverandører kan indhente information og konkrete "tips" om OPS.

Foruden rådgivning og vejledning til kommunerne kan staten understøtte OPS ved at indgå i pilotprojekter med en koordinerende rolle for at samle flere projekter i klynger og udbyde dem sammen. Derved kan de relativt høje transaktionsomkostningerne ved OPS-modellerne mindskes, og skoleprojekter er som regel for små til at bære omkostningerne selv.

Aktivforvaltning i kommunerne

Under det nuværende kommunale budget- og regnskabssystem er den samlede omkostning ved en given serviceydelse (drift, vedligehold, kapacitetsomkostning samt finansieringsomkostning) ikke synlig.

Med gennemførelsen af omkostningsreformen i det kommunale budget- og regnskabssystem på de skattefinansierede områder vil der skabes grundlag for værdiansættelse af aktiver og overblik over de samlede omkostninger ved en serviceydelse.

Vi vurderer, at en øget synlighed af kommunernes omkostninger ved et givent aktiv (fx skolebygninger) kan bane vej for øget strategisk fokus på forvaltningen af aktiverne.

Dermed vil kommunerne få et bedre beslutningsgrundlag for valg af organisationsform, herunder hensigtsmæssig allokering af risici, drifts- og vedligeholdelsesansvar og øget værdi for pengene.

Tålmodighed og kulturforståelse blandt leverandører

Denne undersøgelse viser, at det kræver en vis tålmodighed/investeringsvillighed blandt de private leverandører at opnå en lønsom forretning.

En udbredelse af OPS kræver en erkendelse af dette samt at kommunerne kan opnå tillid til, at leverandørerne er villige til et engagement med et langsigtet rentabilitetsperspektiv.

Endvidere kræver OPS en forståelse for de spilleregler den kommunale forvaltning er underlagt og den virksomhedskultur på skolerne man møder, blandt de private leverandører.

Datagrundlag

3 Kortlægning

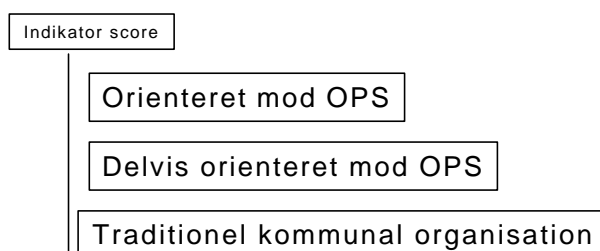
Der er udsendt et elektronisk spørgeskema til alle landets 271 kommuner. Heraf har 172 kommuner svaret på spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 63 pct.

3.1 Omfang af OPS

Omfanget af OPS på skoleområdet i landets kommuner er målt ved en indikator, som angiver en uvægtet score for kommunernes besvarelser vedrørende otte temaer:

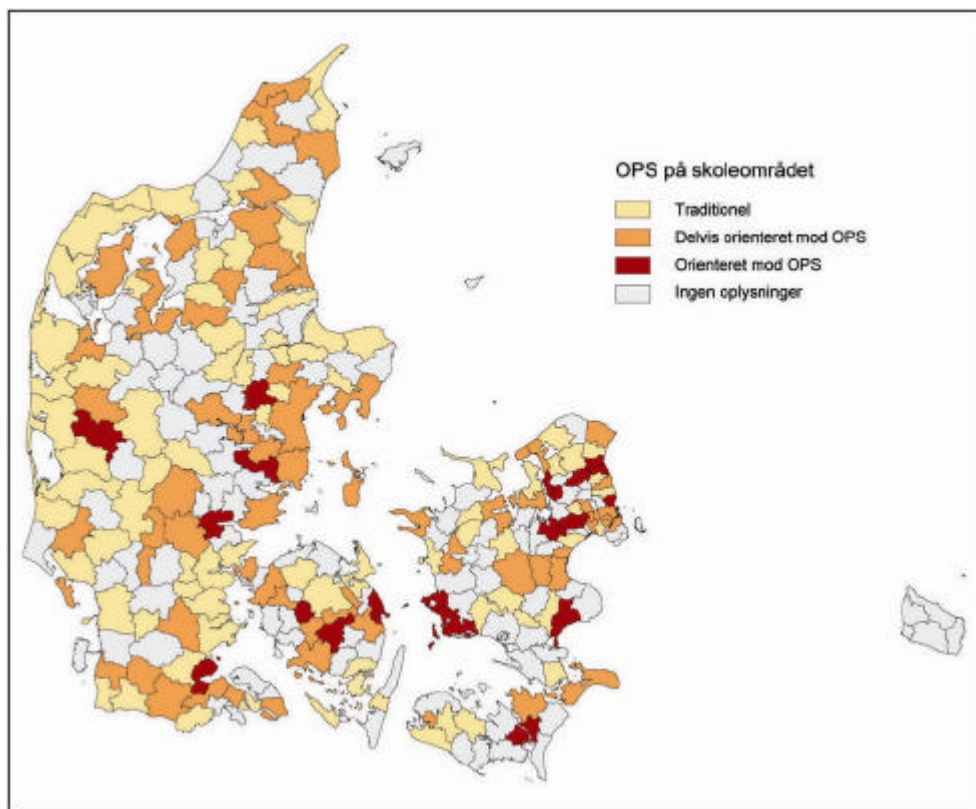
- 1 Adskillelse af opgaverne på drift og anlæg i en bestiller/udførerfunktion og anvendelse af intern kontraktstyring
- 2 Fordelingen af ansvar for opgaverne mellem kommunen og private leverandører
- 3 Anvendelse af nye samarbejdsformer ved udbud af drifts- og anlægsopgaver
- 4 Planer om fremtidig anvendelse af OPS på skoleområdet
- 5 Anvendelse af drifts- og vedligeholdelseskontrakter, leje og genleje, salg og genleje og BOT-modeller
- 6 Anvendelse af OPS på andre områder end skoleområdet
- 7 OPS-modellers andel af drifts- og vedligeholdelsesbudget
- 8 OPS-modellers andel af anlægsbudget

Besvarelserne danner grundlag for en tredelt kategorisering af kommuner i forhold til organisering af de sekundære opgaver på skoleområdet:



Nedenfor er kortlægningen over kommunernes orientering mod OPS illustreret.

Figur 3.1 Danmarkskort over OPS på skoleområdet



Knap halvdelen af kommunerne er traditionelt organiserede med hensyn til byggeri, drift og vedligehold. Imidlertid er lidt over halvdelen af kommunerne delvis eller fuldt orienterede mod OPS på skoleområdets sekundære funktioner.

Det vil sige, at der anvendes BUM-modeller, udlicitering af driftsområder, nye samarbejdsformer ved udbud af drifts- og anlægsopgaver, alternative finansieringsformer og/eller OPS på andre områder end skolerne i knap halvdelen af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet

3.2 Kategorisering

Kategorisering

Kommunerne er foruden graden af OPS på skoleområdet kategoriseret i forhold til størrelse og organisatorisk forankring af opgaverne.

Nedenfor er vist en oversigt over sammenhæng mellem kommunestørrelse og involvering i OPS-projekter.

Tabel 3.1 Kategorisering på størrelse og grad af OPS

	Orienteret mod OPS	Delvis orienteret mod OPS	Traditionel organisation	I alt
0-15.000 indb.	8 (8%)	34 (33%)	62 (60%)	104 (100%)
15.000 - 50.000 indb.	10 (19%)	25 (48%)	17 (33%)	52 (100%)
50.000 - indb.	3 (19%)	7 (44%)	6 (38%)	16 (100%)
I alt	21 (12%)	66 (39%)	85 (49%)	172 (100%)

Kilde: COWI spørgeskemaundersøgelse

Der er ikke en signifikant sammenhæng mellem størrelse og involvering i OPS-projekter. Dog er der en tendens til flere OPS-orienterede kommuner blandt de mellemstore og større kommuner og flere traditionelt organiserede blandt de mindre kommuner.

Nedenfor er vist en oversigt over sammenhæng mellem organisatorisk forankring af de sekundære opgaver på skoleområdet og graden af OPS.

Tabel 3.2 Forankring af drifts- og vedligeholdelsesopgaver på skoleområdet

Budgetansvar og styringskompetence	Orienteret mod OPS	Delvis orienteret mod OPS	Traditionel organisation	I alt
Spredt forankring	9	17	17	43
Primært centralt	1	5	5	11
Primært decentralt	10	37	53	100
Ikke besvaret	1	7	10	18
I alt	21	66	85	172

Kilde: COWI spørgeskemaundersøgelse

Generelt er budgetansvar og beslutningskompetence vedrørende drifts- og vedligeholdelsesopgaver udlagt decentralt på den enkelte skole eller spredt forankret mellem centralforvaltning, fagforvaltning og den enkelte skole.

Der er ikke systematiske afvigelser fra dette billede mellem OPS-orienterede kommuner og traditionelt orienterede kommuner.

3.3 Anvendte modeller

Den mest udbredte model for offentligt-privat samarbejde er drifts- og vedligeholdelseskontrakter, hvor en privat partner driver og vedligeholder en offentlig ejet facilitet (fx en skole) under en driftsoverenskomst. Faciliteten er ejet af kommunen, som stiller den til rådighed for den private partner. Driftskontrakter anvendes af 53 kommuner i denne undersøgelse.

Salg og genleje, hvor kommunen sælger faciliteten (fx en skolebygning) til en privat partner, som driver den under en koncessionsaftale og opkræver bruger-

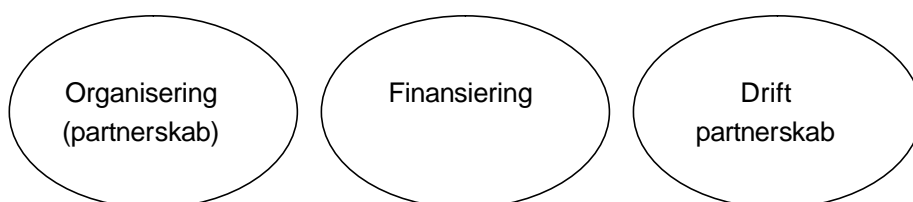
betaling fra kommunen, anvendes i mindre omfang (12 kommuner i denne undersøgelse).

BOT-modeller, hvor den private partner finansierer og bygger en ny facilitet (fx en skole) og driver den i en længere årrække mod betaling fra kommunen, hvorefter ejerskabet efter 20-30 år overdrages til kommunen, anvendes i meget beskedent omfang (2 kommuner).

4 Case studier (sammenfatning)

Der er gennemført interviews med 13 kommuner, som har forskellige erfaringer med offentligt-privat samspil i forbindelse med byggeri, renovering, drift og vedligehold af skoler.

Casene kan inddeles i tre modeller, afhængig af hvilken udfordring, der har været udgangspunktet for kommunen:



4.1 Organisering (partnerskab i forbindelse med renovering og nybyggeri)

I forhold til større byggerier (renoveringer, om-, ud- og tilbygninger, samt nybygning af skoler) er der gode eksempler på, at man ved at tænke utraditionelt og gå i et tæt samarbejde med de private parter, kan skabe et bedre udbytte, end kommunen ville opnå gennem et traditionelt projekt.

4.1.1 Motiv

Det primære motiv for de store investeringer i renovering, ombygninger og nybygning af skoler, som mange kommuner har foretaget, er

- Ombygning af utidssvarende bygninger, der ikke kan honorere kravene til det pædagogiske indhold. Subsidiært bygning af ny skole som erstatning for eksisterende skoler.

Manglende pædagogiske muligheder

Mange kommuner ombygger eller nybygger skoler ud fra ønsket om at skabe sammenhæng mellem de fysiske rammer og intentionerne i folkeskoleloven af 1993. Herunder ønsket om at skabe helhed i børnenes hverdag, så skole og SFO integreres mere.

Den traditionelle opbygning af en skole med mange (små) klasselokaler, ingen eller få fællesrum, samlingssteder mv. virker hindrende for at følge folkeskolelovens krav til holdundervisning, gruppearbejde, undervisning af flere klasser på en gang. Helt konkret har mange skoler ikke fysiske muligheder for at lave helhedsskole for de små klasser (samlet indskoling).

Ligeledes er etableringen af et Pædagogisk Servicecenter centralt for mange kommuner. Pædagogisk Servicecenter er en samling af skolebibliotek, IT-faciliteter, vejledning mv.

Utætte tage, forekomst af skimmelsvamp og dermed følgende indeklimaproblemer, samt problemer med indtrængning af fugt gennem ydermure, er eksempler på bygninger, der lider under ikke at have været optimalt vedligeholdt.

Renovering af dårligt vedligeholdte bygninger

Renovering af dårligt vedligeholdte skoler forekommer ikke at være et generelt motiv for indgåelse af offentligt-privat partnerskab, men kan isoleres til enkelte skoler.

De kommuner, der har om- eller nybyggede skoler anfører, som begrundelse for at indgå i et tæt samspil med de private entreprenører, at man dels vil sikre en fælles forståelse for det pædagogiske indhold i bygningerne, dels sikre et projekt, der afleveres til tiden og til prisen.

Flere kommuner, f.eks. Ølstykke, Hadsund og Gentofte, har samarbejdet med forskellige private sparringspartnere om sammenhængen mellem det pædagogiske indhold og de fysiske rammer. Forståelsen for denne sammenhæng vurderes som værende af stor betydning. Hadsund Kommune fremhæver direkte som et vigtigt kriterium, at vinderen af projektkonkurrence om bygning af ny skole havde en høj forståelse for kommunens pædagogiske ønsker til den nye skole.

4.1.2 Konstruktion

Der kan ikke opstilles en entydig konstruktion, da konstruktionerne er meget prægede af den givne udfordring, som kommunen står over for.

Én projektgruppe

Et fællestræk for konstruktionerne i de interviewede kommuner er dog, at man laver en konstruktion, hvor man får knyttet alle parter sammen i én projektgruppe. Dette effektiviserer processen betydeligt og sikrer den forståelse for indholdet i bygningerne samt den fleksibilitet, som kommunerne prioriterer højt.

I et traditionelt byggeprojekt har man på den ene side bygherrens byggeudvalg bestående af skolebestyrelse, ledelse, lærere, forvaltning og rådgiver. På den anden side har man enten en totalentreprenør eller en række fagentreprenører, som bygherres rådgiver varetager kommunikationen med. Dette indebærer, at megen kommunikation skal "oversættes" med deraf følgende langsommelighed og fejlmuligheder. Konstruktionen indebærer ligeledes megen kontrol fra begge sider.

Solrød Kommune gennemførte to projekter sideløbende efter hver sin model.

Det ene projekt baserede sig på en partneringmodel, hvor der var dels en tidlig involvering af rådgiver og entreprenør, dels blev etableret en fælles projekt-gruppe. Dermed udviklede projektet sig også gennem hele perioden.

Det andet projekt blev gennemført på traditionel vis, hvor entreprenøren ikke deltog i møder med skolens ledelse mv., men fik al kommunikation viderebragt af rådgiver. Projektet var beskrevet på forhånd, hvilket mindskede fleksibiliteten.

Solrød Kommunes erfaring fra de to projekter viser, at i partneringprojektet var det muligt at reducere prisen med 7 % set i forhold til et traditionelt projekt. Desuden sikrede modellen et effektivt og gnidningsløst samarbejde, som reducerede kommunens interne omkostninger til administration og kontrol med mellem 50 og 75 %. Projektet blev afsluttet problemløst.

Det traditionelle projekt betød en tung arbejdsgang på grund af manglende kommunikation og samtidig gik der mange omkostninger til administration, kontrol mv. Dette projekt blev ikke afsluttet uden mangler.

4.1.3 Proces

En proces, hvor man etablerer tætte samarbejdsforhold, dvs. at alle parter sidder om samme bord, giver den største fleksibilitet og sikrer, en stor forståelse for indholdet i projektet.

Det er en fordel, at kommunerne har forberedt sig før indgåelse af partnerskab, herunder drøftet interne mål. Rådgivere har med fordel ofte deltaget allerede i idéfasen.

Incitament

For at styrke og understrege det fælles ejerskab til projektet, understøtter nogle kommuner processen med incitamentspuljer eller over/underskudsdeling mellem alle parter. Herved kan skabes en fælles interesse i at overholde kvalitet, tidsplaner og budgetter.

Overholdelse af budget og tidsplan er af stor vigtighed for kommunen. Der er en oplevelse af, at i traditionelle byggeprojekter er entreprenøren oftest på ud-kig efter muligheder for at kunne udskrive ekstraregninger. Omvendt er kommunerne primært interesseret i at presse priserne, hvilket sammenlagt giver et dårligt projekt, hvor man sjældent ender med den kvalitet, som man forventede.

Skælskør Kommune anvendte en incitamentsmodel for entreprenøren, da kommunen udbød renovering og ombygning af 4 skoler i totalentreprise med en særlig samarbejdsform mellem kommune og totalentreprenør. Man indførte en model, hvor 5 % af byggesummen blev allokeret til bonus/bod ved besparelser/overforbrug. Bonus/bod blev delt af entreprenør og rådgiver inden for 8 % afvigelse af et aftalt targetbudget.

Ved bygning af ny skole i Ølstykke Kommune, har kommunen indføjet en klausul i aftalen, som indebærer, at entreprenøren selv skal betale halvdelen af et evt. overforbrug i forhold til targetbudget. Omvendt "tjener" entreprenøren halvdelen, hvis opgaver kan løses billigere end beregnet, men til samme kvalitet.

Tidsplaner
og økonomi

Ved at anvende et tæt samarbejde mellem den offentlige bygherre og de private entreprenører - evt. understøttet af økonomiske incitamenter - viser det sig, at projekter kan afleveres til tiden og til prisen.

4.1.4 Udbytte

Ved at etablere et tæt samspil mellem parterne sikres:

- bedre kvalitet i byggeriet (på grund af høj fleksibilitet i hele byggeprocessen og en dynamisk planlægning)
- besparelser på m²-prisen
- besparelser på byggeomkostningerne (mindre administration, kontrol mv.)

Kommunerne fremhæver, at ved at etablere et partneringlignende samarbejde, sikrer man overholdelse af budgetterne, dvs. at man helt undgår tillægsbevillinger, og at tidsplanerne overholdes.

De kommuner, der har erfaring med en alternativ organisering af byggeprojekter, har oplevet, at projektet blev afleveret til tiden og til prisen.

Ved bygning af Hellerup Skole lykkedes det Gentofte Kommune at få den oprindelig budgetterede byggepris på DKK 15.000 pr. kvadratmeter ned på DKK 12.400. Derudover blev skolen afleveret en måned før tid.

4.1.5 Den optimale model:

En fælles projektorganisation med alle parter repræsenteret smidiggør processen og skaber ejerskab til projektet fra alle parter side. Dette giver samtidig en højere grad af fleksibilitet undervejs i processen, hvilket er medvirkende til at skabe bedre kvalitet i løsningerne.

Team-entrepriser

Team-entrepriser eller totalentrepriser, er meget i fokus. Kommunerne fokuserer på, at alle inklusiv entreprenørsiden optræder som et samlet hold, der involveres i hele projektet. Det er en fordel, hvis også underentrepriser indgår i partnerskabet.

Gentofte Kommune har udbudt byggeprojekter i teamentreprise med partnering, hvorved forstås, at der indgås én aftale med et team bestående af arkitekter, ingeniører og entreprenører, der samlet agerer som et team. Hele grundidéen med modellen er, at entrepriseteamet i deres indbyrdes forhold arbejder som ét team, dvs. at samarbejdet foregår på lige fod - alle bliver hørt og alle er

beslutningsdygtige. En vigtig pointe i forhold til at få det bedste projekt til rette pris og tid er, at parterne selv har valgt hinanden og ikke er "tvunget" sammen.

4.2 Finansiering

4.2.1 Motiv

Kommunerne angiver to motiver for at søge alternative finansieringsformer:

- Der skal skaffes et stort beløb på en gang (eller over få år) med henblik på ombygninger (moderniseringer) af alle kommunens skoler, evt. bygning af ny skole. Beløb i denne størrelsesorden (typisk 3-cifret mio. beløb) kan kommunerne sjældent hente fra anlægskonti eller kassebeholdning.
- Der skal rejses et større beløb årligt, til at hæve den løbende vedligeholdelse af skolebygningerne, evt. til mindre ændringer indvendigt.

Finansieringsmodellen er naturligt afhængig af hvilket scenarium kommunen har foran sig.

Byggeprojekter

I forhold til store renoveringer, ombygninger og nybygninger tilkendegiver kommunerne, at dette ikke havde kunnet lade sig gøre uden muligheden for at anvende alternative finansieringsformer.

Helsingør Kommune, Karlebo Kommune, Nykøbing Falster Kommune, Skælskør Kommune og Ølstykke Kommune fremhæver alle, at uden muligheden for at lave salg og genleje havde de ikke kunnet lave et stort kvalitetsløft for deres skoler inden for en kort årrække.

Kommunerne kan ikke over en kortere årrække spare op til de massive investeringer, der skal foretages i skolerne. Selv om kommunen kan klare løbende afdrag på lån, er den kommunale låneadgang begrænset til 40 % af byggesummen. Dette fremhæves som en meget snæver ramme i forhold til de summer, der skal bruges til bygning af ny skole eller gennemgribende renoveringer af alle skoler.

Hadsund Kommune efterlyser mere fleksible rammer, da man finder låneadgangen på 40 % af byggesummen som for snæver i projekter af den type, som de har gennemført. Kommunen har lavet et samlet projekt med bygning af ny skole, salg af gammel skole og ombygning af denne til bolig og kulturformål. Finansieringen har været kompliceret og noget af et kludetæppe at få på plads, da det var vigtigt for kommunen ikke at overskride lånerammen med efterfølgende deponering til følge.

4.2.2 Konstruktion

For at udnytte alternative finansieringsformer, har kommunerne populært sagt sat egne værdier i spil. Enten via salg og genleje modellen eller ved at lade salgsprovenu fra gamle bygninger indgå som primær betaling for nybygning.

Sale-and-lease back

Den mest anvendte model (før den blev lukket) er salg og genleje, hvor kommunen sælger alle eller nogle bygninger til et finansieringsinstitut. Efterfølgende lejer kommunen bygningerne tilbage på længerevarende kontrakt (15-20-25-årige). Tilbagekøbsprisen aftales ved salg af bygningerne.

Afhængig af hvor stort et beløb kommunen skal anvende sælges alle kommunalt ejede bygninger, alle skoler eller enkelte skoler.

Indgåelse af salg og genleje aftaler kræver i dag særskilt dispensation fra Indenrigsministeriet, på baggrund af en vurdering af, om konstruktionen indeholder reelle effektiviseringsgevinster frem for et rent spekulativt sigte.

Salg og genleje har vist sig som den mest effektive måde at få de kommunale værdier i spil på.

Samlet finansiering

Ved at se på den samlede investering, kan der indgås en aftale, hvor selve finansieringen også er en del af aftalen med den private partner.

Hadsund Kommune har gennemført et projekt, som indeholder salg af eksisterende skole og køb af ny skole. Hele projektet gennemføres i en totalentreprise, så totalentreprenøren får en høj grad af involvering i projektet.

Finansiering af øget vedligehold

Finansiering af et øget beløb til løbende vedligeholdelse af skolebygningerne, nødvendiggør fokus på besparelspotentialet ved at udbyde drifts- og vedligeholdelsesopgaverne i samlede entrepriser.

Udbud af drift og vedligehold i samlede entrepriser er ikke så udbredt. Dette kan hænge sammen med, at mange kommuner har decentraliseret driftsopgaverne samt den indvendige vedligeholdelse til den enkelte skole. Og det opleves som et indgreb i den enkelte skoles selvbestemmelse, hvis man foretager centrale udbud af nogle eller alle opgaver.

Udvendig vedligeholdelse af klimaskærm er typisk en central opgave, men heller ikke i forbindelse med opgaver vedrørende klimaskærmen, er der særlige tegn på at de udbydes samlet.

Høje-Taastrup Kommune og Solrød Kommune har begge gennemført selvstændige udbud af drifts- og vedligeholdelsesopgaver med positive resultater til følge, som har påvist, at der er et besparelspotentiale ved at udbyde drift og vedligehold i hovedentrepriser på tværs af ejendomme og fag.

Omvendt har Hadsund Kommune oplevet ikke at få et eneste bud på drift og vedligehold af den nye skole. I Karlebo Kommune bad entreprenøren om at blive løst fra en aftale om at varetage drift og vedligehold. Kommunen fremhæver

selv, at det kræver en længere indkøringsperiode at indstille en organisation på løsning af drift og vedligehold på skoleområdet. Blandt andet fordi arbejdet kræver en del brandslukning som følge af hærværk, uheld mv. og fordi brugerne stiller bestemte krav, som kræver et vist kendskab til skoleverdenen.

4.2.3 Proces

Sale-and-lease back

I forhold til sale-and-lease back er der forskellige måder, at gøre det på. Der er de rene modeller, hvor kommunen har solgt et antal bygninger til et finansieringsselskab, som ejer bygningerne. I leasingaftalerne indgår en forpligtigelse for kommunen - som leasing-tager - til at varetage løbende vedligehold af bygningerne.

Der er dog også eksempler på sale-and-lease back aftaler, som indeholder en klausul om, at (den nye) ejer skal renovere bygninger for et nærmere aftalt beløb. I takt med at dette sker, stiger kommunens leasingafgift. I disse aftaler er der som regel en tredje part med - nemlig den entreprenør, der skal udføre opgaverne. *Dette er eksempelvis gældende i den aftale, Helsingør Kommune har indgået med FIH.*

Endelig er der et eksempel på, at en kommune er blevet "hyret" af ejeren til at varetage de i kontrakten aftalte renoveringsarbejder. Kommunen blev hyret ind, efter at tredje parten - entreprenøren - ønskede at træde ud af aftalen.

4.2.4 Udbytte

Sale-and-lease back

Fælles for kommunerne er en høj bevidsthed om, at hovedstolen ikke skal røres, man fokuserer alene på afkastet. Typisk har kommunerne bundet hovedstolen, så man er sikker på at kunne tilbagekøbe bygningerne, når aftalen udløber.

Kommunaldirektøren i Ølstykke Kommune udtrykker kommunens brug af salg og genleje således: Vi har bestemt ikke solgt ud af arvesølvet, men vi har sendt det til pudsning!!

Samtidig har udviklingen på de finansielle markeder været gunstige for salg og genleje modellen. Spændet mellem den korte og den lange rente har betydet pæne rentegevinster for kommunerne. Rentegevinsterne har modsvaret forretning og afskrivning på hovedstolen.

Afhændelse af skolebygninger

Der er kun et eksempel på, at en kommune har sat sine værdier i spil, ved simpelthen at bruge en eksisterende, centralt beliggende skole som en del af betalingen for bygning af ny skole.

Hadsund Kommune har udnyttet den gamle skoles centrale beliggenhed og gennemført et større udviklingsprojekt kaldet "Vision Hadsund Skole".

Centralt i denne aftale er, at det - inden salg af gammel skole blev gennemført - var afklaret, hvad skolen skulle ombygges til. Skolen skulle opbygges til boliger

og kulturformål. Inden man udbød projektet, havde man garanteret dels lejeindtægter på kulturdelen, dels havde man aftale med en boligforening, der ville overtage boligdelen. Dette løftede prisen på den gamle skole, så kommunen kunne få bygget en ny skole for det beløb, man havde regnet med at renovere den gamle skole for, samt salgsindtægt på den gamle skole.

4.3 Driftspartnerskab

4.3.1 Motiv

Besparelseskrav
(primært på drifts-
konti)

En del kommuner har stået over for kravet om at spare på de løbende udgifter, hvorfor især skolernes driftsudgifter er i fokus. Det være sig løbende vedligehold af bygninger, rengøring, vedligeholdelse af udenomsarealer, energistyring mv.

Motivet til at finde alternative samarbejdsformer bunder i, at man vil sikre den bedst opnåelige kvalitet inden for den givne budgetramme.

Omvendt er mange kommuner ikke villige til at udbyde de serviceopgaver, som i dag varetages af den tekniske serviceleder (pedel). Man ser det som meget væsentligt at beholde personale, der føler ejerskab til stedet, og som kan udvise stor fleksibilitet i forhold til skolens mange anvendelsesmuligheder. Dette hænger meget sammen med, at man ser skolen som et lokalt kulturcenter.

4.3.2 Konstruktion

Et gennemgående træk er, at kommunen efter udbud af opgaverne, fordeler opgaverne for hele året til den/de entreprenører, der er indgået aftale med. Det er så den enkelte entreprenørs opgave at planlægge arbejdets udførelse. Dette giver mulighed for, at entreprenøren kan planlægge sit arbejde over længere tid samt er garanteret en vis omsætning.

Særligt om de lokale
håndværkere

Der har i flere kommuner været fokus på at få inddraget de lokale håndværkere, som typisk har udført mange af vedligeholdelsesopgaverne på skolerne. For at kunne løfte opgaven i en samlet entreprise har dette givet anledning til, at små håndværksfirmaer er gået sammen om at byde og håndtere opgaven. Det har vist sig, at ved at gå sammen kan de mindre firmaer godt konkurrere med f.eks. store entreprenørfirmaer.

I både Solrød Kommune og Høje Taastrup Kommune var de lokale håndværkere skeptiske i starten, men det har vist sig, at firmaerne ved at gå sammen på tværs af fag faktisk er i stand til at løfte opgaverne. I begge kommuner er sammenslutninger af lokale håndværkere med blandt de entreprenører, der er indgået aftale med.

4.3.3 Proces

Med udgangspunkt i de årlige tilstandsplaner beskrives opgaverne så præcist, at det kan danne udgangspunkt for udbud af opgaverne.

Det er forskelligt hvordan kommunerne udbyder opgaverne. Nogle udbyder opgaver for alle skoler samlet, andre udbyder en del af eller alle kommunale bygninger i et område. Fælles for kommunerne er inddragelsen af lokale håndværkerfirmaer og, at man overlader planlægningen af opgavernes udførelse til de vindende entreprenører.

4.3.4 Udbytte

Potentialet varierer fra 3-4 procent til 25 procent afhængig af udgangspunktet og omfanget af opgaver, der udbydes.

En vigtig pointe er, at de kommuner, som har udbudt drift og vedligehold, har overladt planlægning af opgavernes udførelse til entreprenøren. Dette giver betydelige besparelser internt i kommunen, da den tid og administration, man før havde i forbindelse med planlægning af opgaver, indhentning af tilbud osv., elimineres ved at overlade dette til entreprenøren.

5 Internationale erfaringer

Der er gjort en del udenlandske erfaringer med offentligt-privat samspil inden for skolebyggeri i de senere år. Med henblik på at sætte de danske erfaringer i perspektiv, har COWI indsamlet information om OPS-initiativer på skoleområdet i 5 lande, som vi ofte sammenligner os med, herunder Storbritannien, Holland, Norge, Finland og Sverige.

Dataindsamlingen er baseret på rapporter og artikler om OPS i det omfang det foreligger for de enkelte lande, samt en række telefoninterview med Kommunale Landsorganisationer, Kommunale ejendomsselskaber, Tekniske forvaltninger og andre interessenter.

5.1 Storbritannien

Storbritannien er det land, der har langt den største erfaring med offentligt-privat samarbejde på skoleområdet. OPS-modeller har været anvendt siden starten af 1980'erne inden for infrastruktur, hospitaler, fængsler og byudvikling og blev fremmet yderligere efter lanceringen af Blair-regeringens Public Private Partnership Program i 1997.

OPS-initiativerne på skoleområdet har været i gang siden 1997. I dag bliver over 500 britiske skoler drevet som offentlig-privat samarbejde. Undervisning varetages fortsat af det offentlige, mens private virksomheder får lov til at byde på det ydre rammer, herunder, bygning, renovering og rehabilitering af skolebygninger, vedligeholdelse, rengøring, forsyning, kantinedrift og IT.

De første kontrakter var outputbaserede kontrakter for enkelte skoler, hvor man definerede specifikke krav til undervisningslokalernes stand og rådighed. Senere begyndte man at lave kontrakter, hvor en lang række skoler blev samlet i et projekt. The Stoke School Project, der omfatter renovering eller udskiftning af 122 skoler (en kontrakt på USD 185 mio.) er et eksempel herpå. Fremgangsmåden har givet en række fordele, bl.a. lavere transaktionsomkostninger. Desuden er man begyndt at stille mere generelle standarder til skolernes stand, hvilket giver den private partner mere frihed til at løse opgaven og derfor forventes at give mere innovative løsninger.

5.2 Holland

I Holland har man arbejdet med OPS-konceptet siden midten af 1990'erne, bl.a. inden for infrastruktur, offentlige ejendomme og byudvikling. Efter en række mindre gode erfaringer bl.a. med sale-and-lease back i kommunerne, etablerede regeringen sidst i 1990'erne et PPP knowledge center i det hollandske finansministerium.

Der er ikke gennemført nogle OPS-projekter på skoleområdet endnu, men i PPP knowledge centeret er der lavet forstudier af muligheder for at lave OPS på 5 skoler, i Hague, Wassenaar, Venlo, Nunspeet og Schiplueden. Myndighederne har herefter udvalgt 2 af skolerne som pilotprojekter, dels nybyggeri af en skole i den Hague, og renovering af en skole i Wassenaar. Begge projekter er BOOT-projekter også kaldet DBFM (design, build, finance, maintain) og indeholder også aftaler om facility management. Begge kontrakter er i størrelsesordenen EURO 10-12 mio.

5.3 Norge

Norge har arbejdet med OPS siden 1998, hvor Stortinget vedtog at man ville teste konceptet på nogle statslige vejprojekter. Tre vejprojekter er udnævnt til at være test-cases, og det første er under projektering, og de næste bliver sat i gang med 1 års mellemrum.

I modsætning til Holland er der ikke sat nogen initiativer i gang med offentligt-privat samarbejde på skoleområdet fra centraladministrationens eller regeringens side, men der er decentrale initiativer:

Oslo Kommune lejer alle skolebygninger af det kommunalt ejede selskab Undervisningsbygg. Selskabet blev oprettet i 2002 og driver 170 skoler i Osloområdet. Selskabet har p.t. sendt 2 projekter i udbud som OPS-projekter, Høybråten og Persbråten. Ifølge kontraktudkastet vil OPS-selskabet få totalansvaret for at projektere, rehabilitere, bygge, finansiere og drive dem i en 20-25-årig periode. Udover salgssummen for skolerne skal OPS-selskabet finansiere renovering/nybyggeri for NOK 150 mio. Betalingen bliver lejeindtægter i den periode som driftsfasen varer. Det kommunale ejendomsselskab Undervisningsbygg er i gang med en prækvalifikationsrunde, som forventes afsluttet medio/ultimo juni 2003. Undervisningsbygg har også andre skoler på listen over potentielle OPS-projekter, bl.a. Tåsen, Lindeberg og Amerud.

5.4 Finland

Den finske regering vedtog allerede i 1995 at afprøve OPS-modellen på vejområdet, og indgik herefter en aftale med et privat konsortium om at bygge, drive og vedligeholde E75 hovedvejen fra Järvenpää til Lahti i 15 år. Projektet var en succes, men der har ikke været nogen opfølgning fra regeringens side.

Til gengæld sker der en del decentrale OPS-initiativer i de større finske kommuner, bl.a. Espoo Kommune og Vaanta Kommune, hvor politikerne ønsker at

teste OPS-modeller i håb om at kunne få nogle effektivitetsgevinster ved at lade den private sektor bygge og drive bygningerne.

Espoo Kommune har eksempelvis indgået en 25-årig koncessionsaftale med et projektselskab bestående af NCC, ABB og Sodexo om at bygge, eje, drive og vedligeholde en gymnasieskole (Kuninkaantie Senior High School) og et tilhørende sportsanlæg for Espoo Kommune, hvorefter det skal tilbageleveres til Kommunen. Anlægsomkostningerne udgør EUR 25 mio., mens udgifterne over hele projektets løbetid forventes at komme til at udgøre lidt over EUR 100 mio.

Byggeriet forventes færdigt i juni 2003, og indtil videre er alt gået som planlagt. Espoo Kommune ejer i alt 160 skoler og man regner med at lave lignende projekter også i fremtiden. Dog bliver det nødvendigt at finde en løsning, hvor transaktionsomkostningerne er mindre. Dokumentationen har været meget tung.

5.5 Sverige

Arlandabanan, højhastighedstoget fra Arlanda Lufthavn til Stockholm, der blev åbnet i 1993 er indtil videre det eneste statslige OPS-projekt, der er gennemført i Sverige, og der er der ikke sat nogen initiativer i gang med offentligt-privat samarbejde fra central hold.

Mange store kommuner har i de senere år overført alle deres skoler til særskilte ejendomsselskaber, som driver og vedligeholder skolerne, og lejer dem ud til kommunerne. Ideen er at man på denne måde forsøger at effektivisere driften af skolebygningerne. Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) er et af disse selskaber. Selskabet blev oprettet i 1991, ejes af Stockholm kommune og driver 180 skoler i Stockholm og omegn. Ifølge projektchefen fra SISAB har selskabet ikke gjort nogen erfaringer med OPS, fordi der er et politisk ønske om at beholde skolerne i offentlig regi. Han nævnte endvidere at enkelte mindre kommuner i Sverige har forsøgt sig med sale-and-lease back arrangementer af økonomiske årsager.

I Göteborg-området er der flere eksempler på amter, der overvejer at lade private partnere bygge og drive gymnasiefaciliteter. Der er dog ikke realiseret nogen planer endnu.

5.6 Overførsel af udenlandske erfaringer til Danmark

Når man skal vurdere mulighederne for at overføre udenlandske OPP-modeller til Danmark bør man generelt skelne mellem "salg og genleje", hvor kommunen sælger et eksisterende anlæg til en privat partner og genlejer det, og andre finansieringsmodeller, som f.eks. BOOT (build, own, operate, transfer), hvor en privat partner opfører et nyt anlæg og lejer det til kommunen.

Salg og genleje-arrangementer er underlagt særlige regler, idet kommuner kun må indgå disse aftaler hvis Indenrigsministeriet giver dispensation. Dispensationen gives ikke hvis arrangementet er finansielt begrundet. Det skal dokumen-

teres at projektet kan give effektiviseringsgevinster for kommunen og at projektet ikke påfører kommunen væsentlig økonomisk risiko. Desuden skal der foretages en deponering, så de finansielle konsekvenser af arrangementet neutraliseres.

Offentlige-Private Partnerskabsmodeller betragtes på samme måde som leje- og leasingaftaler, og reguleres derfor af Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse på lige fod med lånefinansierede anlægsinvesteringer. Det betyder, at man skal udgiftsføre nutidsværdien af alle de fremtidige leasingbetalinger. Hvis der ikke er plads under lånerammen, må kommunen deponere et beløb, der svarer til nutidsværdien af lejeaftalen.

Ud over den generelle låneadgang har amter og kommuner mulighed for at søge midler gennem lånedispensationspuljer. For 2003 er der afsat en særlig deponeringsfritagelsespulje på DKK 100 mio. Et tilsvarende beløb er afsat for 2004 (jf. kommuneaftalen 2004). Puljen skal opmuntre fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter.

Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse og deponeringsreglerne er et særligt dansk fænomen, som hænger sammen med Budget og Regnskabssystemet for danske kommuner, og det kommunaløkonomiske princip om at kommunerne så vidt som muligt skal finansiere anlægsaktiver uden lånoptagelse.

5.6.1 Overførsel af den norske sale-and-lease back model

Norske Kommuner lånoptagelser har indtil for nyligt være styret på samme måde som i Danmark, idet alle lån skulle godkendes af det Norske Kommunedepartement. Efter revision af kommunaloven pr. 1.1.2001 har norske kommuner imidlertid fået frihed til at optage de lån de ønsker, blot de overholder kommunallovgivningen og i øvrigt kan klare låneforpligtigelserne. Kommunerne skal aflevere årsregnskab med driftsregnskab, investeringsregnskab og et balanceregnskab, der viser status for kommunens aktiver, gæld og egenkapital.

Brugen af sale-and-lease back aftaler er kun reguleret i det omfang, at kommunerne er forpligtiget til at bruge indtægterne fra salg af aktiver til nye investeringer, og ikke til forbrug. Der er ingen deponeringsforpligtigelser som i Danmark.

Sale-and-lease back modellen, som Undervisningsbygg i Oslo arbejder med, vil måske kunne anvendes i Danmark efter dispensation fra Indenrigsministeriet. Det forudsætter dog at man kan dokumentere at der er effektiviseringspotentiale ved at give private ansvar for både anlæg, drift og vedligehold, og at der ikke sker en utilsigtet forøgelse af den kommunale likviditet. Der vil være deponeringsforpligtigelse med mindre Indenrigsministeriet giver dispensation.

5.6.2 Overførsel af den finske BOOT-model

Finske kommuner har en høj grad af autonomi med hensyn til finansiering af deres anlægsinvesteringer. Kommunalbestyrelserne kan beslutte at optage lån uden forudgående tilladelse fra centraladministrationen, og der er ingen begrænsninger på størrelse, form eller strukturen af gælden. Der er således ikke begrænsninger for brug af OPP-modeller, og heller ingen deponeringsforpligtigelser. I gennemsnit er 2/3 af de kommunale investeringer finansieret af skatter og tilskud fra staten, mens 1/3 er lånefinansieret.

Kommunerne aflægger årsregnskab med indkomstopgørelse, investeringsplan og et balanceregnskab, der viser status for kommuners aktiver, gæld og egenkapital. Indkomstopgørelsen må give underskud det enkelte år, men der skal være balance over en 3-årig periode.

BOOT-modellen, som Espoo Kommune anvender, indebærer at kommunen indgår en 25-årig lejeaftale med det private projektselskab. Hvis modellen skulle anvendes i en dansk kommune, ville den skulle udgiftsføre hvad der svarer til nutidsværdien af de fremtidige lånebetalinger i hele kontraktens løbetid. Hvis der ikke var plads under lånerammen, ville kommunen skulle deponere beløbet. Dog vil det være muligt at søge dispensation for deponeringsforpligtigelsen under deponeringsfritagelsespuljen for 2003 og 2004.

6 Leverandørmarkedet

Leverandørmarkedet er beskrevet via workshop, case-studier og via efterfølgende interviews med Dansk Byggeri.

Der er leverandører til alle typer opgaver, som kommunerne ønsker at få udført i eksternt regi. Men jo større og mere komplekse opgaverne er, des mindre bliver feltet af leverandører.

Leverandørerne arbejder alle med udvikling af medarbejdernes kompetencer, herunder kommunikation, som kræves for at kunne indgå i partnerskaber.

Mindre virksomheder, som også opererer på privatkundemarkedet har stor erfaring i at aftale opgavernes omfang og kvalitet med kunden, - her er tale om partnerskabslignende forhold.

De større entreprenørvirksomheder har forsøgt sig med løsning af samlede opgaver med flere fag. Kun enkelte har haft succes med egentlige totalløsninger.

Barriererne for succesfuld løsning af disse opgaver kan blandt andet tilskrives samarbejdsformen og entreprenørernes risikovillighed.

Der hvor entreprenørerne har stor mulighed for at planlægge og styre opgaverne fleksibelt, går det bedst.

Leverandørerne mener, der er mulighed for synergier ved løsning af opgaver med flere fag og på tværs af flere skoler. Entreprenørerne er dog tilbageholdende med at nævne egentlige besparelspotentialer.

Drifts- og vedligeholdelsesområdet ville kunne løse en del af sæsonudsvinget ved, at der for den type opgaver blev indgået længerevarende aftaler med entreprenørerne, der således havde mulighed for at tilrettelægge deres fælles risikoverdeling, og fordeling af risici kan også være besparende.

Partnerskabsmodeller inden for ombygning og nybygning er ved at vinde indpas i byggeriet. Der er mange gode eksempler på opnåelse af kvalitetsforbedringer, både i processen og ved det færdige resultat.