

Dagens Dagsorden

Tema: Offentligt Privat Partnerskab

De første erfaringer med OPP i Danmark virker lovende. Hvad forhindrer så en større udbredelse? Dagens Dagsorden stiller skarpt på muligheder og barrierer for OPP.

OPP er kommet for at blive

Rasmus B. Jensen giver en status på OPP-projekter i Danmark. Det er relativt nyt, men ifølge både Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Bygningsstyrelsen er fænomenet kommet for at blive.

Case: TRE-FOR

TRE-FOR har udviklet sig fra at være en traditionel forsyningsvirksomhed til et moderne multienergiselskab, men demokratiet er stadig i højsædet. Interview af Knud Steen Larsen.

OPP og alternativerne

OPP er ikke den eneste model for, hvordan offentlige og private aktører kan arbejde sammen. BDO Kommunernes Revision giver her i alt fire modeller for samarbejde: To traditionelle modeller samt OPP og OPS (Offentligt Privat Samarbejde).

Hjælp ketchup-effekten på vej

Hvis OPP-modellen for alvor skal bide fast, anbefaler advokat Anders Vestergaard Buch, Kromann Reumert en tilpasning af standardmodellen, bl.a. at man ikke skal stille for detaljerede krav til leverandøren.

Professionelt bestyrelsesarbejde

Professor Anders Drejer argumenterer her for, at det er naturligt at stille de samme krav til bestyrelserne i offentlige organisationer som til bestyrelserne i det private erhvervsliv.

Dagens Dagsorden

INDHOLDSFORTEGNELSE

^ Tema: OPP - et overblik <i>Af Rasmus Birkeholm Jensen, Dagens Dagsorden</i>	side	3
Tema: OPP er kommet for at blive <i>Af Rasmus Birkeholm Jensen, Dagens Dagsorden</i>	side	6
^ Kommentar: God ledelse af Offentlige Private Partnerskaber <i>Af Jørgen Ulrik Jensen, Pluss Leadership</i>	side	8
^ Case: Ingen over demokratiet - trods alt <i>Af Jørgen Ulrik Jensen, Pluss Leadership</i>	side	10
^ Artikel: OPP og alternativerne - økonomiske betragtninger <i>Af Peter Wulff Andersen og Jørgen-Ulrik Christensen, BDO Kommunernes Revision</i>	side	12
^ Artikel: OPP - kan det være så svært? <i>Af Jens Kristian Elkjær-Larsen, CBS</i>	side	15
^ Artikel: Hjælp ketchupeffekten på vej <i>Af Anders Vestergaard Buch, Kromann Reumert</i>	side	17
^ Synspunkt: Professionelt bestyrelsesarbejde i det offentlige(?) <i>Af Anders Drejer, Aalborg Universitet</i>	side	21

OPP - ET OVERBLIK

Skrevet af: _ Rasmus Birkeholm Jensen // Direktør, Dagens Dagsorden

OPP eller Offentligt Privat Partnerskab, som forkortelsen dækker over, er en organiseringsform, der bruges til større anlægs- og driftsprojekter. Kort sagt går OPP ud på, at det offentlige (stat, region eller kommune) indgår i et samarbejde med en privat aktør om udvikling og drift af anlægsprojekter, såsom skoler, svømmehaller, parkeringshuse etc. OPP-modellen har været brugt i mange år i England, men det er først i de senere år, at modellen for alvor har vundet indpas i Danmark.

^ Hvad kendetegner OPP?

OPP er en organiseringsform, der bruges til at løse offentlige bygge- og anlægsopgaver i et samarbejde med en privat aktør. Den private aktør er hovedansvarlig for design, drift, anlæg, vedligehold og finansiering, mod at den offentlige aktør (stat, region eller kommune) binder sig for en kontraktperiode på oftest 15-25 år.

I kontraktperioden betaler den offentlige aktør et fast beløb for brug og drift af anlægget. Kontrakten vil typisk indeholde en række funktions- og servicekrav, der skal opfyldes af den private aktør, for at skabe konsistens i kvaliteten af ydelserne igennem hele kontraktens løbetid. Der kan ligeledes indsættes klausuler i kontrakten, der medfører en lavere betaling fra den offentlige aktørs side, hvis ikke den private aktørs leverancer lever op til det aftalte. Ideen med dette er at sikre en rettidig og ensartet leverance af anlæg og ydelser.

OPP er altså kendetegnet ved, at man samler flere entrepriser i en samlet kontrakt, der strækker sig over en lang årrække. Her adskiller OPP sig markant fra „normale“ offentlige udbud, hvor der typisk vil være et udbud gående på design/projektering, et udbud på byggeri, et udbud på vedligehold og et udbud på drift. I OPP samles alt dette i et udbud, og derigennem skulle man gerne kunne opnå en bedre totaløkonomi og et bedre samlet overblik over projektet. Det er kendetegnende for et OPP-samarbejde, at man ved at gennemgå hele opgaven, fra design til vedligehold, systematisk kan fordele risici mellem den private og offentlige aktør, så den part, der har bedst mulighed for at påvirke en given faktor, tager ansvar herfor. Et eksempel herpå kan være en skole, hvor den offentlige aktør fastlægger behovet og de overordnede krav til skolen, og den private aktør vurderer, hvilke materialer mv. der passer bedst til opgaven.

Dog er det vigtigt at understrege, at det er den private aktør, der står for „rammerne“ - skole, svømmehal, bibliotek etc., men den offentlige aktør, der leverer „indholdet“ - undervisning, pleje mv.

^ Eksempler på OPP

Der har i de senere år været en voksende aktivitet inden for OPP-samarbejder, og der findes derfor flere eksempler herpå.

- **Helsing skole og svømmehal i Gribskov**
- En kombination af skole til 750 elever, fritidsordning, svømmehal og bibliotek. Projektet skal tages i brug 1. september 2012, og den private aktør står for drift og vedligehold over en periode på 25 år.
- **Daginstitution i Skanderborg**
- Danmarks største daginstitution med plads til ca. 250 børn i vuggestue og børnehave. Daginstitutionen er et OPP med forpligtet offentligt ejerskab, hvilket betyder, at Skanderborg Kommune har ret og pligt til at købe institutionen ved udløbet af den 30-årige kontrakt. OPP-projektet i Skanderborg skiller sig ud ved, at det er et relativt lille anlægsprojekt på 42 mio. kr., hvor OPP normalt bruges til anlægsprojekter på over 100 mio. kr.
- **Skattecenter Haderslev**
- Et OPP med privat finansiering og privat ejerskab ved kontraktens udløb. Kontrakten har en løbetid på ti år, og herefter kan SKAT fortsætte som lejer på almindelige vilkår.
- **P-Hus i Aarhus**
- P-huset i Aarhus er et OPP med brugerbetaling. Det vil sige, at den private aktørs indtjening afhænger af, i hvor høj grad parkeringspladserne bliver anvendt. Projektet er struktureret sådan, at parterne deles om både risici og overskud ved projektet.
- **Byretterne i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding**
- Her har man samlet flere bygningsopførelser i ét projekt, da bygningerne i høj grad har samme funktion. Projektet har en samlet værdi af 514,7 mio. kr., og kontrakten løber i 30 år.
- **Rigsarkivet**
- Rigsarkivet på Kalvebod Brygge var det første statslige OPP. Man valgte OPP, da der var særlige behov for bygningen. Kontrakten løber 30 år, og ved ophør har staten en købsoption, ligesom den private aktør har en salgsoption.

> > > Fortsættes næste side

OPP

OPP – eller Offentligt Privat Partnerskab – er en organiseringsform, der bruges i forbindelse med større anlægsopgaver, ofte med et budget på mere end 100 mio. kr. Det er et partnerskab, hvor den offentlige myndighed udbyder en anlægsopgave med efterfølgende vedligeholdelse i en kontraktperiode, der typisk løber 15-25 år.

OPP har været brugt med stor succes i England i en årrække, men er først i de senere år blevet brugt herhjemme. De umiddelbare erfaringer herfra er positive, og det forventes, at der vil komme flere OPP-udbud i de kommende år.

>> OPP-ET OVERBLIK

^ Hvornår kan OPP anvendes?

Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan der være flere fordele ved at gennemføre et projekt som OPP, men det kræver dog, at det valgte projekt egner sig til en OPP-organisering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer, at et OPP-projekt bør inkludere *design, projektering, anlæg, drift og vedligeholdelse*, før man overvejer at bruge OPP-modellen.

Derfor er det i forbindelse med større anlægsopgaver, for eksempel skoler, rådhus, parkeringshuse mv., at man ser OPP-projekter, og det er ofte gældende, at projekternes samlede værdi overstiger 100 mio. kr. For at vurdere, om en givent projekt egner sig til OPP, kan man stille følgende fem spørgsmål.

1. *Er der i projektet både design anlæg og drift?*
- Det er selve ideen med et OPP, at hele pakken, fra projektering til drift og vedligeholdelse, giver den private aktør mulighed for at skabe totaløkonomiske fordele i udførelsen.
2. *Er der mulighed for at skabe totaløkonomi?*
- Selvom et projekt indeholder „hele pakken“, er det ikke givet, at der kan komme totaløkonomiske fordele ud af projektet. Det er derfor vigtigt, at den offentlige aktør undersøger mulighederne for totaløkonomiske fordele, for hvis ikke de er til stede, vil der ikke være private aktører, der er interesserede i at løfte opgaven.
3. *Er den samlede projektramme af en størrelse, der giver mulighed for OPP?*
- Grundet de mange forskellige omkostninger i forbindelse med et OPP-projekt, skal projektet være af en vis størrelse, for at det giver mening for den private aktør. Ofte har der været anbefalinger om, at et OPP-projekt skal beløbe sig til mindst 100 mio. kr. for at give totaløkonomiske fordele, men der har også været succesfulde OPP-projekter til mindre beløb, såsom den førnævnte daginstitution i Skanderborg.
4. *Er der private aktører med lyst, mulighed og kompetencer til at løfte opgaven?*
- Hvis et OPP-projekt skal ende med succes, kræver det, at der er private aktører, der kan løfte opgaven, enten selvstændigt eller i et konsortium. Problemet kan være tosidigt, dels teknisk know-how, dels evnen til at finansiere projektet.
5. *Er der politisk vilje til at binde sig for en periode på 15-30 år?*
- Hvis et OPP-samarbejde skal lykkes, er det vigtigt, at der er politisk vilje til at binde sig for en lang periode, samt at overlade mange af detaljerne i projektet til den private leverandør.

^ Fordele ved OPP

OPP-kontrakterne løber typisk mellem 15-30 år, og eftersom OPP først for alvor er blevet brugt inden for de seneste fem år, kan det være svært at udlede fordele ved OPP for hele kontraktens løbetid. Det er dog muligt at identificere nogle fordele ved OPP, specielt angående projektering og anlæg.

De foreløbige erfaringer fra Danmark viser, at OPP-projekter bliver færdige til tiden, eller endog hurtigere, end projekter, der ikke er organiseret som OPP. Det passer godt med de erfaringer, man har fra England. I England har man brugt OPP (eller lignende organisationsformer) siden første halvdel af 90'erne. Erfaringerne fra England viser, at kun 24 % af OPP-projekterne blev forsinket, mod 70 % af de projekter, der ikke var organiseret som OPP. Af de 24 %, var 92 % forsinket i maksimalt to måneder. Når det gælder overholdelse af budgettet, er der ligeledes gode erfaringer fra England. 73 % af ikke-OPP-projekterne gik over budgettet, hvorimod kun 20 % af OPP-projekterne gik over budgettet. Af de 20 % skyldtes størstedelen, at den offentlige aktør udvidede bestillingen efter kontraktens indgåelse.¹

> > > Fortsættes næste side

¹ Regeringen, *Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber*, 2004, s. 9

>> OPP-ET OVERBLIK

Fordelene ved OPP-projekter er derfor i høj grad økonomiske og tidsmæssige i det korte perspektiv. Det skyldes antageligt, at den private aktør selv står for finansieringen og derfor taber penge i tilfælde af, at projektet bliver forsinket. Det formodes ligeledes, at der vil være en økonomisk gevinst over tid, da kontrakternes lange løbetider fordrer, at den private aktør vælger løsninger og byggematerialer, der kan holde i hele kontraktens løbetid.

^ Offentlig styring af OPP-projekter

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at den offentlige part overlader detailstyringen til den private aktør, for derigennem at opnå de største totaløkonomiske fordele. Generelt vil det være en god ide, hvis den offentlige aktør kun blande sig i de vigtigste detailspørgsmål efter etableringen af kontrakten. Dog er det anbefalelsesværdigt at oprette en styregruppe, bestående af repræsentanter for begge aktører, til at følge processen, både under anlægsfasen, men også senere i driftsfasen. En sådan styregruppe vil kunne indtage en rolle, der kan minde om en bestyrelse eller et repræsentantskab, hvor de administrerer udførelsen af kontrakten. :::::

Kursus om regnskab og bestyrelsesansvar

Har du svært ved at få overblik over regnskaberne og bestyrelsesansvaret – som bestyrelsesmedlem eller kommunens tilsynsførende?

Læs mere om vores kursus på www.bdo.dk



BDO Kommunernes Revision, Godkendt revisionsaktieselskab, en danskejet revisions- og rådgivningsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og en del af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne.

WWW.BDO.DK



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ansvarlig for formuleringen af OPP-standardkontrakter og for at udbrede kendskabet til OPP. Styrelsen har blandt andet oprettet et OPP-kontaktpunkt.

Bygningsstyrelsen er ansvarlig for de funktionelle rammer for statens institutioner, såsom universiteterne, domstolene, politiet og ministerierne. Bygningsstyrelsen har gennemført OPP-projekter, blandt andet det nye Rigsarkiv.

OPP ER KOMMET FOR AT BLIVE

Skrevet af: [_ Rasmus Birkeholm Jensen](#) // Direktør, Dagens Dagsorden

Der har nu været ca. 15 OPP-udbud i Danmark, og selvom kontraktperioden ikke er udløbet endnu for nogle af projekterne, vil vi forsøge at give et overblik over de nuværende erfaringer med organisationsformen samt se på, hvad fremtiden kan bringe for OPP.

Dagens Dagsorden har kontaktet to af de offentlige institutioner, der er mest involveret i OPP-processerne, henholdsvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Bygningsstyrelsen. Begge steder er man meget positivt indstillet overfor de Offentlige Private Partnerskaber.

Hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kontorchef for Offentligt-Privat Samarbejde, Line Nørbæk, ansvaret for OPP. Her har man gjort meget ud af at gøre OPP til en nemmere og mere smidig proces, blandt andet ved at udarbejde en standardmodel for, hvordan et OPP-samarbejde kan fungere. Line Nørbæk fortæller:

- Hos os handler det om at udbrede kendskabet til OPP og at hjælpe til med at gøre OPP-modellen nemmere at gå til. Vi mener, at det er en god forretningsmodel og har allerede høstet positive erfaringer fra de projekter, der er sat i værk.

- Generelt har vi [ikke som udførende part, red.] gode erfaringer med OPP hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Der er selvfølgelig ikke nogen projekter, der har løbet kontraktperioden ud, det er jo meget lange kontrakter, men der er 15 projekter, der er realiseret, og yderligere 10 er på vej. Det, der først og fremmest har været fordelen ved OPP-projekterne, er den bedre totaløkonomi, bedre kvalitet og at anlæggene bliver færdige til tiden. Derudover er der også mange gode erfaringer fra England, hvor de har lavet langt flere OPP-projekter, men det skal dog siges, at det er nemmere i England, da de ikke har de samme deponeringsregler som i Danmark.

- Et af de bedste eksempler på et OPP-projekt er Kliplev-Sønderborg motorvejen, der blev taget i brug ét år før tid. Generelt bliver OPP-

projekterne hurtigere færdige, og kvaliteten er ofte bedre, da det er den private aktør, der selv skal stå for vedligehold. Det sammenholdt med de lange kontrakter giver en bedre totaløkonomi i projektets levetid.

- Lige præcis totaløkonomien er en bærende del af et OPP-projekt, og derfor er det meget vigtigt, at man laver en totaløkonomisk vurdering, inden man udbyder projektet. Hvis man ikke kan identificere de totaløkonomiske fordele, skal man ikke udbyde projektet som et OPP.

- Jeg er ikke glad for at spå om fremtiden, men jeg tror umiddelbart, at der er en fremtid for OPP-samarbejder. Der er flere områder, hvor der er potentiale. I Danmark har man endnu ikke brugt OPP i forbindelse med renoveringsopgaver, men i England har man erfaring med at bruge OPP i forbindelse med renoveringsprojekter, og det tror jeg godt, man kunne prøve i Danmark. Derudover er der potentiale inden for områder som klimatilpasning, kloakering og infrastruktur.

- Det vigtigste er dog, at der er et behov samt et anlæg af en art. Der er jo ingen grund til at udbyde en OPP-opgave, hvis der ikke er behov for det.

Også hos Bygningsstyrelsen har man et positivt syn på OPP. Man har ikke haft dårlige erfaringer og ser en lang række fordele ved at organisere anlægsprojekter som OPP. Men det kræver dog, at projektet er egnet. Kontorchef for Byggeri og OPP, Signe Primdahl Rahbek fortæller:

- Hvis et projekt er egnet til OPP, er der mange fordele. OPP-projekterne giver en god sammenhæng mellem anlæg og drift. Da den private aktør både står for anlæg og drift, giver det incitament til at bruge materialer af god kvalitet, der giver mindre behov for vedligehold og er hensigtsmæssig i et driftsperspektiv i fremtiden.

> > > *Fortsættes næste side*

>> ARTIKEL: OPP ER KOMMET FOR AT BLIVE

- Når det hele er samlet i et udbud, giver det også den private aktør bedre mulighed for at samle nogle faser og effektivisere processen. Som privat aktør kan de optimere processer, vi som offentlig myndighed har vanskeligere ved. Derved får vi projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris. Derudover er kvaliteten i top, og der er meget få mangler, når anlægget er færdigt.

- Det, at den private aktør står for den løbende drift og vedligeholdelse af anlægget, er en af de vigtigste fordele ved OPP-projekter. Mange steder er der stramme budgetter, og derfor kan vedligeholdelse blive nedprioriteret med det resultat, at bygningerne forfalder og mister deres værdi. Ved de lange kontrakter, der også indeholder vedligeholdelse, sikrer man, at bygningerne er i god stand, og derved bevarer man også aktivets værdi – til fordel for alle parter.

- En af de helt store fordele ved at organisere en anlægsopgave som et OPP-projekt er risikofordelingen, hvor den part, der er bedst rustet til at håndtere den enkelte risiko, tager sig af den. Dermed har den offentlige aktør langt færre udfordringer og et mindre ressourceforbrug i anlægsfasen. Eksempelvis skal vi ikke på samme måde bekymre os for, om en leverandør går konkurs, det tager den private aktør sig af. Det, vi har oplevet i OPP-projekterne, er, at den private part bedre og billigere kan håndtere de risici og udfordringer, der er i projekterings-, anlægs- og driftsfasen.

- OPP er bedst egnet til nybyggeri, men det kræver, at det kan funktionsbeskrives, hvis det skal give mening. Men hvis man kan det, så er OPP efter vores opfattelse lige så godt som almindelig leje eller at bygge selv.

- Hvis man ser på fremtiden for OPP, så tror jeg, at de bliver ved med komme, men der kommer ikke mange flere, end der er nu. Jeg tror, det bliver på et stabilt niveau, men der skal jo også være et behov for nybyggeri og øvrige anlægsarbejder.

- Der har været tale om at bruge OPP til renoveringsprojekter, men jeg vil være bekymret for ansvarsproblematikken. Hvis du renoverer noget, er der jo noget i forvejen, og hvis det går i stykker, hvem har så ansvaret? Den uklarhed kan godt blive et problem og kan betyde, at det bliver for dyrt for det offentlige at pålægge en privat den risiko.

- Selvom det lyder meget godt, og der er mange positive ting ved OPP – ikke mindst omkring økonomien – så kan der i første forsøg være en række transaktionsomkostninger forbundet med en ny projektform. Fordelene ved OPP er til stede ved første projekt. Såvel for den offentlige udbyder som for den private aktør vil transaktionsomkostningerne mindskes ved efterfølgende projekter under den forudsætning, at der er en vis standardisering og genkendelighed i den valgte model og kontrakt fra gang til gang. :::::

Institutionsudvikling

Strategisk potentiale, retning og ambition – hvor står din institution?

Pluss skaber professionel udvikling i virksomheder og institutioner gennem inddragende udviklingsprocesser, projektledelse og analyser inden for:

- Fusion og samarbejder
- Strategi, ledelse og organisation
- Bestyrelsesuddannelse og -evaluering
- Administrativ effektivisering
- Kultur- og værdiprocesser

Kontakt os og få mere at vide om, hvordan vi kan bistå udviklingen af din institution.

pluss
LEADERSHIP

T 7026 5126 ✉ post@pluss.dk www.pluss.dk

KOMMENTAR

Skrevet af: Jørgen Ulrik Jensen // Adm. direktør, Pluss Leadership

^ God ledelse af Offentlige Private Partnerskaber

Som det fremgår af artiklerne i dette nummer af Dagens Dagsorden, er de Offentlige Private Partnerskaber en måde at organisere primært store bygningsopgaver i samarbejde mellem offentlige og private aktører. De første OPP-projekter er i gang, og flere er på vej, og selvom der endnu ikke er projekter, der har løbet hele kontraktperioden ud, så er de foreløbige erfaringer positive. De fordele, der er blevet identificeret i anlægsfasen, har blandt andet været færre forsinkelser, højere kvalitet og umiddelbart også en bedre økonomi.

Økonomien er altid et vigtigt element, men specielt lige nu, hvor riget fattes penge, kan den økonomiske model bag OPP virke tillokkende. At få bygget en ny skole i høj kvalitet for ekstern finansiering lyder som en drøm for enhver kommunalbestyrelse. OPP-aftaler med en løbetid over 25-30 år, hvor den private aktør skal stå for vedligeholdelse af bygningerne, sikrer ligeledes, at bygningerne ikke forfalder, og de lange kontrakter giver også kommunerne bedre muligheder for at budgettere mange år frem i tiden.

Der er ingen tvivl om, at der er et endnu uudnyttet potentiale i OPP. Indtil videre har man i Danmark tænkt OPP som værende bygningsanlæg, med en mindstepris på 100 mio. kr. Der har dog været enkelte afvigelser fra dette, såsom opførelsen af en daginstitution i Skanderborg til kun 42 mio. kr., Kliplev-Sønderborg motorvejen og den samlede aftale om opførelse af fire retsbygninger, der alle er med til at understrege, at OPP kan bruges til en bredere vifte af anlægsopgaver.

Skanderborg Kommune udbød med succes en OPP-opgave til 42 mio. kr., og dermed er der ikke noget til hinder for, næste gang, der skal opføres en erhvervsskole, et gymnasium eller et museum, i det mindste at tage OPP med i overvejelserne. Klimatilpasning er et andet område, hvor man i fremtiden vil kunne finde anvendelse for OPP. De seneste somres voldsomme regnskyl har bevirket, at kommunerne skal ofre store summer på at gøre kloakkerne tidssvarende. Det er et område, hvor der burde kunne findes anvendelse for OPP-modellen, til fordel for alle parter. Men hvorfor kun i forbindelse med fysiske anlægsprojekter. Også inden for en lang række mere videns- og servicebaserede områder vil det være oplagt at løse offentlige opgaver på en måde, der involverer ressourcer, der ligger uden for den offentlige sektors normale domæne. Både til gavn for en stadig mere innovativ og effektiv opgavevaretagelse af offentlige opgaver, og som et instrument til at skabe erhvervsudvikling.

Det er dog ikke alle, der er lige glade for konceptet bag OPP. For nogle lugter det af privatisering og udlicitering, og ofte hører man det New Zealandske eksperiment blive nævnt som eksempel på, hvor galt det kan gå. New Zealand kørte igennem femten år en kraftig privatiseringspolitik med det resultat, at den New Zealandske økonomi blev undermineret og brød sammen, og de seneste regeringer er begyndt at opkøbe tidligere privatiserede virksomheder igen. Det er derfor vigtigt at understrege, at OPP ikke skal ses som en vej til privatisering, men et partnerskab mellem en offentlig og en privat aktør, hvor den enkelte aktør varetager de opgaver og de risici, som de er bedst rustede til.

> > > *Fortættets næste side*

>> KOMMENTAR

Vi skal med andre ord bort fra at drøfte, om nogle ydelser skal være private eller offentlige, og i stedet fokusere på, hvordan velfærdsydelser produceres bedst i et samspil mellem private virksomheder og offentlige myndigheder. Det fordrer, at der opstår større gensidig tillid mellem politikere og embedsmænd i det offentlige på den ene side, og private virksomheders bestyrelser og ledelser på den anden. Lektor Jens Kr. Elkjær fremhæver f.eks. i sit synspunkt i nærværende tidsskrift den næsten naturgivne mistillid mellem offentlige og private organisationer og individer som en af hovedårsagerne til, at vi indtil nu ikke har set flere OPP-projekter realiseret.

En afgørende forudsætning for, at en sådan tillid kan etableres og danne grobund for flere OPP-projekter, er, at vi får udviklet nogle governance-modeller, der giver den offentlige sektor større sikkerhed for styringen af projekterne. Ligesom i forbindelse med selskabsledelse skal vi med andre ord til at tale om „*God ledelse af offentlige private partnerskaber*“.

Et OPP-projekt indebærer pr. definition, at den offentlige myndighed i den konkrete sag må forlade den traditionelle styringsform, hvor den i et vertikalt, hierarkisk system styrer sammenhængen mellem politikformulering og den direkte udførelse af opgaven gennem bureaukratiet, til at man gennemfører politikker via formulering af fælles mål og indgåelse af aftaler med en privat aktør i en horisontal organisering. Det indebærer desuden, at den offentlige myndighed afgiver noget af (detail)styringen af teknisk og økonomisk art. Der skal være handlerum til, at den private leverandør kan finde de mest optimale løsninger, som kan leve op til de ønskede funktions- og kvalitetskrav.

Men det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at det offentlige udelukkende kan gøre sin indflydelse gældende gennem kontrakter, betalingsmekanismer og den løbende kontrol, som ofte fremhæves som relevante styringsinstrumenter i OPP-sammenhænge. Jeg tror, at der især er meget at hente, hvis nogle af de mere bløde styringsredskaber inden for governance-tænkningen tages i brug også i forbindelse med OPP. Her tænker jeg bl.a. på etablering af en styregruppe for OPP-projektet med definerede funktionsområder og armslængde til driftsorganisationen svarende til en normal bestyrelse i et aktieselskab. En styregruppe med topledelsesrepræsentanter fra både den offentlige instans og den private leverandør, som ud fra de fælles mål, samt eventuelle visioner og strategier for, hvordan de opnåede erfaringer skal danne grundlag for nye fælles forretninger, udelukkende har fokus på det pågældende projekt og det at sikre en koordinering af de centrale beslutninger horisontalt mellem de deltagende partnere. Med respekt for en tydelig afgrænsning af ansvaret i det konkrete projekt, vil en kompetent styregruppe („bestyrelse“) kunne understøtte især innovations- og udviklingsperspektivet i et OPP-projekt.

Anbefalinger til God ledelse af Offentlige Private Partnerskaber vil - som supplement til de mere formelle standardmodeller, som foreligger til understøttelse af OPP - kunne bidrage til at løfte såvel de samfundsmæssige som de kommercielle perspektiver ved OPP-projekter. :::::

TRE-FOR er et af landets store multienergiskaber og leverer el til 133.000 husstande, drikkevand til 46.000 husstande og fjernvarme til 26.000 husstande i trekantområdet.

TRE-FOR har udviklet sig fra at være et klassisk forsyningselskab, til i dag at være et multienergiselskab, der udover de klassiske forsyningsområder også leverer bredbånd, udfører entreprisegaver og investerer inden for energisektoren.

INGEN OVER DEMOKRATIET - TRODS ALT

Skrevet af: _ Jørgen Ulrik Jensen // Adm. direktør, Pluss Leadership

TRE-FOR er en af Trekantsrådets største virksomheder med en omsætning på små 2 mia. kr. og 637 medarbejdere. Selskabet forventer at investere 5 mia. kr. frem mod 2025 i udvikling og vækst i nye forretningsområder og fremtidssikring af el-, vand- og varmeproduktion samt i udvikling af nye energiteknologier og fibernet.

TRE-FOR har været, og er fortsat, i rivende udvikling fra en klassisk forsyningsvirksomhed til et multienergiskab med flere og flere kommercielle forretninger, der søges udviklet og drevet i synergi med mere bundne og regulerede distributionsopgaver. Der er tale om en vidtforgrenet forretningsstruktur, hvor TRE-FOR - foruden forsyningselskaberne inden for el, vand og varme - favner over selskaber inden for bredbånd, energi (bl.a. salg af naturgas, el, solcelleanlæg og energirådgivning og energimærkning), entrepris (el-installation, vvs, bygningsautomatik mv.), investeringer med portefølje inden for energisektoren, foruden at selskabet ejer Midtjysk Køleservice A/S, der yder rådgivning, projektering, salg og service inden for klima-, køle- og frostanlæg til erhvervsvirksomheder samt dominus A/S, som er en af Danmarks førende virksomheder inden for udvikling af CTS anlæg.

I lyset af den generelle liberalisering i forsyningssektoren har Dagens Dagsorden fundet det interessant at tale med TRE-FOR's administrerende direktør, Knud Steen Larsen, om virksomhedens udvikling. Hvad har udviklingen haft af implikationer for governance-strukturen, og hvilke konturer ser han på den baggrund for den generelle strukturudvikling i forsynings- og energisektoren?

^ Fra multiforsyningselskab til multienergiskab

Virksomheden er som koncern organiseret i en holding-struktur med den selvejende institution TRE-FOR som moderselskab. Valg til repræsentantskabet og bestyrelsen sker gennem geografisk definerede kredse, således at sammensætning afspejler forbrugerstyrken på de klassiske forsyningsområder i henholdsvis Kolding, Vejle, Fredericia, Vejen og Middelfart.

Hvordan vil du karakterisere TRE-FOR's ejerstruktur?

TRE-FOR er en privat virksomhed. Det offentlige har ingen adgang til selskabets øverste ledelsesorganer i en anden rolle end som kunde. Alle har én stemme som forbruger, og vi har en kundevalgt bestyrelse.

Hvorfor er det vigtigt at understrege, at I er en privat virksomhed og dermed lægge en vis afstand til historien som et offentligt forsyningselskab?

Det er vigtigt at understrege, at vi er et multienergiskab og ikke et multiforsyningselskab. De regulerede områder vil blive mindre og mindre i forhold til de kommercielle aktiviteter. Forsyningsområderne er grundlagsområder, som skal drives med størst mulig effektivitet med henblik på at sikre forbrugerne den bedste infrastruktur og kvalitet til lavest mulige priser. Det er ikke der, vi skaber udvikling og indtjening. Det er vi afskåret fra. De er reguleret af lovgivningen, og den skal vi naturligvis overholde. Det vil jeg gerne skære skarpt ud. På regulerede områder har vi derfor ingen chance for at ekspandere, kun konsolidere. Det betyder, at vi kommer til at lægge større og større vægt på noget kommercielt, og det er de kommercielle forretninger, som skaber dynamik og kan tiltrække dygtige mennesker og kloge hoveder. Men der er masse af synergi mellem de regulerede og de kommercielle områder. Bl.a. i form af fælles IT, løn og administration.

Med liberalisering af vandforsyningerne er der skabt et nyt udgangspunkt for en konsolidering i energi- og forsyningssektoren. Vil vi se en konsolidering i sektoren, og vil det i givet fald være i form af monoenergiselskaber eller multienergiskaber som TRE-FOR?

Vi har ikke endnu set nogen danne multienergiskaber som os og Verdo. Men det kan komme. Man skal bare være opmærksom på, at når vi taler om de regulerede områder – forsyning af vand og varme – vil man have svært ved at forrente investeringer, da man ikke herfra kan hive penge ud til andet formål. Derfor kan jeg ikke se, at man kan opnå særligt meget ved, at ét vandforsyningselskab opkøber et andet.

> > > Fortsættes næste side

>> INGEN OVER DEMOKRATIET - TRODS ALT

Udover eventuelle rationaliseringsgevinster. Inden for el har man muligheder for at forrente op til et vist niveau. Men større enheder vil selvfølgelig alt andet lige skabe bedre grundlag for teknisk og organisatorisk drivkraft samt forsyningsmæssig sikkerhed.

Vil vi se kommuner forsøge at forhindre eller fremme konsolideringsmulighederne?

Kommunerne befinder sig i et dilemma. Er det en kommunes kerneforretning at skulle drive el- og vandforsyning? Men kan de give slip på magten?

^ Modernisering af vedtægter og governance-strukturen

Hvordan har den større og større vægt på kommercielle forretninger i forhold til de regulerede områder påvirket jeres governance-struktur?

Vi har netop været igennem en omfattende og fantastisk spændende proces, hvor vi har fået moderniseret vores vedtægter. Vi har fået tilpasset vores formålsparagraf, så vi netop fastslår, at vi er en privat erhvervsvirksomhed, samt at vi kan gøre forretninger i både ind- og udland. Vi har desuden rykket en række beslutninger fra repræsentantska-

bet til bestyrelsen, således at repræsentantskabet i store træk har de klassiske generelforsamlingsopgaver – vælge en kompetent bestyrelse, godkende årsregnskab og godkende fusioner på koncernniveau. Resten ligger i bestyrelsen. Tidligere skulle repræsentantskabet også beslutte sammenlægninger, opkøb og fusioner. Med den nye struktur har vi skabt den nødvendige handlekraft i ledelsen. Vi kan handle dynamisk og gennemføre de nødvendige forandringer.

Mange selskaber med repræsentantskaber er i løbende overvejelser om, hvordan man på den mest hensigtsmæssige måde involverer dette organ, og hvordan man sikrer, at repræsentantskabet, med sigte på bestyrelses-sammensætningen, har de rigtige profiler og kompetente personer som medlemmer.

Hvilke overvejelser har I gjort jer i den forbindelse?

Vi har gjort en del ud af at forventningsafstemme rollefordelingen. Vi har som sagt ændret repræsentantskabets funktion og direkte indflydelse, men det er vigtigt, at medlemmerne føler sig som ambassadører for TRE-FOR. Vi afholder derfor to ordinære årlige møder samt et årligt tema- eller

kursusdag. Men vi forsøger ikke at påvirke sammensætningen af repræsentantskabet.

Hvad er ændret i bestyrelsens organisering og i samspillet mellem bestyrelsen og koncernledelsen?

Vi har erstattet forretningsudvalget med et formandskab, og det er blevet indskærpet, at direktøren er ansvarlig for udarbejdelse af strategioplæg til bestyrelsens godkendelse, samt at bestyrelsen ansætter og afskediger direktionen, og at direktionen ellers har ansvaret for alle øvrige i organisationen. Dette stod ikke helt så klart i de gamle vedtægter.

Men I har fastholdt dels at have en relativt stor bestyrelse med 15 repræsentantskabsvalgte medlemmer og dels kredsinddelingen i forbindelse med valg til både repræsentantskab og bestyrelse. Har I overvejet muligheden for at kunne vælge bestyrelsesmedlemmer ud fra en kompetenceprofil uden for repræsentantskabets midte?

Ja, det blev drøftet. Men ræsonnementet var, at hvis man er valgbar til repræsentantskabet, er alle valgbare til bestyrelsen og dermed pr. definition kompetente. Ingen over demokratiet! :::::

Bygge- og anlægsafdelingen hos BDO Kommuner-
nes Revision har stor erfaring i at samarbejde
med og rådgive kommuner og offentlige institu-
tioner omkring OPP-egnethedsvurdering samt
planlægning og udførelsen af udbudsforretninger
mv.

OPP er dog ikke den eneste form for samarbejde
mellem en offentlig og en privat aktør. I denne
artikel præsenteres i alt fire modeller for samar-
bejde: To traditionelle modeller samt OPP og OPS
(Offentligt Privat Samarbejde).

OPP OG ALTERNATIVERNE

Skrevet af: **Peter Wulff Andersen** // Statsaut. revisor og partner og **Jørgen-Ulrik Christensen** // Afdelingschef og partner, BDO Kommunernes Revision

Kommunernes samarbejde med private leverandører har været i stærk vækst siden kommunalreformen. Professionaliseringen af den kommunale bestillerrolle og et stigende politisk fokus på mulighederne i at inddrage private leverandører har ført til, at stadig flere opgaver er blevet konkurrenceudsat. Fra 2006 til 2010 er konkurrenceudsættelsen af de kommunale opgaver, der kan skabes konkurrence om, således steget fra 20 pct. til knap 26 pct.

Denne artikel vil i kort form redegøre for økonomiske betragtninger omkring OPP – Offentlig Privat Partnerskab – og alternativerne hertil.

Når en offentlig organisation (f.eks. en institution eller kommune) skal i gang med et anlægsprojekt, kan følgende alternativer vurderes:

- Traditionel model – totalrådgiver og fagentreprisepudbud
- Traditionel model – bygherrerådgiver og totalrådgiverudbud
- OPP – Offentlig Privat Partnerselskab
- OPS – Offentlig Privat Samarbejde

^ Traditionel model – totalrådgiver og fagentreprisepudbud

Den traditionelle model, hvor den offentlige organisation efter Tilbudsloven eller EU-udbud vælger en totalrådgiver og der foretages et fagentreprisepudbud, har traditionelt været den mest anvendte model ved offentlige anlægsarbejder.

Den valgte totalrådgiver forestår hele projekteringen af byggeriet og har ansvaret for at styre fagentreprenørernes indbyrdes samarbejde og færdiggørelse af entrepriserne.

I denne model er det den offentlige organisation (bygherren), som efter byggeriets færdiggørelse varetager drift og vedligehold. Den økonomiske risiko ligger derfor alene hos bygherren.

Mulighederne for totaløkonomiske gevinster er umiddelbart begrænsede, idet den offentlige organisation indgår separate kontrakter, projektering og anlæg af investeringen og derudover den efterfølgende drift og vedligehold. Det faktum, at det ikke er samme part, som står for opførelsen og den efterfølgende drift og vedligehold, medfører risiko for, at der er begrænset incitament til at tænke i helheder og sammenhænge og synergier og begrænser dermed mulighederne for at opnå totaløkonomiske gevinster. F.eks. er der ofte modsætningsforhold mellem brugerønsker til anlægget (mest mulig byggeri for investeringen) og drifts- og vedligeholdelsesfolkenes ønske om, at den efterfølgende drift og vedligeholdelse bliver så billig som muligt.

Hele risikoen ved et projekt efter den traditionelle model ligger hos den offentlige organisation. Finansieringen vil skulle ske via kasse-regnskabet eller via låneoptagelse i f.eks. KommuneKredit.

^ Traditionel model – bygherrerådgiver og totalrådgiverudbud

Denne model ligner på mange måder den i foregående afsnit beskrevne model.

Her vælges der en bygherrerådgiver, som udarbejder byggeprogram og efterfølgende gennemfører en totalentreprisekonkurrence, hvor den offentlige organisation så vælger det projekt, som er mest optimalt ud fra tildelingskriterierne.

Ved denne model opleves der ligeledes begrænsede muligheder for at opnå synergier og totaløkonomiske gevinster.

Hele den økonomiske risiko ligger også her hos bygherren - den offentlige organisation. Dog er der ved denne model mulighed for at overføre en række risici ved totalentreprisen til totalentreprenøren. Det gælder eksempelvis risici ved overholdelse af tidsplanen i form af dagbøder, ligesom risikoen for uforudsete udgifter kan overføres.

> > > *Fortsættes næste side*

>> OPP OG ALTERNATIVERNE ...

^ OPP – Offentlig Privat Partnerskab

Et OPP kendetegnes ved, at design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem den offentlige organisation og en privat leverandør. I mange tilfælde indgår finansieringen af projektet også. Den offentlige organisation overlader det til en privat virksomhed at designe, projektere, anlægge og varetage driften af anlægget af f.eks. et hospital, en skole eller et kontor anlæg over en længere periode.

OPP-leverandøren påtager sig således som bygherre de fleste risici i kontrakten både i relation til opførelse af anlæg og den efterfølgende drift. Den endelige fordeling af risici fastlægges undervejs i udbudsprocessen.

En OPP-kontrakt vil typisk løbe i 25-30 år af hensyn til opnåelse af bedst mulig totaløkonomi for den offentlige organisation og OPP-leverandøren. Ved et OPP-projekt forpligter den offentlige part sig således til at betale den aftalte løbende betaling indeholdende betaling for dels anlæg, drift, vedligehold og finansiering i hele kontraktperioden.

OPP er dermed ikke blot en finansieringsmodel, men en „total“ udbudsmodel, hvor det handler om den totale økonomi i en anlægsinvestering. OPP sikrer en langsigtet, totaløkonomisk og konkurrencedygtig løsning i forhold til traditionelle udbudsformer.

Der er OPP-leverandøren, som ejer anlægget i hele aftaleperioden, mens den offentlige part lejer anlægget. OPP-kontrakten skal nærmere regulere forhold, der vedrører en for tidlig ophævelse af kontrakten, f.eks. i tilfælde af OPP-leverandørens konkurs i aftaleperioden.

Fordelen ved OPP

Der er flere fordele ved OPP, der kan medføre, at det er en attraktiv mulighed for en offentlig organisation.

Den centrale fordel ved OPP er det langsigtede totaløkonomiske perspektiv. OPP-leverandøren motiveres til at tænke et totaløkonomisk perspektiv ind i opførelsen af en bygning, da denne ikke blot skal projektere og opføre bygningen, men også er ejer og driftsansvarlig i en lang årrække. Det perspektiv giver OPP-leverandøren et større incitament til at tænke mere langsigtet.

Man ser i øvrigt sjældent forsinkelser ved OPP-projekter, da den offentlige part først skal betale „leje“ fra ibrugtagningstidspunktet. Samtidig har OPP-leverandøren incitament til at levere og fastholde den aftalte kvalitet, vedligeholdelsesstand mv., da afvigelser kan medføre nedslag i de løbende betalinger i aftaleperioden.

OPP indebærer også visse udfordringer for den offentlige organisation. Af de væsentligste udfordringer kan nævnes:

- Aftaleperioden er typisk længere. For at sikre det langsigtede samarbejde er det nødvendigt med en grundig forventningsafstemning og en gennearbejdet kontrakt.
- Typisk vil en OPP-kontrakt løbe over en 25-30-årig periode. Den offentlige organisation vil således være bundet i sine dispositioner for den givne aktivitet i en lang årrække. Derfor er det også vigtigt, at aftalen indbygger den nødvendige fleksibilitet og forudseenhed.
- OPP nødvendiggør at lade den eksterne partner deltage i vigtige beslutninger, dette indebærer en vis afgivelse af styring for den offentlige organisation i forbindelse med beslutninger i anlægs- og driftsfasen.
- OPP har traditionelt større omkostninger i opstartsfasen på grund af de komplicerede regel- og kontraktsforhold, der ofte nødvendiggør inddragelsen af eksterne kompetencer.

Deponering

Deponeringsreglerne (Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv.) gælder for kommuner og regioner i forbindelse med OPP-projekter med privat finansiering af anlægsarbejde, når disse erstatter en kommunal eller regional anlægsudgift.

Reglerne indebærer, at den offentlige part skal deponere et beløb svarende til det, den private finansiering udgør, såfremt der ikke anvendes en ledig låneramme.

Deponeringsreglerne medfører, at det ikke er muligt for den offentlige part at gennemføre et OPP, som de ikke selv har midler til at gennemføre efter de traditionelle samarbejdsmodeller. Deponeringen skal foretages løbende i takt med OPP-leverandørens afholdelse af anlægsudgifterne. Deponeringen kan frigives over en 15-årig periode efter 10 år.

OPP-leverandøren tager sig af finansieringen af anlægget, og den offentlige part betaler en løbende leje i kontraktperioden. En ulempe ved OPP er, at den private finansiering i langt de fleste tilfælde vil være dyrere end tilsvarende offentlig finansiering. Den private finansiering kan dog være med til at underbygge den incitamentsstruktur, der skal udmønte de totaløkonomiske fordele.

Der tages stilling til eventuel afsættelse af OPP-puljer samt låne- eller deponeringspuljer ved de årlige økonomiforhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi. Pt. er der mulighed for at søge om deponeringsfritagelse i den pulje, som Økonomi- og Indenrigsministeriet fastsætter til fremme af offentlige private samarbejder. Puljen er i 2012 på 100 mio. kr.

> > > Fortsættes næste side

Jens Kristian Elkjær-Larsen er lektor ved CBS og beskæftiger sig blandt andet med Offentlige Private Partnerskaber og governance problematikker i offentligt og privat regi.

Han har specialiseret sig i økonomistyring og modernisering af den offentlige sektor og har skrevet en række bøger og artikler om området.

OPP - KAN DET VÆRE SÅ SVÆRT?

Skrevet af: _ Jens Kristian Elkjær-Larsen // Lektor, phd, CBS

Hvordan kan det være, at de offentlige organisationer – herunder ikke mindst kommunerne – ikke søger at samle det guld op, som ligger for deres fødder? Med guld mener jeg den række af muligheder, der ligger i at udvikle, effektivisere og kommercialisere kommunens ydelser til gavn for såvel kommunens pengekasse, medarbejdernes kompetence og arbejdsglæde og borgernes oplevede serviceniveau.

I 2004 skrev jeg en artikel om OPP (*Revision & Regnskabsvæsen nr. 5, 2004*) som en mulig vej for en kommunes udvikling i samspil med relevante private foretagender med supplerende kompetencer. Indtil da var udviklingen på området domineret af udlicitering i forskellige former, hvor kommunerne har haft en meget forskellig – ofte ideologisk præget – holdning til denne form.

Derfor var OPP tanken (primært født i UK) særdeles relevant og velkommen i forsøget på at udvikle, effektivisere og kommercialisere kommunens aktiviteter. I artiklen beskriver jeg en række eksempler på udvikling og effektivisering, men vi må samtidig konstatere, at partnerskabsbaserede eller alliancebaserede eksempler er det meget småt med.

Partnerskaber kan inddeles i fem former:

- Anlægspartnerskaber
- Driftspartnerskaber
- Salgspartnerskaber/det kommercielle partnerskab
- Udviklingspartnerskaber
- Videnpartnerskaber

I praksis kan disse områder naturligvis kombineres, men alle partnerskaber er baserede på tre fundamenter: Gensidig funderet tillid, ligeværdighed og væsentlighed i stigende grad ned gennem de fem partnerskabsformer. Og det er en både svær og langsommelig øvelse.

Men flere af formerne eksisterer i et begrænset omfang i dag til glæde for udvikling og effektivisering. Men det kommercielle partnerskab synes nærmest ikke-eksisterende.

Udskillelsen af diverse infrastrukturområder i selvstændige enheder er f.eks. et oplagt område for et kommercielt partnerskab, hvor begge parter kan tilføre produktet værdi. Men det gælder også de mere bløde områder, hvor teknologi, organisering, metoder, aflønning og andre motivationssystemer kunne skabe mere udviklede produkter, hvad enten vi taler om vuggestuer, børnehaver eller plejehjem. Og fyringstruslen er jo ikke relevant som følge af virksomhedsoverdragelsesbestemmelserne, hvis blot udviklingsmotivationen er til stede.

Kommunen kunne således opnå to sæt fordele: De „interne“, dvs. rettet mod borgere, personale og den kommunale pengekasse. De eksterne fordele kommer af, at partnerskabet kan udvikle en ekstern kundebase baseret på de internt udviklede integrerede kompetencer. Produktet kan være såvel materielt, f.eks. teknologi, inventar, og systemer, som immaterielt bestående af metoder, organisering, læringsprogrammer og ledelse. Paletten er bred og kan for manges vedkommende anvendes såvel nationalt som internationalt. Der kunne således ligge forretningsområder gemt i kommunens kompetencer tilpasset den specifikke kunde (formentlig kommune).

Umiddelbart forekommer det jo snublende nært, at den enkelte kommune overvejer disse tiltag. Gennem egen udvikling og effektivisering opnår partnerskabet et forretningsgrundlag til brug for kommercialisering. Hvorfor sker det så ikke i større omfang, end det gør? For det første kunne man tænke sig, at selve ideen er uden jordforbindelse, kort sagt ikke kan realiseres. Indtil videre vil jeg antage, at der er substans i ideen, om end jeg også skal indrømme, at det forudsætter nogen forretningsmæssig forståelse fra partnerskabets side og værn mod (alt for kraftig) politisering af området.

> > > *Fortsættes næste side*

>> ARTIKEL: OPP - KAN DET VÆRE SÅ SVÆRT?

Men dertil kommer også en række andre faktorer. Mange politikere, presse og borgere har en nulfejlstolerance, som kan virke hæmmende for et gå ind i områder, hvor man ikke selv har fuld kontrol. Og dette er jo fuldt forståeligt, men ikke særligt fremmende for nye forretningsaktiviteter, som oven i købet er beroende på en privat partner.

Det bagved liggende synspunkt er, at „vi i sidste ende alligevel bliver de ansvarlige, hvis noget går galt“. Argumentet har en vis vægt; på den anden side er etablering af infrastrukturselskaber lige så vel en fejl-udfordring. I OPP relationen ligger jo også, at man vælger sig en samarbejdspartner og dermed også fravælger resten. I sig selv et arms length problem. Men dette problem kan afklares med en fornuftig og åben udbudsprocedure. I disse tider med øget mistillidsbaseret kontrol strøm-mende fra USA og EU kan tillidsbaserede konstruktioner forekomme at være op ad bakke. Men det kan og skal ikke forhindre fornuftige kommercielle konstruktioner til glæde for alle parter. Hertil kræves også opbakning fra de respektive ministre, som vil stå på mål for konstruktionerne.

Et andet problem er nulfejlskulturen, som stadig rider gennem institutionerne og som vanskeliggør nytænkning. Hvorfor anerkender man ikke, at nul fejl ikke eksisterer noget sted og er blevet til en hæmsko for al udvikling i den offentlige sektor? Der er 50.000 fødevarevirksomheder, som alle risikerer at levere utilfredsstillende kød. Hvor mange kontrollanter på tilsyn skal der til for at sikre nul fejl? Konstruktionen og ideologien er håbløs. Det samme gælder naturligvis også for en leverance til en anden kommune. Der er altid en risiko for, at noget går skævt, så vi skal have forskellige kvalitetssikringssystemer i spil. Men det skal vi jo også i de interne relationer, så som dagplejeforhold og vuggestuer.

Når man har magten, er det svært at afgive den helt eller delvist. Hvis den primære belønning ligger i magt, bliver det jo politikerens raison d'être. Hvis afgivelse af magt kombineres med, at man i sidste ende alligevel er ansvarlig, får vi en gedigen barriere.

Et ofte hørt argument mod kommunal deltagelse i OPP'ere er dels deponeringsreglerne, som gør det umuligt for en kommune at indgå i fælles aktiviteter, som medfører finansiering (f.eks. Build-Operate-Transfer konstruktioner). Hertil kommer de skattemæssige problemstillinger omkring afskrivningsret for partneren/ejeren af anlægsaktivet. Imidlertid drejer denne notits sig ikke om disse konstruktioner. Jeg vil derfor ikke nærmere berøre dette ellers meget relevante emne. En yderligere barriere kunne være kommunalfuldmagten, som generelt forbyder kommuner at drive kommerciel virksomhed. Disse regler er imidlertid lempede med lov nr. 548 af 8. juni 2006, således at man nu kan drive en sådan virksomhed i fællesskab med private under visse betingelser. Så vejen er åbnet for kommercielle partnerskaber. Indtil videre har dog kun fem konstruktioner set dagens lys.

Endelig vil jeg fremhæve den – næsten naturlige – mistillid, der ofte er mellem offentlige og private organisationer og individer. Dels fordi eksistensformålet er så forskelligt, dels fordi fejl er en binær problemstilling for den offentlige leder og et væsentlighedsproblem for den private. I partnerskaber er det derfor væsentligt at konvergere disse forskellige udgangspunkter, hvis funderet tillid skal opnås.

Den sidste og måske afgørende barriere er, at vi har så få succesfulde eksempler, dvs. hvor der er opnået produktmæssige, effektiviseringsmæssige eller økonomiske fordele.

På trods af alle disse barrierer, mener jeg, at de er til at overvinde, hvis man bearbejder dem en for en. Tænk bare på de knapt 300 forskellige kommunale selskaber, der allerede findes med deres lovmæssige begrænsninger, men også med deres muligheder. Har du søgt? Hvis ikke, har du et hav af muligheder, hvis du vil og tør. Og det endelige svar blæser i vinden. :::::

Anders Vestergaard Buch er advokat hos Kromann Reumert og har derudover en ph.d. Anders rådgiver særligt om entrepriseret, udbudsret og projektudvikling af fast ejendom, men beskæftiger sig i øvrigt med alle forhold vedrørende fast ejendom.

Anders Vestergaard Buch har desuden været medredaktør og -forfatter på bogen „Projektudvikling af fast ejendom“ og har skrevet artikler om området til fagblade.

HJÆLP KETCHUP-EFFEKTEN PÅ VEJ

Skrevet af: _ Anders Vestergaard Buch // Advokat (L), ph.d., Kromann Reumert

„Viel Geschrei und wenig Wolle“, sagde bonden, da han klippede sin so. I mange år har den talemåde passet godt på udbredelsen af OPP i Danmark. I forhold til, hvor stor opmærksomhed samarbejdsformen har fået i både skrift og tale, har der været gennemført bemærkelsesværdigt få projekter. Lige nu er der en opblomstring i markedet med ganske mange nye OPP-projekter undervejs i både stat, regioner og kommuner. Om opblomstringen bliver startskuddet til en ketchup-effekt eller blot et lille skvulp, afhænger bl.a. af, om det lykkes at tilpasse og udvikle Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel for OPP.

^ Standardmodellens styrker

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde for et par måneder siden en standardmodel for OPP-projekter. Standardmodellen indeholder en omfattende beskrivelse af, hvilke faser og overvejelser en offentlig myndighed skal gennemføre i forbindelse med et OPP-projekt. Standardmodellens beskrivelse er grundig, og følger man standardmodellens faser, er man som offentlig myndighed godt på vej til at have gjort sig alle relevante overvejelser.

Standardmodellen indeholder også 3 standardkontrakter, som kan bruges som udgangspunkt for aftalen med OPP-leverandøren. Der er også fyldige, gode og illustrative eksempler på, hvordan kravene til leverandørens ydelse kan beskrives med funktionskrav, og hvordan en „betalingsmekanisme“ kan skabe økonomiske incitamenter for OPP-leverandøren og samtidig give den offentlige part sikkerhed for at få noget for pengene.

Standardmodellens største styrke er imidlertid nok, at den er baseret på de kutymen og erfaringer, der er høstet med de OPP-projekter, som allerede er gennemført i Danmark. Der er tale om OPP-modeller, som er afprøvet i markedet, og som de leverandører, der tidligere har været involveret i OPP-projekter, vil nikke genkendende til. Bruger man standardmodellen uden at lave alt for store ulykker eller urime-

ligheder, kan man med andre ord være ret sikker på, at der nok skal være leverandører, der er interesserede i at få kontrakten.

Standardmodellens største styrke er imidlertid også dens største svaghed, for indtil videre er det en relativt begrænset skare af leverandører, der har vist interesse for OPP-projekter. Det skyldes ikke mindst, at standardmodellen – og de tidligere udbud, den er baseret på – er en meget kompleks størrelse.

^ Betalingsmekanismen

Når jeg taler med leverandører og investorer, som man ville forvente at være interesserede i OPP-projekter, men ikke er det, er det ofte betalingsmekanismen, de fremhæver som unødvendigt kompleks.

Betalingsmekanismen er grundlæggende blot kontraktens bestemmelser om, hvor mange penge der skal betales til leverandøren, hvornår. Standardmodellen indeholder et eksempel på en betalingsmodel, som er næsten 30 sider lang, og som betyder, at adskillige komplicerede formler skal anvendes, hver gang leverandøren skal have udbetalt penge. Det kan formentlig gøres noget enklere.

Når private virksomheder f.eks. skal have bygget et nyt domicil, sker det ofte i en konstruktion, hvor virksomheden indgår en lejeaftale med en investor, f.eks. et ejendomsselskab eller en pensionskasse. Investoren indgår samtidig aftale med en entreprenør om at opføre det nye domicil. I denne situation vil investoren typisk påtage sig den udvendige vedligeholdelse af domicilet, mens den indvendige vedligeholdelse påhviler lejer. Lejerens mulighed for at sikre, at han får noget for pengene, findes i erhvervslejelovens § 18. Erhvervslejelovens § 18 slår ganske enkelt fast, at hvis lejemålet på et tidspunkt ikke er som aftalt, så kan lejereren udbedre manglen på udlejers regning, hvis udlejer ikke straks retter op på manglen.

> > > *Fortsættes næste side*

>> ARTIKEL: HJÆLP KETCHUPEFFEKTEN PÅ VEJ

De fleste kommuner har på et eller andet tidspunkt prøvet at leje sig ind i f.eks. kontorlokaler på tilsvarende vilkår. De lejekontrakter indgår kommuner løbende uden frygt for „ikke at få noget for pengene“. Derfor tror jeg også, at mange OPP-kontrakter med fordel kunne udbydes uden en kompliceret betalingsmekanisme, men i stedet blot en henvisning til, at bygningen skal holdes i „almindelig, velvedligeholdet stand“ og erhvervslejelovens § 18.

Alt efter, hvor meget OPP-projektet adskiller sig fra et almindeligt lejemål, vil der selvfølgelig være behov for at supplere erhvervslejelovens § 18, f.eks. kan den nok ikke bruges til at sikre, at beboerne på et plejehjem behandles ordentligt af OPP-leverandørens medarbejdere. Ikke desto mindre er der grund til at have bestemmelsen som pejlemærke, når man laver kontrakten. En mere simpel måde at udregne leverandørens betalinger på, vil nemlig også være i den offentlige parts interesse, fordi den vil gøre administrationen af kontrakten langt enklere.

^ Finansieringsstruktur

Standardmodellen bærer præg af, at de hidtidige OPP-projekter i Danmark stort set alle er indgået med leverandører, som finansierer opførelsesomkostningerne i en bank. Meget naturligt vil bankerne gerne have sikkerhed for, at leverandøren kan betale pengene tilbage. Derfor bliver der typisk indgået en såkaldt trepartsaftale mellem den offentlige myndighed, leverandøren og leverandørens finansieringskilde. Trepartsaftalen sikrer bl.a. banken mulighed for at overtage leverandørens rettigheder og forpligtelser i henhold til kontrakten, hvis leverandøren går konkurs eller på anden måde ikke lever op til sine forpligtelser.

I enkelte projekter er OPP-kontrakten imidlertid gået til en leverandør, som primært finansierer opførelsesomkostningerne med sin formue (egenkapital) eller med realkreditfinansiering. Det kan både være lokale investorer med penge på kistebunden eller en institutionel investor, f.eks. en pensionskasse.

Erfaringerne fra disse sager viser, at det kan være vanskeligt at få en kontrakt, der tager udgangspunkt i en aftale med en leverandør, som bankfinansierer sine opførelsesomkostninger, til også at fungere i en kontrakt, hvor leverandøren er egenkapitalfinansieret. Vanskelighederne er ikke uløselige, og det er heller ikke sådan, at et OPP-udbud enten må rettes mod leverandører med bankfinansiering eller leverandører med egenkapitalfinansiering. Blot bør man, når man laver udbudsvilkårene, nøje overveje, om projektet kan gøres attraktivt også for egenkapitalfinansierede leverandører. Det kan f.eks. være relevant at forenkle betalingsmekanismen eller at udarbejde alternative trepartsaftaler.

Der er i hvert fald 2 gode grunde til, at man bør overveje, hvordan et OPP-projekt kan gøres attraktivt for egenkapitalfinansierede investorer. For det første for at sikre større konkurrence om opgaven ved at udvide kredsen af mulige leverandører. For det andet fordi en egenkapitalfinansieret leverandør typisk vil forvente en lavere forrentning af sin investering, end en bankfinansieret leverandør skal betale i renter til sin bank. *Alt andet lige* er den teoretiske forskel mellem de 2 finansieringsstrukturer formentlig i størrelsesorden 1-2% af anlægsomkostningerne om året, det vil sige 1-2 mio. kr. om året i en kontrakt om et byggeri til 100 mio. kr. Over en OPP-kontrakts typiske løbetid på 20-30 år bliver det til ganske mange penge.

For god ordens skyld skal det siges, at det langt fra er sikkert, at en egenkapitalfinansieret leverandør vil være billigere eller bedre end en bankfinansieret. De bankfinansierede leverandører kan f.eks. være bedre til at optimere sammenhængen mellem anlæg og drift og dermed skabe besparelser, der langt overstiger de egenkapitalfinansierede investorer lavere renteomkostninger. Man bør derfor ikke lave udbudsvilkårene, så de udelukker den ene eller anden type leverandør. Min anbefaling er blot, at de egenkapitalfinansierede leverandører i højere grad end standardmodellen lægger op til, holdes i tankerne, når udbudsvilkårene formuleres.

> > > Fortsættes næste side

>> ARTIKEL: HJÆLP KETCHUPEFFEKTEN PÅ VEJ

^ Giv gode rammer for partnerskabet

Der kan være mange gode grunde til, at man ønsker at indgå en OPP-kontrakt.

Selv om kommuner som udgangspunkt skal deponere et beløb svarende til anlægsomkostningerne, når de indgår en OPP-kontrakt, kan særlige forhold i det enkelte projekt gøre, at der er en betydelig likviditetsfordel ved at opføre en skole eller et nyt rådhus som OPP. I et presset budget kan det være et mål i sig selv, og så kan man med fordel holde sig til standardmodellen.

For nylig er der også begyndt at dukke OPP-projekter op, hvor parterne sammen skaber noget, de ikke kunne skabe hver for sig. Der opstår synergier. Det bedste eksempel lige nu er nok et projekt i Randers Kommune, hvor en privat leverandør opfører en ny svømmehal, som kommunen bruger til f.eks. undervisning og foreningsliv, men hvor den private samtidig driver kommercielle aktiviteter, f.eks. et wellness-center fra bygningerne. Standardmodellen kan kun dårligt rumme sådanne partnerskaber.

Midt imellem disse 2 yderpunkter findes imidlertid en mængde projekter, hvor kommunens ambition er at udnytte OPP-modellen til at få løst almindelige kommunale opgaver på en mere effektiv måde. I disse modeller kan man tage udgangspunkt i standardmodellen, men man bør være meget opmærksom på ikke at stille så detaljerede krav til leverandøren, at leverandøren reelt ikke har nogen mulighed for at løse opgaven anderledes eller bedre end kommunen.

En forenkling af betalingsmekanismen er et godt sted at starte, men man bør også passe meget på med at lave en for detaljeret beskrivelse af den bygning og efterfølgende drift, man ønsker. Standardmodellen indeholder et forbilledligt eksempel fra en daginstitution i Skanderborg Kommune, der på fornem vis illustrerer, hvordan kravene til leverandøren kan formuleres på en måde, der giver plads til partnerskabet. :::::



Der er ca. 4.000 offentlige bestyrelser i Danmark. Dagens Dagsorden har kæmpet for at sætte fokus på dem og deres vigtige funktion i den danske samfundsmodel. Nu tager vi næste skridt med en konference for offentlige bestyrelser.

Konferencen henvender sig til samtlige bestyrelsesmedlemmer i selvejende institutioner og offentligt ejede virksomheder samt til politikere, embedsmænd, forskere og rådgivere, der interesserer sig for eller beskæftiger sig med offentlige bestyrelser.

Konferencen er opdelt i 3 dele:

Del I	Governance-udfordringer i offentlige virksomheder og institutioner - udviklingstendenser
Del II	Hvad virker og hvor er faldgruberne (best practice)
Del III	Politikernes syn på de selvejende institutioner

Derudover vil vi kåre årets offentlige bestyrelse ved konferencens afslutning.

Blandt dagens talere vil være finansminister Bjarne Corydon, direktør Lars Liebst, Tivoli, professor Kurt Klaudi Klausen, professor Steen Thomsen, departementschef Jacob Heinsen, Transportministeriet, formand for Komiteen for god Selskabsledelse Birgit Aagaard-Svendsen, direktør Leo Larsen, Sund & Bælt m.fl. Det fulde program kan findes på www.dagensdagsorden.dk.

Konferencen finder sted den 1. november 2012 i København, og prisen er 1.450 kr., ekskl. moms. Tilmelding til konferencen skal ske på rbj@dagensdagsorden.dk

Gå ikke glip af denne mulighed for at blive opdateret, inspireret og provokeret - samt af muligheden for at danne interessante netværk med andre beslutningstagere.

Konferencen arrangeres af Dagens Dagsorden i samarbejde med følgende organisationer og virksomheder:



Anders Drejer er uddannet civilingeniør med speciale i virksomhedssystemer og har Ph.D. graden i strategi. Han er professor i strategi og forretningsudvikling på Aalborg Universitet.

Anders har udgivet en række bøger om strategi og ledelse og er en flittig anvendt kommentator i skrevne og elektroniske medier om emner relateret til strategi og forretningsudvikling.

PROFESSIONELT BESTYRELSESARBEJDE

Skrevet af: _ Anders Drejer // Professor, Aalborg Universitet

I gennem de sidste 10-15 år har vi vænnet os til, at det er helt naturligt at stille krav til – og diskutere – bestyrelser i private aktieselskaber. Begrebet „Corporate Governance“ eller god ledelsesskik er kommet på dagsordenen, efter at det blev skabt i England og på forbilledligvis oversat til dansk og danske forhold af Nørby kommissionen. Og det er der mange gode grunde til. For bare at nævne en, så er der så mange helt almindelige danskere, der passivt (via pensionsmilliarderne) eller aktivt spekulerende er medejere af de største danske selskaber, at det er naturligt at konstatere, at den almene offentlighed har en helt legitim interesse i, hvad der foregår på de bonede gulve i erhvervslivet.

Hvor den engelske Cadbury kommissions konklusioner om god ledelsesskik handlede om at sikre, at bestyrelsen fungerer som uafhængig kontrollant af topledelsens adfærd (mest fordi man inden for engelsk selskabslov ikke har en adskillelse af bestyrelse og direktion), så er god ledelsesskik på dansk blevet til et spørgsmål om professionel adfærd i bestyrelserne. Vi ønsker os bestyrelser, som bidrager til virksomhedernes fortsatte udvikling ved at støtte topledelsen og arbejde strategisk for virksomhedens interesser og ikke for egne særinteresser. Vi ønsker os bestyrelser, der bruger den fornødne tid til bestyrelsesarbejdet og agerer lige så professionelt her, som i deres civile erhverv, og ikke inkompetente tantebestyrelser. Og vi ønsker os bestyrelser, som er med til at skabe arbejdsro for direktionen til trods for aktionærernes ofte noget kortsigtede interesser.

Hvorfor skulle det egentlig være anderledes i offentlige organisationer? Det er det faktisk ret svært at argumentere for, i hvert fald i min opfattelse. For at starte et sted, så har den almene offentlighed, eftersom offentlige organisationer er finansieret af skat, en lige så legitim interesse i bestyrelses- og ledelsesarbejde i offentlige organisationer som i private. Herunder en lige så stor, om ikke større, interesse i at offentlige organisationer ledes lige så professionelt som private virksomheder – det er trods alt vores penge, de forvalter.

Derfor har offentlige ledere for længst fået deres egen „god ledelsesskik“ eller public governance, og det er fristende at se på, hvad der egentlig er ens mellem private og offentlige organisationer på bestyrelsesniveau? For at starte bagfra er der det samme behov for at sikre arbejdsro for direktionen for private som for offentlige organisationer. I sidstnævnte tilfælde er der blot tale om politikere og andre interessenter (og ikke aktionærer), der jo nok kan falde for fristelsen til at forfølge en kortsigtet og sommetider populistisk dagsorden til skade for organisationens langsigtede udvikling og performance. Ydermere vil vi naturligvis lige så gerne undgå tantebestyrelser, der tygger på „veltjente ben“, når der er tale om forvaltningen af vores skattepenge, som når der er tale om vores private investeringer. Det fører til det sidste – vi ønsker os også bestyrelser for offentlige organisationer, som arbejder strategisk og støtter direktionen. Hvorfor skulle vi ønske os andet?

Betyder det så, at Corporate Governance også skal gælde for offentlige organisationer? Det er jo det store spørgsmål, hvis læseren ellers accepterer min argumentation hertil. Standardargumentet vil altid være, at offentlige organisationer er anderledes end det private erhvervsliv – f.eks. på grund af at offentlige organisationer er pålagt myndighedsopgaver og en masse særlige regler, mens private virksomheder har en anderledes handlefrihed. Det er jo sådan set korrekt, offentlige organisationer er bare anderledes end private virksomheder. I min optik er det mere på grund af tradition og selvopfattelse end på grund af faktiske forhold, f.eks. er offentlighedens interesse i deres bestyrelsesarbejde i vid udstrækning den samme som for private virksomheder – vi vil bare gerne have professionel bestyrelsesadfærd i begge tilfælde.

Ikke mindst tilfældene, når der er tale om organisationer, som befinder sig i grænselandet mellem offentlig og privat organisation, peger i retning af, at den eksisterende corporate governance med fordel kan anvendes som rettesnor for bestyrelsesarbejdet i offentlige organisationer.

> > > *Fortsættes næste side*

>> SYNSPUNKT: PROFESSIONELT BESTYRELSESARBEJDE I DET OFFENTLIGE

tioner. I disse år med kæmpe udfordringer for det offentlige Danmark er der ingen grund til at tro andet, end at vi vil få mange flere offentlig-private partnerskaber med dertil hørende krav om professionel ledelse og bestyrelsesarbejde.

Tænk bare på al den ballade, som der har været omkring bestyrelserne i DSB og DONG Energy i det forløbne år. Har meget af det i grunden ikke handlet om, at offentlighedens forventning til bestyrelserne er, at de agerer præcis lige så professionelt som i det private erhvervsliv? Mens visse politikere har måttet erkende, at de tider, hvor man som folkevalgt kunne skalte og valte med offentlige organisationer, som om det var ens egne, er forbi. I dag ved vi jo, at de offentlige organisationer er vores alle sammens, og at chancen for, at en lemfældig politiker ved, hvad der er bedst for en offentlig organisation, er endog meget lille. Netop derfor indsætter man kompetente bestyrelser og lader dem om at sikre organisationernes strategiske og hensigtsmæssige udvikling, mens det politiske system formodes at holde hænderne for sig selv og alene sætte rammerne for de offentlige organisationers ageren.

Heldigvis for det. Vi har brug for offentlige organisationer, som fungerer på professionelle og markedsmæssige vilkår, ikke offentlige organisationer, som bruges til at skaffe stemmer til såkaldt ansvarlige politikere. Og derfor er det naturligt at stille de samme krav til bestyrelserne i de offentlige organisationer som til bestyrelserne i det private erhvervsliv. :::::

Redaktionskomité

Jan Bendix, ledelsesrådgiver og bestyrelsesformand

Per Nikolaj Bukh, professor, AAU

Carsten Fode, partner og advokat,
Kromann Reumert

Jørgen Ulrik Jensen (ansvars.), direktør og
partner, Pluss Leadership

Søren Friis Møller, Ph.d. stipendiat, CBS

Steen Thomsen, professor, CBS

Jens Hornemann, direktør, BDO KR

Dagens Dagsorden udgives af:

Pluss Knowledge ApS - et selskab i Plussgruppen

Frederiksgade 72, 8000 Århus C

CVR nr.: 33 39 40 39

ISSN 2245-1706

Tlf: 4167 7202

www.dagensdagsorden.dk

rbj@dagensdagsorden.dk

Direktør

Rasmus Birkeholm Jensen

Layout

Mie Niklassen

Kommentarer og forslag

Forslag til emner eller kommentarer til artikler modtages gerne fra læsere på rbj@dagensdagsorden.dk

Kopiering og videresendelse er ikke tilladt

Dagens Dagsorden**NÆSTE NUMMER _ 28. JUNI**

I næste nummer af Dagens Dagsorden sætter vi fokus på det gode bestyrelsesarbejde. Hvad skal bestyrelsesarbejdet indeholde for at kunne karakteriseres som værende godt? Handler det om økonomisk indsigt, skal bestyrelsen levere sparring til den daglige ledelse, er det strategiuudvikling, der skal være i højsæde?

Det og mange andre spændende spørgsmål vil vi forsøge at besvare i næste nummer af Dagens Dagsorden.

Abonnement

Abonnement bestilles hos Rasmus Birkeholm Jensen, rbj@dagensdagsorden.dk

Et abonnement dækker 10 numre, svarende til et år.

- Pris for hele bestyrelsen er 2.800,- kr. ekskl. moms
- Pris for enkeltpersonsabonnement er 1.200,- kr. ekskl. moms

Hvis der ønskes abonnement for en hel virksomhed, så kontakt rbj@dagensdagsorden.dk