

NORDSTJERNESKOLEN

# OPP

## Offentlig-private partnerskaber

– En kvalitativ undersøgelse af fordele  
og ulemper ved OPP på skoleområdet

**UDGIVET AF FOA – FAG OG ARBEJDE, AUGUST 2013**

**Politisk ansvarlig:** Reiner Burgwald

**Redaktion:** Lars Ole Preisler Hansen og Erik Kristiansen

**Layout:** Peter Kamper Vendrup

**Produktion & tryk:** Pjec1heden & FOAs trykkeri

**Forsidefoto:** Jørgen True. MT Højgaard

**FOA**  
FAG OG ARBEJDE

TS skolekonference 2013

# OPP

## Offentlig-private partnerskaber

– En kvalitativ undersøgelse af fordele  
og ulemper ved OPP på skoleområdet

# Indhold

<b>Forord .....</b>	<b>5</b>
<b>Resumé .....</b>	<b>6</b>
<b>Indledning .....</b>	<b>9</b>
Metode og interviewpersoner .....	10
Hvad er OPP? .....	11
De 3 skoler: Vildbjerg Skole i Herning Kommune .....	12
De 3 skoler: Ørstedskolen i Langeland Kommune.....	14
De 3 skoler: Nordstjerneskolen, Frederikshavn Kommune.....	16
<b>Anlæg og finansiering.....</b>	<b>18</b>
Dyrere finansiering.....	18
Spørgsmålet om deponeringspligt .....	20
Kompliceret og dyr udbudsproces.....	21
Overholder tidsfrister og anlægsbudgetter .....	22
OPP giver sikkerhed for god og fornuftig kvalitet i byggeriet.....	23
<b>Drift og vedligehold .....</b>	<b>24</b>
Lange OPP-kontrakter sikrer penge til drift og vedligehold .....	24
OPP beskytter mod besparelser på vedligeholdsbudgettet .....	25
Økonomisk incitament disciplinerer vedligeholdet .....	26
Kommunen forsikres mod ekstraordinære vedligeholdelsesudgifter.....	27
OPP professionaliserer driften og vedligeholdet.....	28
OPP binder kommunernes økonomi.....	29
Mindre råderet over bygningerne.....	30
OPP giver ikke billigere drift og vedligehold.....	31
<b>OPP-skolen som ramme for læring og trivsel.....</b>	<b>34</b>
Flotte nye rammer .....	34
"Træerne er ikke vokset ind i himlen!" .....	38
Brugerinddragelse .....	39
OPP og helhedsskolen?.....	40
Brugerne må ikke præge bygningerne .....	41
Brugerne må ikke slide på bygningerne .....	43
Service og skolestøtteopgaver .....	43
Ansættelsesvilkår for det tekniske servicepersonale .....	45
<b>Referencer .....</b>	<b>48</b>

# Forord

Offentlig-private partnerskaber (OPP) har stor politisk bevågenhed for tiden, og inden for de senere år har nogle kommuner anvendt konceptet til bygning af nye skoler. Det gælder både, når byggeriet skal finansieres, og når den nye skole skal driftes og vedligeholdes.

Der er bygget 3 folkeskoler på disse vilkår. I slutningen af 2006 slog Vildbjerg Skole i Herning som landets første OPP-skole dørene op. Siden er fulgt Ørstedskolen i Langeland Kommune i 2010 og Nordstjerneskolen i Frederikshavn i 2012-13.

I modsætning til i udlandet har udbredelsen af OPP-projekter i Danmark indtil videre været begrænset og det til trods for, at både den tidligere VK-regering og den nuværende SRSF-regering har taget initiativer til at fremme partnerskaberne.

Men hvad siger de sparsomme danske erfaringer på området? Rummer OPP løsningen på fremtidens velfærdsudfordringer og offentlige anlægsinvesteringer? Hvilken betydning har OPP i praksis for skoledriften? Ja, hvilke konkrete fordele og ulemper er der i det hele taget ved modellen?

FOA – Fag og Arbejde ønsker i forbindelse med vores skolekonference i september 2013 at sætte fokus på, hvad OPP betyder for kommunernes økonomi og for skolernes dagligdag. For at bidrage til belysningen af konsekvenserne har FOA i første halvår af 2013 gennemført en større kvalitativ undersøgelse blandt brugere og øvrige interessenter på de 3 skoler.

FOA ser frem til, at undersøgelsen kan bidrage til en kvalificeret debat om værdien og betydningen af, at folkeskoler etableres og drives som OPP. Hvilken betydning har det for omkostningerne ved at bygge og drive en folkeskole, for vilkårene for de ansatte medarbejdere og sidst men ikke mindst for børnenes læring og trivsel?

## **Reiner Burgwald**

Formand for Teknik- og Servicesektoren

FOA – Fag og Arbejde



# Resumé

I første halvår af 2013 udførte FOA – Fag og Arbejde en større kvalitativ undersøgelse af OPP på skoleområdet. Undersøgelsen bygger på 20 kvalitative interviews med brugere og andre interessenter på 3 danske skoler herunder skoleledere, lærere, pædagogisk personale, elever, forældre, teknisk servicepersonale, kommunale forvaltningschefer, samt repræsentanter fra OPP-selskaberne. Undersøgelsens formål var at undersøge fordele og ulemper ved OPP på skoleområdet. Denne rapport præsenterer undersøgelsens vigtigste resultater.

## **Anlæg og finansiering**

Rapportens første del diskuterer fordele og ulemper vedrørende selve finansieringen og opførelsen af OPP-skoler. OPP-skoler adskiller sig fra traditionelt kommunalt skolebyggeri ved at være opført, finansieret og ejet af private. Dette medfører ifølge de 3 interviewede kommuners erfaringer nogle større finansieringsomkostninger, fordi det offentlige kan låne penge til en væsentlig lavere rente end private. Set i forhold til anlægs- og finansieringsudgifterne alene, er det er altså dyrere for kommunerne at opføre en skole som et OPP-projekt end som et normalt kommunalt finansieret skolebyggeri. Netop derfor valgte Frederikshavn Kommune i modsætning til Herning og Langelands kommuner også selv at finansiere Nordstjerneskolen.

Endvidere viser de 3 kommuners erfaringer, at OPP-modellen sammenlignet med andre typer af udbud medfører en kompliceret og ressourcekrævende udbudsproces.

Til gengæld er det de interviewedes erfaringer, at OPP-modellen er med til at sikre, at bygningerne opføres i en god og vedligeholdelsesmæssig fornuftig kvalitet, fordi de lange kontraktforløb og sammenkoblingen af den byggeansvarlige og den drifts- og vedligeholdelsesansvarlige part i samme selskab modvirker kortsigtet opportunistisk adfærd.

Ligeledes er det de 3 kommuners oplevelse, at OPP-modellen sikrer en hurtig og effektiv anlægsproces, hvor tidsfrister og budgetter overholdes.

## **Drift og vedligehold**

Hvad drift og vedligehold angår, er det også de 3 kommuners konstatering, at OPP-modellen er dyrere end en almindelig kommunal løsning. Dog må følgende 2 forbehold nævnes: En endelig vurdering af drifts- og vedligeholdelseskostninger kan principielt først foretages efter kontraktperiodens udløb. Ligeledes kan det være svært at vurdere, om den konstaterede merudgift på drifts- og vedligeholdsdelen følges af en tilsvarende højere kvalitet i servicen.

I hvert fald er det de forskellige interviewede parters generelle oplevelse, at vedligeholdelsesstandarder på OPP-skolerne er højere end på almindelige kommunale skoler, primært fordi OPP-skolerne har flere ressourcer til vedligehold, og fordi de lange kontraktperioder sikrer skolerne mod kommunale besparelser på området.

Endvidere mener flere af de interviewede, at OPP-modellen medfører en professionalisering af vedligeholdet, og at forretningsmodellen i sig selv giver OPP-selskaberne et særligt incitament til at passe godt på bygningerne, hvilket afspejles positivt i vedligeholdelsesstandarder.

Til gengæld betyder de lange kontraktperioder, at kommunerne bindes til et særligt service- og udgiftsniveau på OPP-skolerne over en meget lang kontraktperiode. Det vil alt andet lige betyde forringelser på andre kommunale områder samt et uens serviceniveau set i forhold til kommunernes øvrige skoler. Samtidig fratages kommunerne muligheden for at justere på servicen, hvis børnetallet falder i løbet af den 30-årige periode. Set fra et kommunalt synspunkt er dette et stort indgreb i kommunernes økonomiske råderum og betegnes af kommunerne som en betydelig ulempe ved OPP-modellen.

Ligeledes har kommuner og de enkelte skoler med OPP-modellen ikke samme råderet over bygningerne. Skoler og kommuner kan med andre ord ikke frit forandre, ombygge og udsmykke bygningerne uden OPP-selskabernes accept, evt. kontraktændringer og kompensation.

Endelig oplever nogle af de interviewede, at rengøringsstandarder såvel som serviceniveauet i forbindelse med det tekniske servicepersonales skolestøttefunktioner er blevet ringere som følge af OPP. Navnlige påpeger nogle lærerrepræsentanter men for så vidt også det tekniske servicepersonale selv, at samarbejdet mellem teknisk service og skolens øvrige ansatte på nogle punkter er blevet mere usmidigt og bureaukratisk.

### **OPP-skolen som ramme for læring og trivsel**

I rapportens sidste del diskuteres OPP-skolen som ramme for læring og trivsel set gennem et brugerperspektiv.

Heraf fremgår det, at brugerne i høj grad værdsætter de oplagte materielle forbedringer, som kendetegner de nye OPP-skoler sammenlignet med de ældre og ofte nedslidte skoler, som OPP-skolerne afløser. Samtidig står det dog klart, at nybyggerierne ikke på alle punkter indfrier brugernes forventninger. Fx er skolerne ifølge flere (navnlige lærerrepræsentanter) bygget for stramt og for ufleksibelt med for dårlige vilkår for moderne undervisning og med for dårlige faglokaler.

Ligeledes illustrerer brugerperspektivet, at OPP-modellen giver nogle begrænsninger i forhold til brugernes udfoldelsesmuligheder, med både trivselsmæssige og pædagogiske konsekvenser til følge. Fx kan elever og lærere ikke frit præge og benytte bygninger, klasselokaler og udenomsarealer, som de har lyst til. Ifølge brugernes oplevelser håndhæver OPP-selskaberne således i nogle sammenhænge en række ordensregler, som tyder på, at økonomi og bygningshensyn i flere henseender har højere prioritet end pædagogiske og trivselsmæssige hensyn. På en normal kommunalt ejet skole ville en skoleleder i mange situationer prioritere anderledes, vurderer mange af de interviewede.

### **Opsamling**

Af undersøgelsen fremgår det således, at der både er fordele og ulemper ved modellen. Om en OPP-løsning er en fornuftig løsning eller ej er altså langt fra entydigt, men afhænger i høj grad af, hvilke øjne der ser og hvilke hensyn, der prioriteres. Hvad vægter eksempelvis tungest: Et disciplineret vedligehold eller en stor grad af kommunalt råderum og lokal selvbestemmelsesret på skolerne?

Tilbage står dog, at OPP-løsningen ifølge kommunernes umiddelbare vurderinger er en dyrere løsning, både hvad finansiering, drift og vedligehold angår. Og hertil kommer, at disse udgifter (undtagen for OPS-projektet Nordstjerneskolens vedkommende) går til at finansiere, drive og vedligeholde nogle bygninger, som kommunerne ved kontraktperiodens udløb slet ikke ejer.

På den anden side giver OPP-modellen, hvis der vel at mærke dispenseres for deponeeringsreglerne, muligheder for, at ellers trængte kommuner ved hjælp af private aktører kan opfylde vigtige kommunale service- og anlægsbehov, som de ellers ikke ville kunne have imødekommet. Spørgsmålet, der i den sammenhæng naturligt trænger sig på, er dog selvfølgelig, om det er fornuftigt endsige forsvarligt at vælge en model, som på sigt belaster allerede trængte kommuners økonomi yderligere? Hvorvidt dette er tilfældet, og hvorvidt udbyttet på sigt opvejer de øgede udgifter, må fremtiden vise.



# Indledning

Hvor de konkrete danske erfaringer med OPP indtil nu er sparsomme, er meningene om OPP til gengæld mange og delte. Hvad debatten mangler i konkret og dokumenteret vidensgrundlag om fænomenet, rummer diskussionen ofte i mere holdnings- og værdibase-rede indlæg. Som det kendetegner debatten om alle øvrige former for offentlige udbud og licitationer, indeholder diskussionen om OPP ofte et ideologisk og politisk element. Holdningerne spænder fra udtalt begejstring til massiv skepsis.

Med denne undersøgelse og rapport ønsker FOA at uddybe selve vidensgrundlaget for diskussionen.

- Hvilke konkrete fordele og ulemper er der ved OPP på skoleområdet, set fra brugere og øvrige interessenters perspektiv?
- Hvilke konsekvenser har OPP for omkostningerne ved at drive en skole?
- Og hvilken betydning har OPP for de ansatte medarbejdere og elevernes daglige læring og trivsel?

Rapporten er ikke tænkt som et partsindlæg i debatten hverken for eller imod OPP. Tværtimod er ambitionen en neutral og afbalanceret præsentation af de interviewede brugere og øvrige interessenters egne oplevelser og vurderinger. Rapporten tager således ikke stilling til, om OPP overordnet er godt eller skidt, men præsenterer en række konkrete fordele og ulemper, som de er kommet til udtryk i de interviewedes egne fortællinger, oplevelser og vurderinger.

De konkrete pointer er præsenteret og eksemplificeret med hyppig brug af citater og med tydelig reference til hvem, der udtaler sig. På den baggrund må det være op læsere selv, at vurdere og tage stilling.

## Metode og interviewpersoner

Undersøgelsen blev designet som en kvalitativ interviewundersøgelse med særligt fokus på den konkrete og erfarede brugeroplevelse. Ofte handler diskussioner og skrivelser om OPP meget om økonomi og tal, men skoler er andet og mere end investeringsobjekter, kommunale budgetposter og politiske prioriteringer. Skoler er også vigtige arbejdspladser og læringsinstitutioner, som danner rammen om ansatte og elevers hverdag gennem store dele af livet. Nok så vigtigt er derfor selve den erfarede brugeroplevelse.

For at indfange denne er der søgt så bredt et perspektiv og så bred en repræsentation på problemstillingen som muligt. Således er der udført kvalitative interviewsamtaler med følgende interessenter og brugergrupper på de 3 skoler: Kommunale forvaltningschefer, teknisk servicepersonale, lærernes tillidsrepræsentanter, skoleledere, elever repræsenteret ved deres elevrådsformænd samt forældrerepræsentanter. Endvidere er der udført interview med OPP-selskabet repræsenteret ved driftschef i DEAS, Eigil Nielsen.

I alt er der udført interviewsamtaler med 20 personer. Hovedparten af disse blev udført på lokaliteten ansigt til ansigt med interviewpersonerne, men en del samtaler er også blevet udført over telefon. Samtalerne varede hver især mellem en halv og halvanden time, og alle samtaler blev optaget.

Jævnfør de metodiske vilkår for kvalitativ analyse er undersøgelsen ikke repræsentativ og statistisk dækkende, eftersom der kun er interviewet en begrænset mængde informanter. Principielt taler de interviewede således kun på vegne af sig selv og kan metodisk set ikke tages til indtægt for nogen større generaliseringer. Ikke desto mindre er det oplagt, at mange af de betragtninger og erfaringer, som gennem interviewene er blevet identificeret, har gyldighed og relevans også i en mere generel forstand.

Ligeledes må det nævnes, at alle interviewpersoner ikke har været enige i alle betragtninger. For at illustrere kompleksiteten i materialet er sådanne uenigheder og modsatrettede synspunkter søgt gengivet i teksten.

Analysen vil overordnet være inddelt i 3 hovedafsnit. Første del diskuterer fordele og ulemper vedrørende anlæg og finansiering af OPP-skoler, som de er kommet til udtryk i samtalerne med de interviewede parter. Anden del stiller skarpt på OPP-modellens betydning for bygningsdrift og vedligehold, mens tredje del ud fra et brugerperspektiv behandler OPP-skolens betydning som ramme for god læring og trivsel.

# Hvad er OPP?

Inden en videre præsentation af undersøgelsens resultater må en kort præcisering af OPP være en nødvendighed. OPP betegner et særligt samarbejde mellem det offentlige og en privat leverandør, hvor de 2 parter indgår et partnerskab om løsningen af offentlige opgaver. OPP-modellen anvendes typisk i forbindelse med kommunalt eller regionalt nybyggeri, men kan også bruges i forbindelse med tilbygninger til allerede eksisterende offentligt byggeri. Ved et OPP-projekt står den private part typisk for finansiering, etablering, drift og vedligehold af et byggeri, mens den offentlige part gennem en kontraktperiode løbende betaler et samlet beløb for anvendelsen af byggeriet. Det private firma vil altså typisk indgå som ejer af byggeriet, mens den offentlige part i princippet lejer bygningerne i kontraktperioden. OPP adskiller sig således fra andre typer samarbejder mellem det offentlige og private dels ved den private finansiering, dels ved at den private part ikke bare opfører bygningerne men ligeledes varetager bygningsdriften og vedligeholdet.

Foruden OPP taler man ligeledes om OPP-light, hvor finansiering og ejerskab forbliver i offentligt regi eller OPS (Offentlig-private samarbejder), der som en bredere samlebetegnelse bruges om måder, hvor kommuner og regioner samarbejder med private firmaer om løsningen af offentlige opgaver. OPS kan være alt fra fritvalgsordninger på børne- eller ældreområdet, aktieselskaber, partnerskaber til traditionelle udbud.

Karakteristisk for OPP er, at kontraktperioden er lang, ofte 25-30 år. Ved kontraktperiodens udløb har den offentlige part alt afhængig af den konkrete indgåede OPP-aftale ret eller pligt til at opkøbe bygningerne mod en forud aftalt overtagelsessum, forlænge aftalen eller fraflytte bygningerne.

OPP-projekter er omfattet af de almindelige regler for deponering, jævnfør lånebekendtgørelsen. Det vil sige, at en kommune skal deponere et beløb svarende til den højeste værdi af enten opførelses-/anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den seneste offentlige vurdering. Herved ligestilles kommuner, der vælger OPP med kommuner, der vælger selv at anskaffe en tilsvarende ejendom via lånefinansiering. For at fremme OPP-projekter oprettede VK-regeringen i 2002 dog en særlig OPP-lånepulje, som giver kommunerne mulighed for at indgå i OPP-projekter uden at skulle foretage den normale deponering. OPP-lånepuljen har siden 2003 udgjort 100 mio. kr. årligt. Med aftalen for regionernes økonomi i 2012 blev der etableret en tilsvarende låne- og deponeringsfritagelsespulje på 300 mio. kr. med henblik på at fremme regionale OPP-projekter.

På trods af sådanne initiativer er erfaringerne med OPP i Danmark fortsat begrænsede. Til sammenligning er der i udlandet, navnlig i Storbritannien, flere erfaringer med OPP bl.a. indenfor transport, uddannelse, sport, sundhed, forsvar, fængselsdrift samt offentlig administrationsbyggeri. På skoleområdet alene er der i Danmark opført 2 OPP-skoler og en OPS-skole på nuværende tidspunkt.

## De 3 skoler

# Vildbjerg Skole i Herning Kommune

Landets ældste OPP-skole er Vildbjerg Skole i Herning, som stod færdig i december 2006. Vildbjerg Skole er oprindelig opført af den tidligere Trehøje Kommune, men kom ved kommunesammenlægningen i 2007 ind under Herning Kommune. Skolen udgør ca. 11.600 m<sup>2</sup>, hvilket giver plads til i alt 700 elever. På nuværende tidspunkt går der reelt 624 elever fordelt fra 0. til 9. klasse (september 2012).

Skolen er opført i et samarbejde mellem den tidligere Trehøje Kommune (nu Herning Kommune) og OPP-Konsortiet Vildbjerg Skole A/S. Konsortiet udgøres af Bank DnB, som har stået for finansieringen, MT Højgaard som har stået for selve anlæggelsen og ejendomsselskabet DEAS (det tidligere Dan-Ejendomme) der står for drift og vedligehold.

Herning Kommune, der således alene står for den pædagogiske drift, lejer skolen af OPP-selskabet under en 30-årig lejekontrakt. I lejen indgår finansieringen af selve anlægssummen på ca. 125,6 mio. kr. samt drift- og vedligeholdelsesudgifter for de næste 30 år. Endvidere har Herning i overensstemmelse med de gældende deponeringsregler måttet deponere en sum på godt 50 mio. kr.

Efter den 30-årige lejeperiode kan kommunen ifølge kontrakten frit forlænge lejeaftalen, købe skolen eller fraflytte den.

Vildbjerg Skole i Herning Kommune er landets første OPP-projekt på skoleområdet. Skolen er finansieret, opført og drevet af OPP-konsortiet Vildbjerg Skole A/S. Herning Kommune står således alene for den pædagogiske drift og lejer sig ind i bygningerne på 30-årig lejekontrakt.  
*Foto: Martin Busborg og Per Brogaard. MT Højgaard.*



## De 3 skoler

# Ørstedskolen i Langeland Kommune

I 2010 stod Danmarks anden OPP-skole færdig. Efter kommunesammenlægningen stod Langeland Kommune overfor en modernisering af skolestrukturen, og valget faldt på opførelsen af en stor ny skole fremfor at renovere de gamle. Ørstedskolen i Rudkøbing på Langeland er en af Danmarks største skoler. Skolen har et areal på 14.500 m<sup>2</sup> og rummer plads til ca. 1.000 elever. Den samlede anlægssum for byggeriet opgøres til ca. 200 mio. kr.

Ørstedskolen på Langeland er ligesom Vildbjerg Skole i Herning opført af et konsortium bestående af MT Højgaard A/S, DEAS og Bank DnB Nord A/S. Konsortiet ejer og driver bygningerne og kommunen lejer sig ind på en 30-årig lejekontrakt. Til forskel fra Herning Kommune har Langeland Kommune efter lejeperiodens udløb ifølge kontrakten dog forpligtet sig til at opkøbe skolen for en sum svarende til 50 % af anlægssummen plus en i kontrakten nærmere fastsat tilbagekøbssum for grunden.

Ørstedskolen er opført i et samarbejde med Indenrigsministeriet, og Langeland Kommune blev fuldstændig fritaget for deponeringsforpligtelsen.

Ørstedskolen i Rudkøbing på Langeland er opført i 2012 og er en af landets største skoler. I modsætning til Herning Kommune har Langeland Kommune ifølge kontrakten bundet sig til at opkøbe Ørstedskolen ved kontraktperiodens ophør for halvdelen af anlægssummen plus et nærmere aftalt beløb for grunden.  
*Foto: Kirstine Mengel. MT Højgaard.*



## De 3 skoler

# Nordstjerneskolen, Frederikshavn Kommune

Sidste skud på stammen er Nordstjerneskolen i Frederikshavn, som stod klar til ibrugtagning ved årsskiftet 2012-13. Nordstjerneskolen adskiller sig fra de 2 øvrige skoler ved, at finansiering og ejerskab er fastholdt i kommunalt regi. Nordstjerneskolen udgør jævnfør ovennævnte definition altså ikke et regulært OPP-projekt, men derimod et OPP-light-projekt eller et OPS-projekt, som Frederikshavn Kommune selv kalder det.

Nordstjerneskolen er opført i et samarbejde mellem kommunen og et konsortium bestående af MT Højgaard og DEAS. Ifølge kontrakten står konsortiet for drift og vedligehold gennem de næste 25 år. Herefter kan kommunen selv vælge at overtage driften eller forlænge aftalen.

Nordstjerneskolen er med sine 14.185 indvendige m<sup>2</sup> en af landets absolut største skoler. Det giver plads til 1.150 elever fordelt i 4 spor samt 160 medarbejdere. Skolen afløser tre nu nedlagte byskoler og er opført til en samlet anlægssum på 194 mio. kr.

Nordstjerneskolen i Frederikshavn er i modsætning til Vildbjerg Skole og Ørstedskolen opført som et OPS-projekt. Det vil sige, at Nordstjerneskolen er finansieret og ejet Frederikshavn Kommune selv. Til gengæld er selve opførelsen samt bygningsdrift og vedligehold gennem en 25-årig kontraktperiode varetaget af et privat konsortium.

*Foto: Jørgen True. MT Højgaard.*





# Anlæg og finansiering

Dette kapitel beskriver fordele og ulemper i forhold til selve finansieringen og opførelsen af OPP-skoler. I modsætning til traditionelt kommunalt skolebyggeri adskiller OPP-skoler sig bl.a. ved at være opført, ejet og finansieret af private. Det kan der både være fordele og ulemper ved. Skeptikere hæfter sig som regel ved, at OPP medfører en dyr og kompliceret udbudsproces, og at privat finansiering generelt er dyrere end offentlig finansiering. Til gengæld påpeger tilhængere af modellen, at OPP bl.a. sikrer højere kvalitet i byggeriet, og at anlægsbudgetter og tidsplaner i højere grad overholdes. Her følger en uddybende præsentation af fordele og ulemper, som de kommer til udtryk i praksis set fra de forskellige interviewede interessenters perspektiver.

## Dyrere finansiering

Et ofte fremført argument imod OPP er, at OPP-projekter er dyrere i finansiering, fordi de er finansieret via privat låntagning. Privat låntagning via banker og pensionskasser sker nemlig til en højere rente end traditionel offentlig låntagning finansieret via fx statslige lånepuljer, statsgaranterede lån eller det kommunale finansieringsselskab Kommunekredit (se fx Gibson 2012, Helby 2009, Lund 2011).

At OPP-modellen har medført dyrere finansieringsomkostninger i forbindelse med opførelsen af Vildbjerg- og Ørstedskolen bekræftes da også af både Herning og Langeland Kommune. Og netop derfor har Frederikshavn Kommune også valgt i stedet at opføre Nordstjerneskolen som et OPS-projekt (eller OPP light), hvor finansiering og ejerskab i modsætning til i de 2 andre kommuner er fastholdt i kommunalt regi.

Ser vi på anlægsudgifterne alene og gemmer driftsudgifterne til en senere diskussion (se afsnittet: OPP giver ikke billigere drift og vedligehold, side 38), så vurderer Herning Kommune på baggrund af egne beregninger fra 2007, at kommunen for Vildbjerg Skole har en årlig merudgift på en halv mio. kr. ved den valgte OPP-løsning fremfor, hvis kommunen selv havde købt og finansieret byggeriet via lån i Kommunekredit. Og det er vel at mærke for en skole, som kommunen så slet ikke ejer, men blot lejer sig ind i, hvilket selvsagt medfører, at kommunen, hvis den, når lejekontrakten udløber efter 30 år, fortsat ønsker at køre skolen videre, er nødt til enten at genforhandle en ny leje- og driftsaftale eller opkøbe bygningerne. Herning Kommune kan af hensyn til OPP-samarbejdet ikke oplyse den eksakte størrelse på det samlede anlægsbidrag, som Herning Kommune skal be-

tale til OPP-selskabet over hele den 30-årige kontraktperiode. Dog fremgår det af kommunalbudgettet for 2012, at kommunen i 2012 betalte 6,2 mil. kr. i årligt anlægsbidrag. Ligeledes oplyser kommunen, at anlægsbidraget er opdelt i årlige ratebetalinger ud fra en indeksering, der gør, at kommunen pga. den generelle løn- og prisudvikling gradvist kommer til at betale lidt mere i løbet af kontraktperioden. Heraf følger, at Herning Kommune som minimum kommer til at betale i omegnen af 186 mio. kr. i anlægsbidrag over den 30-årige periode plus den ukendte pris- og lønfremskrivning. Til sammenligning hermed oplyser kommunen, at den samlede anlægssum, som OPP-selskabet reelt har betalt for opførelsen af Vildbjerg Skole er 125,6 mio. kr. inklusiv grunden.

For Ørstedskolen på Langeland var anlægssummen på lidt over 200 mio. kr., dog uden at kommunen kender det præcise beløb, fortæller direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, René Nielsen. For dette betaler Langeland Kommune et årligt anlægsbidrag i 30 år til OPP-selskabet på et sted mellem 15-16 mio. kr.

“Og hvis man ganger det tal med de 30 år, som kontrakten løber over, kan man godt se, at vi hurtigt kommer op over de 200 mio. kr., som skolen oprindeligt har kostet at bygge,” siger René Nielsen, direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune.

Hertil kommer, at Langeland Kommune ved kontraktperiodens udløb har en tilbagekøbspligt af bygningerne til halvdelen af anlægssummen (altså ca. 100 mio. kr.) plus grunden<sup>1</sup>.

Merudgiften til anlægssummen er altså tilsyneladende endnu højere for Langeland Kommunes vedkommende end for Herning Kommunes. Dog må det tilføjes, at anlægsbidraget til Ørstedskolen på Langeland også indeholder midler til vedligehold, mens vedligeholdsmidlerne til Vildbjerg Skole er indeholdt i den årlige driftsbidragsbetaling. Det årlige driftsbidrag for Vildbjerg Skole er på ca. 6,3 mio. kr., mens det årlige driftsbidrag for Ørstedskolen er ca. 8 mio. (se afsnittet: OPP giver ikke billigere drift og vedligehold, side 38).

Hvorom alting er, er der ikke nogen tvivl om, at OPP-modellen ud fra et anlægs- og finansieringsmæssigt synspunkt er en dyrere løsning for de 2 kommuner, end hvis de selv havde købt og betalt.

---

1) Modsat Herning Kommune har Langeland Kommune ifølge kontrakten altså ikke en tilbagekøbsret men en tilbagekøbspligt, når den 30-årige lejeperiode er udløbet.

Netop derfor valgte Frederikshavn Kommune som nævnt også selv at finansiere Nordstjerneskolen. Inden igangsættelsen af byggeriet fik Frederikshavn Kommune udviklet en businesscase, som gennemgik perspektiverne i hhv. en privat og kommunal finansiering. Businesscasen er et lukket økonomiudvalgspunkt, så kommunen kan ikke oplyse de præcise beregninger. Uden at ville konkretisere beløbet nærmere fortæller afdelingsleder for ejendomscentret i Frederikshavn Kommune Peter Munk dog, at der ved en kommunal finansiering er tale om besparelser i millionklassen.

“Vi kunne have valgt en privat finansiering, men så var vi kommet til at betale en højere rente, og det var der ingen grund til, når vi selv kunne finde finansiering”, siger Peter Munk fra Frederikshavn Kommune.

Problemet er selvfølgelig, at det pga. de pressede kommunale budgetter langt fra er alle kommuner, der som Frederikshavn Kommune har mulighed for selv at finde finansieringen. Således oplyser René Nielsen, direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, at Langeland Kommune på ingen måde ville have haft mulighed for selv at finde pengene. Heller ikke den tidligere Trehøje Kommune havde midlerne til selv at finansiere, dengang kommunen kort før kommunesammenlægningen med Herning i 2007 planlagde og budgetterede byggeriet af Vildbjerg Skole. På den måde kan det som bekendt være dyrt at være fattig.

Til gengæld oplyser Herning Kommune, som ved kommunesammenlægningen arvede Vildbjerg Skole fra den tidligere Trehøje Kommune, at de faktisk godt selv kan finansiere deres skolebyggerier, og derfor også klart foretrækker at gøre dette fremfor at indgå i nye OPP-projekter i fremtiden.

## Spørgsmålet om deponeringspligt

OPP-modellen er altså ifølge de 3 kommuners erfaringer dyrere end en traditionel offentlig finansiering. Positivt kan man til gengæld sige, at OPP-modellen åbner nogle muligheder for ellers økonomisk trængte kommuner, så de ved hjælp af private investeringer alligevel kan opfylde vigtige kommunale behov og opgaver<sup>2</sup>.

“Jeg synes, det er et rigtig godt alternativ for kommuner, som ikke selv har økonomi til at bygge de nye skoler, som nu engang er nødvendige,” siger skoleleder på Ørstedskolen på Langeland Poul Børge Nielsen.

---

2) Skeptikere af OPP vil naturligvis påpege, at dette er problematisk, fordi OPP-projekter, på trods af den tilførte private kapital, på sigt ikke øger kommunernes økonomiske ressourcerammer, men tværtimod belaster kommunerne yderligere på grund af de højere omkostninger (Lund 2011).

En stor begrænsning i den sammenhæng er dog den såkaldte deponeringsforpligtigelse, som pålægger kommunerne at deponere et beløb på størrelse med selve anlægssummen. Deponeringsforpligtelsen er selvfølgelig tænkt som et statsligt værktøj til at kontrollere den offentlige sektors anlægsbudgetter, sådan at kommuner uden penge på kistebunden ikke frit kan investere løs gennem OPP-projekter ved at låne penge gennem private investorer (Lund 2007: 7). Problemet set fra kommunernes side er dog, at deponeringspligten i meget stor udstrækning fjerner incitamentet for at indgå i OPP-projekter. Både Herning og Langeland Kommune ser deponeringsforpligtigelsen som en klar ulempe ved OPP-modellen og som en stor barriere for OPP-modellens udbredelse. Hvis kommunerne alligevel skal have et beløb svarende til anlægssummen stående på en låst bankkonto, så kan kommunerne for så vidt lige så godt selv bygge og finansiere projekterne, som Hanne Østergaard afdelingsleder i Økonomi i Herning Kommune udtrykker det.

Netop derfor har regeringen i samarbejde med KL og Danske Regioner ud fra et ønske om at fremme OPP også givet mulighed for forsøgsvis at dispensere fra de gældende deponeringsregler. Således fik Langeland Kommune fuldstændig dispensation fra deponeringsforpligtelsen, mens Herning Kommune blev fritaget for ca. halvdelen af anlægssummen – altså ca. 65 mio. kr. Uden denne dispensation ville Ørstedskolen simpelthen ikke have været en reel mulighed, oplyser René Nielsen, direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune.

## Kompliceret og dyr udbudsproces

Ifølge de 3 interviewede kommuner er en anden udfordring ved OPP-modellen, at den medfører en temmelig kompliceret og ressourcekrævende udbuds- og kontraktforhandlingsproces. Sammenlignet med traditionelle udbud strækker OPP-projekter sig over langt større tidsrum og involverer således også langt flere kendte som ubekendte faktorer, der i kontrakten skal tages stilling til. Hertil kommer spørgsmål om moms og deponeringsregler m.m. I modsætning til traditionelle udbud og offentlige opgaveløsninger har kommunerne heller ikke mange sammenlignelige forhåndserfaringer hverken lokalt eller på landsplan at trække på.

Derfor er det i forbindelse med OPP-projekter helt afgørende, at kommunerne i udbuds- og kontraktforhandlingsprocessen sætter sig både juridisk og økonomisk godt ind i konstruktionen, får lavet forundersøgelser og involverer eksterne rådgivere, fortæller René Nielsen fra Langeland Kommune.

Ligeledes er det ifølge afdelingsleder for Ejendomscentret i Frederikshavn Kommune Peter Munk gavnligt, hvis kommunernes ejendomscentre involveres i den kontraktmæssige del, fordi de teknisk, fagligt og driftsmæssigt kan matche OPP-selskaberne.

Alt dette er naturligvis dyrt og ressourcekrævende og næppe noget, der tjener til at reducere det administrative arbejde i kommunerne. Hertil kommer, at der på sigt må forventes et større løbende arbejde med opfølgning, justeringer og evt. genforhandlinger af kontrakten, sammenlignet med det, kommunerne ellers er vant til fra andre typer udbud og kommunale opgaveløsninger.

## Overholder tidsfrister og anlægsbudgetter

Til gengæld viser navnlig udenlandske erfaringer, at det går hurtigt, når først OPP-projektet er sat på skinner. Således er der noget, der tyder på, at OPP-projekter sammenlignet med traditionelle offentlige byggeprojekter oftere står færdige til tiden og oftere holder sig inden for de aftalte budgetter (Helby 2009:1). Det gør de, fordi der i OPP-kontrakterne er indbygget en incitamentsstruktur, der betyder, at OPP-selskaberne først begynder at modtage deres betaling, når bygningerne står færdige og er fejl- og mangelgodkendt, lyder ræsonnementet.

At der kan være noget om snakken bekræftes da også af de 3 kommuners konkrete erfaringer. Således er de 3 OPP-skoler opført på utrolig kort tid, fortæller de 3 kommuner.

“Når de går i gang med at bygge, så kører de det meget stramt og professionelt,” fortæller direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, René Nielsen.

Ja, på nogle punkter gik det næsten for hurtigt, og derfor er det vigtigt, at kommunerne har forberedt en ordentlig plan for dialog og brugerinvolvering, for ellers når man det simpelthen ikke, før bygningerne står færdige, fortæller René Nielsen (se afsnittet: Brugerdeltagelse, side 39).

# OPP giver sikkerhed for god og fornuftig kvalitet i byggeriet

Sidst men ikke mindst er der den fordel, at OPP-modellen (i hvert fald i teorien) giver en større sikkerhed for, at bygningerne er opført i en god kvalitet, som gør at bygningerne er drift- og vedligeholdelsesmæssigt fornuftige. Som Ole Helby udtrykker det, betyder den lange kontraktperiode og sammensmeltningen mellem den byggeansvarlige entreprenør og den drift- og vedligeholdelsesansvarlige part i et og samme konsortium nemlig, at parterne gøres gensidigt afhængige af hinanden, hvilket kan modvirke mere kortsigtet og opportunistisk adfærd hos parterne (Helby 2009:1).

Eftersom et OPP-konsortium ikke slipper ansvaret for bygningerne umiddelbart efter opførelsen, men ligeledes skal varetage vedligeholdet og den daglige drift gennem de næste mange år, har konsortiet selvsagt en stor interesse i at bygge skolerne i en kvalitet, så de totaløkonomisk er fordelagtige og har den lavest mulige driftsøkonomi. På grund af den mangeårige drift- og vedligeholdelsesforpligtigelse har OPP-selskaberne med andre ord et naturligt incitament til at vælge langtidsholdbare og vedligeholdelsesvenlige materialer og løsninger, også selvom disse i anlægsfasen kan fordyre projektet.

”Det er jo nok der, vi i kommunerne nogle gange selv går på kompromis, når vi bygger, for at få anlægsbeløbet ned, selvom det mange gange kan ende med at blive den dyre løsning,” fortæller direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, René Nielsen, som personligt oplever, at OPP-selskabet under opførelsen af Ørstedskolen på Langeland har været meget opmærksomme på materialevalg og fornuftige løsninger på lys, vand og varme, sådan at driftsomkostninger efterfølgende er fornuftige og billige.

Et minus i den sammenhæng kan dog ifølge afdelingsleder i Økonomi i Herning Kommune, Hanne Østergaard være, at OPP-konsortierne nok har en tendens til at satse på de lidt mere sikre og gennemprøvede løsninger. Det kan der selvfølgelig være en del fornuft i, men det giver til gengæld ikke altid de mest spændende og nyskabende byggerier. Fx har Herning Kommune for nylig opført Tjørring Skole som et traditionelt kommunalt byggeprojekt og sammenlignet med Vildbjerg Skole, er der ifølge Hanne Østergaard da også tænkt nogle helt andre nyskabende arkitektoniske og pædagogiske tanker ind i det byggeri.

Ligeledes ligger der den begrænsning i OPP-modellen, at de valgte løsninger ikke så let kan omgøres i løbet af de lange kontraktperioder. Sker der inden for de næste 30 år eksempelvis teknologiske landvinder i forhold til lys-, ventilations- og varmesystemer, der i betydeligt omfang kan reducere driftsudgifterne, kan sådanne ikke umiddelbart implementeres – i hvert fald ikke uden OPP-selskabernes tilladelse og aktive deltagelse.

# Drift og vedligehold

Hvor forrige kapitel rettede fokus mod anlægs- og finansieringsdelen, vil dette kapitel som udgangspunkt koncentrere sig om OPP-modellens betydning for drift og vedligehold. Fortællere for OPP vil ofte argumentere, at OPP-konstruktioner sikrer bedre bygningsdrift og vedligehold. Blandt andet argumenteres det, at OPP-selskaberne pga. de langvarige OPP-kontrakter har nogle mere fordelagtige økonomiske forudsætninger for varetagelsen af drift og vedligehold, såvel som at OPP-selskaberne pga. et stort økonomisk incitament er mere omhyggelige med at passe på bygningerne. Den anden vej rundt betyder de lange kontraktperioder et stort indgreb i kommunernes økonomiske råderum, argumenterer flere, og så mener mange, at en OPP-løsning på skoleområdet ud fra en økonomisk betragtning er en temmelig dyr løsning. Argumenterne for og imod OPP er mange. Her følger en præsentation af fordele og ulemper i forhold til bygningsdrift og vedligehold, som de er kommet til udtryk i samtalerne med de interviewede brugere og medarbejdere.

## Lange OPP-kontrakter sikrer penge til drift og vedligehold

Spørger man det tekniske servicepersonale selv, er de ikke i tvivl. En af de helt store fordele ved OPP-skolen set fra deres synsvinkel er, at den sikrer bedre bygningsdrift og vedligehold. Det gør den først og fremmest, fordi OPP-skolerne sammenlignet med normale kommunale folkeskoler har nogle anderledes gunstige økonomiske forudsætninger for at varetage bygningsdriften og vedligeholdet.

Således giver de lange kontraktperioder på typisk 30 år en unik mulighed for at planlægge vedligeholdet mere langsigtet. Der er afsat og sikret midler til vedligehold i mange år fremover, og der er gennemtænkt og budgetteret en fuldstændig drift- og vedligeholdelsesplan for hele kontraktperioden. På den måde bliver man ikke så nemt overrasket af pludselige vedligeholdsudgifter, og de lange kontraktperioder giver større økonomisk råderum og fleksibilitet i forhold til planlægningen af vedligeholdet, vurderer det interviewede tekniske servicepersonale. Der er luft i budgettet, midler kan flyttes rundt og investeringer kan fremskyndes, hvis det skulle blive nødvendigt.

Sådan var hverdagen til gengæld ikke på den gamle kommunale folkeskole, husker Asger Sørensens, der siden 2010 har været ansat som teknisk serviceleder på Ørstedskolen på Langeland:

“Når pengekassen var tom, så var der ikke noget at gøre. Så måtte tagrenderne dryppe, indtil vi kom hen over næste budgetår.”



I modsætning hertil er der på en OPP-skole altid penge til at gøre det nødvendige, fortæller teknisk serviceleder på Nordstjerneskolen i Frederikshavn, Hans Knudsen:

“Der ligger jo en handlingsplan for de næste mange år. Jeg ved, hvad der skal skiftes ud om 3 år, og hvad der skal skiftes ud om 5 år og om 15 år. Det vil sige, at vi ved, hvad det koster at drive den her skole. Vi har et rådighedsbeløb, så pengene er der. Det er det fede ved det. Ovre i det kommunale regi, skal du ind og søge om pengene, og det er ikke sikkert, at du får dem.”

Denne oplevelse deles generelt af de øvrige interviewede brugergrupper. Mette Yding, der siden 2007 har fungeret som lærernes tillidsrepræsentant på Vildbjerg Skole i Herning, fortæller:

“Når noget skal repareres, har vi jo aldrig fået nej. Vi får ikke at vide, at det er der ikke råd til, og det var jo det, vi oplevede på vores gamle skole – at det havde vi ikke råd til, og det måtte vente, og så gik tingene bare mere og mere i forfald.”

## OPP beskytter mod besparelser på vedligeholdsbudgettet

I sagens natur betyder de lange kontraktperioder ligeledes, at OPP-skolerne ikke er underlagt pludselige kommunale spareinitiativer:

“Hvis nu skattegrundlaget skulle være vigende i Frederikshavn Kommune, så er jeg ikke så nervøs for, at det får indflydelse på min skoles standard, for jeg ved, at der er aftalt og underskrevet en vedligeholdelsesplan for de næste 25 år. Jeg er ikke nervøs for, at politikerne vil skrue på knapperne,” fortæller Peter Munk, afdelingsleder på Nordstjerneskolen i Frederikshavn.

De penge, som ved kontraktens indgåelse er øremærket drift og vedligehold, er altså sikret til drift og vedligehold, og sådan er det ifølge flere af de interviewede langt fra altid på en normal kommunal folkeskole.

“Jeg tænker på min tid som skoleleder i Assens Kommune, hvor alle de penge, der var afsat til vedligehold af alle kommunens 16 skoler 3-4 år i træk, blev brugt til at reovere

en enkelt skole, som havde fået skimmelsvamp. Det er jo dybt frustrerende som skoleleder, når man sidder med vedligeholdelsesopgaver, som så ikke bliver gjort,” fortæller Poul Børge Nielsen skoleleder på Ørstedskolen på Langeland.

Ligeledes skar Herning Kommune for et par år siden en halv mio. kr. af skolebudgettet, og året efter skar kommunen igen 250.000 kr., fortæller teknisk servicemedarbejder på Vildbjerg Skole, Jan Blindkilde. Og hvis ikke Vildbjerg Skole havde været en OPP-skole, ville dette ifølge Jan Blindkilde uden tvivl have haft stor betydning for vedligeholdet:

”Hvis Vildbjerg Skole nu havde været en almindelig skole, så havde man jo fjernet alt vedligehold resten af året. Man ville ikke kunne gøre andet. Så havde man fjernet de tiltag, der var planlagt, og det er jo det, der er hovedårsagen til, at skolerne ser sådan ud, som de gør,” siger Jan Blindkilde.

Ydermere beskytter OPP-modellen også mod de enkelte skolelederes individuelle prioriteringer og luner, fortæller Jan Blindkilde. Han husker fx, hvordan han på sin tidligere arbejdsplads i sidste øjeblik måtte annullere købet af en ny vaskemaskine til hallen, simpelthen fordi skolelederen fandt ud af, at der alligevel ikke var råd til den. Sådan noget ville heller ikke kunne ske på samme måde på en OPP-skole, fortæller Jan Blindkilde, fordi undervisningsmidler og midler til drift og vedligehold kører helt separat.

## Økonomisk incitament disciplinerer vedligeholdet

En anden fordel ved OPP-konstruktionen er, at den giver OPP-selskaberne et stort økonomisk incitament til at passe godt på bygningerne. Eftersom OPP-selskaberne selv ejer bygningerne, hæfter de også selv for evt. misligholdelse, men gør de til gengæld vedligeholdelsesarbejdet godt, kan der være penge at spare. Det kan, som Ole Helby udtrykker det, have en disciplinerende effekt på vedligeholdet (Helby 2009). Kan større bygningskader eksempelvis begrænses eller måske helt undgås, vil dette naturligvis kunne mærkes som overskud på bundlinjen. Selve logikken i forretningsmodellen betyder altså derfor, at OPP-selskaberne naturligt er meget opmærksomme på, at større og udgiftstunge bygningskader aldrig får lov til at udvikle sig, lyder argumentet.

”Vi er meget opmærksomme på, at hver gang der kommer en bette flænge, eller der bliver slået en flig af en dør, så bliver den repareret med det samme. Vi har en unik mulighed for at holde problemerne nede, hvis de bliver taget med det samme,” fortæller teknisk serviceleder på Nordstjerneskolens, Hans Knudsen, som derfor mener, at Nordstjerneskolens modsætning til de traditionelle kommunale folkeskoler ikke får lov til at forfalde.

Ydermere kan der ifølge Hanne Østergaard, afdelingsleder i Økonomi i Herning Kommune, måske være noget om, at OPP-selskaberne pga. af det økonomiske incitament også er mere omhyggelige end det kommunale med at holde underleverandørerne ansvarlige for evt. fejl og mangler i byggeriet, så disse udbedres, inden eventuelle garanti-perioder udløber.

## Kommunen forsikres mod ekstraordinære vedligeholdelsesudgifter

Set fra et kommunalt synspunkt indeholder OPP-modellen således også et vigtigt forsikringselement, forstået på den måde, at kommunen betaler de samme kontraktfastsatte drifts- og vedligeholdelsesbidrag, uanset om det lykkes OPP-selskaberne at holde sig inden for budgetrammerne eller ej. Opstår der dyre og ekstraordinære vedligeholdelsesudgifter som svampeskader eller lignende, er det med andre ord OPP-selskaberne alene, der bærer risikoen.

Til gengæld betaler kommunerne så nok også noget mere for det, som Hanne Østergaard fra Herning Kommune gør opmærksom på. I de årlige drifts- og vedligeholdelsesbidrag, som kommunen betaler til OPP-selskabet, er der nemlig også indregnet beløb til uforudsete udgifter, og opstår sådanne ikke, skal OPP-modellen efter 30 år nok vise sig at være en dyrere løsning for kommunen. Opstår der imidlertid noget ekstraordinært, kan det på den anden side godt vise sig, at OPP-modellen har været en o.k. forretning, siger Hanne Østergaard.

På den måde svarer det i det hele taget lidt til at lease en bil, som afdelingsleder på Nordstjerneskolen Peter Munk formulerer det. Du betaler måske nok noget mere for det, men så skal du heller ikke bekymre dig over, om bilen går i stykker:

“Du skal ikke bekymre dig for, om gearkassen ryger efter 4 måneder, for så bliver den ordnet. Omvendt så kunne du måske have været heldig at slippe billigere, hvis du havde købt bilen selv.”

# OPP professionaliserer driften og vedligeholdet

Endelig medfører OPP-modellen ifølge flere af de interviewede en større professionalisering af driften og vedligeholdet. I modsætning til mange almindelige kommunale folkeskoler, hvor det overordnede ansvar for drift og vedligehold ligger hos en skoleleder, som ikke nødvendigvis ved meget om byggeri og vedligehold, er ansvaret på en OPP-skole overdraget til et professionelt ejendomsselskab med ganske særlige faglige kompetencer og forudsætninger inden for netop dette område. Dette har ifølge teknisk serviceleder på Ørstedsskolen Asger Sørensen betydning for kvaliteten af vedligeholdet:

“Nu sidder jeg sammen med nogle folk fra MT Højgaard og DEAS, som ved noget om byggeri, og som ved noget om, hvordan vand løber i vandrør, og hvorfor noget er utæt. Før havde skolelederne også et ansvar for, at skolen var i god stand. Dengang havde jeg nogle gange en kamp med lærerne og skolelederen om at forklare, hvor problemet lå henne. Nu har skolelederen ikke den helt store indflydelse. De skal koncentrere sig om det, de egentlig er uddannet til. Ikke hvorfor solfangeranlægget ikke virker. Alle de der ting tager vi os af, og det er også en fordel for skolen,” fortæller Asger Sørensen.

Også de 3 interviewede skoleledere kan umiddelbart se fornuften i den nye arbejds- og ansvarsfordeling, selvom det er klart, at skolelederens direkte indflydelse på bygningerne begrænses af OPP-modellen:

“Som leder på en skole er det en fordel, at man ikke behøver at have den store opmærksomhed på bygningsvedligehold og udenomsarealer, og i det hele taget alle de ting, som man som skoleleder ikke har særlige forudsætninger for at beskæftige sig med. Vi drøfter jo rigtig mange problematikker med vores tekniske servicepersonale under alle omstændigheder. Men jeg oplever at være mere frigjort for den del, end jeg tidligere har været som skoleleder. Jeg kan bruge lidt mere energi på den pædagogiske ledelse,” fortæller skoleleder Lisbeth Donnerborg fra Vildbjerg Skole i Herning, som dog understøtter, at ulempen set fra skoleledernes synsvinkel selvfølgelig er, at de mister noget kompetence og ledelsesrum (se afsnittet: Mindre råderet over bygningerne, side 30).

Alt i alt oplever de interviewede altså, at OPP-modellen har styrket fagligheden og professionaliseret bygningsdriften og vedligeholdet. Ligeledes er det oplevelsen, at samarbejdet med de private ejendomsselskaber giver adgang til nogle kompetencer, kontakter og stordriftsfordele, som ikke tidligere kunne matches på de enkelte skoler.

Dog må det tilføjes, at mange kommuner faktisk allerede har centraliseret en stor del af vedligeholdelsesmidlerne til skolerne og oprettet centrale kommunale ejendomscentre, som meget lig de private ejendomsselskaber bag OPP-selskaberne tager den overordnede

styring af drift og vedligeholdet på kommunernes skoler og øvrige ejendomme. Det vil sige, at mange af de kompetencer og stordriftsfordele, som her tillægges de private ejendomsselskaber i OPP-regi, for så vidt lige så godt kunne være opnået i kommunalt regi. Således vurderer Eigil Nielsen, driftschef i DEAS da heller ikke, at DEAS ud fra en generel betragtning er dygtigere og mere effektive end deres kolleger i de kommunale ejendomsselskaber.

## OPP binder kommunernes økonomi

Således er det altså generelt oplevelsen blandt de interviewede parter, at vedligeholdelsesstandarder på de 3 OPP-skoler er højere end den standard, de kender fra skoler i traditionelt kommunalt regi. Og ikke mindst er det oplevelsen, at de lange OPP-kontrakter giver nogle særligt gunstige økonomiske forudsætninger for drift og vedligehold. Dog er der en regning at betale for dette. Helt oplagt er det, at de mangeårige OPP-kontrakter binder kommunernes økonomi i mange år fremover, således at de almindelige kommunale styringsprincipper, besparelsesrunder og servicediskussioner er sat ud af kraft. Navnlig i sparetider kan dette ifølge afdelingsleder i Økonomi i Herning Kommune, Hanne Østergaard være en belastning for de pressede kommunale budgetter og i praksis betyde, at kommunerne, når der skal skæres, er nødt til at finde besparelserne andre steder i budgetterne. Når serviceniveauet er højt på de 3 OPP-skoler, sker det altså, i hvert fald til en hvis grad, på bekostning af noget andet.

At dette er tilfældet er da heller ikke noget, lærernes tillidsrepræsentant på Vildbjerg Skole, Mette Yding lægger skjul på, og det har hun det ikke særlig godt med:

“Man kan godt føle sig som en parasit, der suger pengene ud af kommunekassen, så de andre skoler ikke kan blive sat i stand. Når det ikke er samme vilkår for alle, og når det er skatteydernes penge, vi bruger, så kan jeg godt have det lidt svært med det. Så kan man jo godt føle, at det er forkert, at vi skal gå herude og have det sådan luksusagtigt,” siger Mette Yding.

Yderligere er der også den risiko set fra kommunernes synsvinkel, at børnetallet i kommunerne falder, eller at kommunerens behov på andre måder ændrer sig i løbet af den 30-årige kontraktperiode, og så har kommunerne pga. de langvarige OPP-kontrakter ikke mulighed for at justere eller omprioritere på området. Den offentlige OPP-part bærer med andre ord hele den efterspørgselsbetingede risiko, som David Gibson, Gruppenæstformand i 3F udtrykker det (Gibson 2012: 3).

Således lægger Hanne Østergaard, afdelingsleder i Økonomi i Herning Kommune heller ikke skjul på, at Herning Kommune i 2007, efter at kommunen ved kommunesammenlægningen havde arvet Vildbjerg Skole fra den tidligere Trehøje Kommune, ønskede at opsigse OPP-kontrakten. Dette lod sig imidlertid ikke gøre, så OPP-samarbejdet fortsatte, men politisk er der i ifølge Hanne Østergaard næppe opbakning til nye OPP-projekter i Herning Kommune foreløbig:

”Generelt har vi nok den holdning her i kommunen, at det der med at binde sig for meget på et helt område, det er man simpelthen ikke interesseret i politisk, fordi det svækker ens handlefrihed meget.”

## Mindre råderet over bygningerne

OPP begrænser dog ikke blot kommunernes overordnede økonomiske råderum, men også kommunernes og de enkelte skolers og skolelederes råderet over bygningerne. Som lejer har man ganske enkelt ikke de samme rettigheder over bygningerne, som man har som ejer, hvilket betyder, at kommuner og skoler ikke frit kan præge og ændre skolens udformning efter forgodtbefindende. Dette giver selvsagt også nogle begrænsninger.

”Hvis vi nu skal have slået et hul i en væg, så kan vi ikke bare gøre det [...] Nogle gange tager det tid for parterne at få argumenteret, og det er så stivheden i det, for en almindelig skoleleder ville jo bare have givet tilladelse til det,” fortæller Asger Sørensen, teknisk serviceleder på Ørstedskolen.

Eftersom det er OPP-selskabet, der ejer bygningerne, skal OPP-selskabet selvsagt give tilladelse til bygningsændringerne. Ligeledes skal det afklares, hvem der skal finansiere ombygningerne, hvem der efterfølgende står som ejer af dem, og hvem der fremover har vedligeholdelsespligten for evt. tilbygninger, nyt inventar og lignende. Derfor kræver selv ganske små ændringer af bygningerne også ændringer og tilføjelser i OPP-kontrakterne, og alt dette tager naturligvis tid og komplicerer processen.

Indtil videre er det dog gået relativt smertefrit, når noget har skullet ændres, fortæller de interviewede. Parterne har generelt vist sig samarbejdsvillige og fleksible, og det har indtil nu været muligt at finde løsninger, så der bl.a. har kunnet ophænges mørklægningsgardiner, bygges skure, plantes læhegn m.m. men spørgsmålet er selvfølgelig, hvor vanskeligt det bliver, hvis der på sigt bliver behov for større og mere vidtrækkende ændringer af bygningerne:

“Hvis man prøver at kigge fremad, så er der jo ingen, der kan se, hvordan skolen ser ud om 30 år, og hvilke konsekvenser det har for, hvordan vores skole skal være indrettet. Hvis vi skal til at bygge noget om, så forudser jeg også, at OPP-selskabet vil tage sig betalt med en kontraktændring, og det er jeg ikke sikker på, at Herning Kommune er klar til. På den måde er det løbet os noget af hænde,” fortæller skoleleder på Vildbjerg Skole, Lisbeth Donnerborg.

Endvidere er der selvfølgelig også den begrænsning, at skolelederne på en OPP-skole modsat traditionelle skoleledere slet ikke råder over midler til vedligehold og bygningsarbejder. Det vil sige, at skolelederne er nødt til enten at finde midlerne til sådanne ændringer i skolernes almindelige undervisningsbudgetter, med mindre de selvfølgelig kan overtale enten kommunen eller OPP-selskabet til at betale for noget, som de ifølge kontrakten ellers ikke er forpligtet til.

“Jeg kan ikke bare bede om at få malet nede i lokale A7. Så er jeg i hvert fald nødt til at gå ind og snakke med driftsselskabet. Jeg bestemmer det i hvert fald ikke selv, som jeg gjorde før, hvor jeg bare kunne få nogle til at gøre det, hvis jeg havde pengene. Vi fik jo driftsmidler ud til det, og det gør vi jo ikke mere, så derfor er vi afhængige af, at den drifts- og vedligeholdelsesplan også nogenlunde holder,” fortæller afdelingsleder på Nordstjerneskolen, Peter Munk.

## OPP giver ikke billigere drift og vedligehold

Endelig må det selvfølgelig diskuteres, hvorvidt drift og vedligehold er billigere eller dyrere i OPP-regi end i normalt kommunalt regi. Som ovenstående diskussion vidner om, har de private ejendomsselskaber ifølge mange af de interviewedes opfattelse måske nok noget ekspertise og nogle kontakter, som i hvert fald i en eller anden udstrækning kan være med til at reducere omkostningerne. Fx er det blevet argumenteret, at OPP er bedre til at tage vedligeholdelsesopgaverne i opløbet, så problemerne ikke udvikler sig. Ligeledes er OPP-selskaberne måske også bedre til at holde deres underleverandører i ørerne, såvel som OPP-byggeri formentlig er bygget mere vedligeholdelsesvenligt end meget almindeligt kommunalt byggeri.

På den anden side har de kommunale ejendomsselskaber altså også selv stor ekspertise inden for bygningsdrift, og set i det lys er det måske mere tvivlsomt, hvorvidt de private kan gøre det meget billigere end det offentlige. Endelig må man, som René Nielsen, direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, gøre opmærksom på, heller ikke være blind for, at de private firmaer næppe går ind i samarbejdet for deres blå øjnes skyld:

“Der må jo være nogen, der tjener penge på det her, for ellers går de private vel ikke ind i det. Der ligger helt sikkert også et provenu i det. Det er nok uomtvisteligt.”

Problemet ved en sådan diskussion af, hvorvidt drift og vedligehold er dyrere eller billigere i OPP-regi, er selvfølgelig, at den bygger på en temmelig vanskelig og hypotetisk vurdering, som i praksis er meget svær at verificere. Dels lader det sig ikke gøre at finde fuldstændigt identiske skoler med præcist samme serviceniveauer, størrelser og øvrige vilkår, som kommunerne kan sammenligne omkostninger og konkret udbytte i mellem. Derfor kan det selvsagt være svært præcist at vurdere, hvorvidt en kommune betaler mere eller mindre for en OPP-skole end for kommunens øvrige kommunalt drevne skoler. Det bliver med andre ord let en sammenligning af æbler og pærer.

Dels lader det sig principielt heller ikke gøre at vurdere omkostningsniveauet til drift og vedligehold før den 30-årige kontraktperiode er udløbet, for først da kan det endeligt gøres op, hvorledes det beløb kommunen har betalt til OPP-selskabet svarer til de udgifter som OPP-selskaberne reelt har haft for at drive skolen gennem kontraktperioden. Således udbad Herning Kommune sig ifølge Hanne Østergaard på et tidspunkt ejendoms-selskabet DEAS om en opgørelse over hidtidige indtægter og udgifter, og den viste, at Herning Kommune i hvert fald indtil da havde betalt mere til DEAS, end DEAS reelt havde brugt på skolen. Problemet med sådanne opgørelser på kort sigt er dog ifølge driftschef i DEAS Eigil Nielsen, at de ikke er retvisende, eftersom udgifterne til drift og vedligehold naturligt må skønnes at være mindre i kontraktperiodens første år, mens bygningerne er nye, hvilket der naturligt også er taget højde for i den overordnede 30-årige vedligeholdelsesplan. Hertil kommer, at midlertidige kortsigtede opgørelser ikke tager højde for evt. større uforudsete udgifter, som måtte opstå senere i kontraktperioden. Altså er det svært at sige noget præcist før boet gøres endeligt op godt 30 år ude i fremtiden, siger Eigil Nielsen.

På trods af sådanne forbehold er det dog de 3 kommuners konkrete og umiddelbare oplevelse, at det ikke er billigere at drive og vedligeholde en skole i OPP-regi. Det var ellers det, Trehøje Kommune i sin tid blev stillet i udsigt, da kontrakten med OPP-selskabet blev indgået, fortæller Hanne Østergaard fra Herning Kommune. I en forundersøgelse havde OPP-selskabet således vurderet, at der kunne spares ca. en halv mio. kr. på drift og vedligehold om året plus 100.000 kr. om året på det tekniske servicepersonale samt 100.000 kr. om året på administration, fordi skoleledelsen efterfølgende ville blive fritaget fra at skulle koncentrere sig om bygningsdrift. De besparelser har Hanne Østergaard og Herning Kommune dog meget svært ved at genkende i praksis. I 2012 betalte Herning Kommune således 6,3 mio. kr. om året til drift og vedligehold af Vildbjerg Skole, og så mange penge bruger kommunen alt andet lige ikke på kommunens øvrige skoler af en tilsvarende størrelse, fortæller Hanne Østergaard.

René Nielsen, direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, vurderer ligeledes, at det formentlig ville være billigere for Kommunen, hvis den selv stod for drift og vedligehold af Ørstedskolen, men stiller sig i den forbindelse samtidig tvivlende over-



for, om det politisk så stadig ville være muligt at opretholde en lignende høj standard i driften i praksis. For driftsdelen alene betaler Langeland Kommune ifølge René Nielsen i runde tal 8 mio. kr. om året, mens vedligeholdet er indeholdt i det årlige anlægsbidrag på 15-16 mio. kr.

Til sammenligning betaler Frederikshavn Kommune 5,1 mio. kr. i årlig driftsbetaling, samt 3 mio. kr. til vedligehold. I modsætning til de 2 øvrige kommuner udbetaler Frederikshavn Kommune dog ikke vedligeholdelsesmidlerne direkte til OPS-selskabet, men indsætter derimod pengene på en vedligeholdelseskonto, som OPS-selskabet kun disponerer over i samtykke med Frederikshavn Kommune. Ved kontraktperiodens udløb er der så fastlagt en ophørsmodel for vedligeholdelsesopsparingen, som gør, at OPS-selskabet ikke bevidst kan spekulere i at spare på vedligeholdet. Og skulle OPS-selskabet mod forventning opsige kontrakten eller ophøre med at eksistere, tilfalder vedligeholdelsesopsparingen kommunen. For Nordstjerneskolens vedkommende vurderer afdelingsleder for ejendomscentret i Frederikshavn Kommune Peter Munk, at udgifterne til driftsdelen alene ligger på niveau med kommunens øvrige kommunalt drevne skoler, mens midlerne afsat specifikt til vedligeholdet ligger noget højere.

# OPP-skolen som ramme for læring og trivsel

Indtil nu har rapporten primært handlet om finansiering, anlæg, bygningsvedligehold osv. Men skoler er som bekendt ikke kun bygninger, men også alt det, der foregår inde i bygningerne. Bygningernes vigtigste formål er at skabe gode rammer om undervisningen og den daglige trivsel for ansatte og brugere. Dette kapitel vil rette blikket mod, hvordan OPP-modellen påvirker selve brugeroplevelsen. Hvordan oplever skolernes forskellige brugergrupper – lærere, elever, ledere og teknisk servicepersonale – at OPP-modellen præger læringsmiljøet og den daglige trivsel? Kan de interviewede brugere overhovedet mærke nogen forskel, og hvordan kommer den i givet fald til udtryk?

## Flotte nye rammer

Helt oplagt er det, at skolernes unge alder har betydning for brugeroplevelsen. Således er Vildbjerg Skole i Herning og Ørstedskolen på Langeland færdigbygget i hhv. 2006 og 2010, mens Nordstjerneskolens i Frederikshavn som den nyeste af de 3 skoler blev taget i brug så sent som ved årsskiftet 2012-2013. For alle 3 skolars vedkommende er der altså tale om nyt og stort anlagt skolebyggeri, og det har ifølge de interviewede brugere stor betydning for trivslen og læringsmiljøet. Skolerne er indrettet med moderne teknologi, faciliteter og faglokaler. Møblementet og materialevalget er tidsvarende, og sliddet er på grund af skolernes unge alder selvsagt minimalt. Sammenlignet med de kommuneskoler af ældre dato, som de interviewede elever, lærere, teknisk serviceansatte og skoleledere typisk kommer fra, udgør de nye skoler ud fra en materiel betragtning således nogle klare forbedringer.

”Det er virkelig bedre end der, hvor jeg kommer fra. Jeg kommerovre fra den gamle Rudkøbing skole. Der var der jo nærmest gået skimmel i væggene,” fortæller en elev fra Ørstedskolen i Rudkøbing på Langeland.

Således er de interviewede brugere meget enige om, at det er rart at færdes på en skole, der er pæn og velholdt. Ja, faktisk er skolen lige pludselig blevet et sted, man kan være stolt over at vise frem, fx hvis man har venner eller familie på besøg udefra, fortæller en

af de interviewede elever. Navnlig de flotte fællesarealer, torveområder, biblioteker og idrætsfaciliteter<sup>3</sup> fremhæves af eleverne som positive forbedringer, og så selvfølgelig det forhold, at det hele er nyt og pænt:

”Man kan jo godt mærke, at skolen her er nyere og bedre i forhold til den gamle, vi havde. Det føles rart at gå her, fordi den er ny og velholdt. Det hele er tiptop og i god stand,” siger en elev fra Vildbjerg Skole i Herning.

Noget af det, som eleverne på tværs af de 3 skoler ligeledes vægter højt ved de nye skoler, er, at skolerne er opdelt i adskilte afsnit for de enkelte aldersgrupper. Det giver tryghed for eleverne og skaber en følelse af, at skolerne ikke er så store, selvom der reelt at tale om nogle af landets største skoler.

Også Mette Yding, lærer og tillidsrepræsentant på Vildbjerg Skole, er glad for de nye faciliteter:

”Vi har jo fået fantastiske faglokaler, hvor alt er, som det skal være, og ellers prøver vi at udbedre det. Mit umiddelbare indtryk er, at jeg er glad for at være her. Her er gode rammer for undervisningen. Her er forholdsvis god plads, og her er lyst og venligt. Og jeg synes også her er rart at være sådan indeklimateæssigt,” fortæller Mette Yding.

”Det er jo en Danmarks nyeste skoler, og den er jo lækker at komme ind i. Der er jo ikke mug på vores vægge, og det kommer der jo heller ikke med det udsugningsanlæg og al den fine teknologi, der er her i huset,” tilføjer lærernes tillidsrepræsentant på Ørsted-skolen Lone Pedersen.

---

3) På Nordstjerneskolen er der ingen idrætsfaciliteter. Se afsnittet ”Træerne er ikke vokset ind i himlen!”



Stort centralt torveområde med bibliotek på den nyopførte Nordstjernescole i Frederikshavn Kommune.  
Foto: Kontrafame.



## ”Træerne er ikke vokset ind i himlen!”

Men selvom meget således er godt ved de nye OPP-skoler, er træerne dog ikke vokset ind i himlen. Ifølge flere af de interviewede har skolerne nemlig også en række fejl og mangler. Fx er Ørstedskolen i Langeland Kommune bygget for småt og for stramt, fortæller lærernes tillidsrepræsentant Lone Pedersen. Faglokalerne er for små, der mangler grupperum, og så er skolen ikke bygget med den fleksibilitet, som moderne undervisning kræver i forhold til inklusion og små og store undervisningshold. Til gengæld har skolen en masse gangarealer og torve, som ser flotte ud, men som ikke umiddelbart egner sig til undervisning. Oprindeligt havde lærerne ønsket sig, at undervisningslokalerne var udstyret med foldevægge, så lokalerne fleksibelt kunne tilpasses de konkrete undervisningssituationer, men disse blev sparet væk.

Søren Frost, tillidsrepræsentant på Nordstjerneskolen i Frederikshavn, oplever ligeledes en række fejl og mangler ved det nye skolebyggeri. Fx undrer det Søren Frost, at kommunen har opført Nordstjerneskolen helt uden idrætsfaciliteter, hvilket betyder, at eleverne i forbindelse med idrætsundervisningen er tvunget til at cykle til idrætsfaciliteter på nogle af kommunens nærliggende, nu nedlagte, skoler. Dels er det, ifølge Søren Frost, besværligt på grund af transporten. Dels er det problematisk, fordi idrætsfaciliteterne på de nedlagte skoler ikke pr. automatik rengøres og opvarmes. Ydermere lånes der lokaler på kommunens andre skoler, hvilket ikke altid er nemt planlægnings- og samarbejds-mæssigt.

Ligeledes er der for lidt møblement og for få udendørs legefaciliteter på Nordstjerneskolen, og så er faglokalerne generelt heller ikke af en kvalitet, som Søren Frost og hans kolleger kunne have ønsket sig, fortæller han. Fx har skolen kun et sløjdløkkale på ca. 72 m<sup>2</sup>, hvilket simpelthen er alt for småt til en skole med ca. 1.100 elever. Og det ene af skolens 2 fysiklokaler er ikke ordentligt udstyret med stikkontakter og udsugning. På mange punkter bærer byggeriet, ifølge Søren Frost, således præg af en spareøvelse, og det er synd, synes han, for når man nu var i gang med at bygge, kunne man lige så godt have gjort det ordentligt:

”Det er en skam, at man springer over, hvor gærdet er lavest, ”siger Søren Frost, som i den forbindelse henviser til, at Nordstjerneskolen ”kun” har haft et anlægsbudget på omkring 200 mio. kr., mens andre kommuner til sammenligning har investeret langt større summer i nyt skolebyggeri.

Som diskussionen viser, er der ifølge brugerne altså både positive og negative aspekter ved de nye skolebyggerier. På den ene side er det oplagt, at de nye millionbyggerier på en lang række områder udgør nogle helt åbenlyse forbedringer set i forhold til de ofte stærkt forældede og nedslidte skoler, som de forskellige brugergrupper tidligere har været vant til. På den anden side er det, som brugerne ligeledes giver udtryk for, ikke alt ved de nye skoler, der er optimalt.

Selvfølgelig må det indvendes, at disse både positive og negative aspekter som udgangspunkt ikke kun skyldes, at der er tale om OPP-skoler, men snarere at der er tale om nye skolebyggerier. En ny skole bygget i normalt offentligt regi ville med andre ord kunne skabe nøjagtig de samme positive brugeroplevelser som en OPP-skole, alene i kraft af, at den er ny, på samme måde som en nybygget offentlig skole formentlig kan være konstrueret med nogle af de samme fejl og mangler, som påpeges for OPP-skolerne. Ud fra de her refererede brugeroplevelser er der således ikke nødvendigvis grundlag for at konkludere, at nye OPP-skoler hverken er bedre eller dårligere end nyt skolebyggeri opført i normalt offentligt regi.

## Brugerinddragelse

Til gengæld vidner ovenstående om vigtigheden af en solid brugerinddragelse, således at der i byggeriet tages højde for de kommende brugeres konkrete ønsker og behov. Netop derfor blev der i forbindelse med design- og anlægsfasen ved de 3 byggeprojekter også arbejdet med brugerinddragelse i projekteringen og designet af de nye skoler. Bl.a. blev der afholdt høringer og workshops med faglærere, forældrerepræsentanter, elever og det tekniske servicepersonale.

Dog er der delte meninger blandt de interviewede parter om, hvor vellykket brugerinddragelsen har været. Hvor nogle oplever, at den brugerinddragelse, der har fundet sted, har været god, er der andre, som klart oplever den som utilstrækkelig og mangelfuld. Navnlig blandt de interviewede lærere oplever flere, at deres ønsker ikke er blevet imødekommet i tilfredsstillende omfang. Fx var der ifølge lærernes tillidsrepræsentant på Nordstjerneskolens Søren Frost simpelthen ikke afsat nok tid til inddragelsesprocessen, og brugerrepræsentanterne fik ikke tilstrækkelige forberedelsesmuligheder til at kvalificere deres bidrag. Et forhold som ifølge projektleder i Frederikshavn Kommune, Betina Tønder skyldtes, at processen omkring opførelsen af Nordstjerneskolens gik meget stærkt af hensyn til nogle tidsfrister vedrørende byrådets beslutninger og projektets finansieringsmuligheder, som kommunen var nødsaget til at overholde. Ifølge Søren Frost havde brugerinvolveringen set fra hans perspektiv derfor mest af alt karakter af en skueproces, hvilket ifølge Søren Frost også præger resultatet.

Også direktør for Børn- og Ungeafdelingen i Langeland Kommune, René Nielsen henleder opmærksomheden på betydningen af tidsperspektivet:

”Det er vigtigt med en god dialog i hele byggeperioden. MT Højgaard kørte byggeprocessen meget stramt og professionelt, og det kan udfordre lærernes og kommunens kultur om, at vi skal nå at snakke sammen, fordi det når man ikke. Derfor skal man have lavet et ordentligt setup for inddragelse af faglærere, forældre osv., så der ikke kommer utilfredshed med processen.”

En anden og mere generel problemstilling vedrørende anlægsprojekter i almindelighed er selvfølgelig også, at det inden for den givne økonomiske ramme simpelthen kan være svært at tilfredsstille alles ønsker og behov. Som teknisk serviceleder Asger Sørensen fra Ørstedskolen påpeger, er skolernes endelige udformning til syvende og sidst et resultat af en række kompromisser og prioriteringer, som ikke alle vil være lige tilfredse med.

## OPP og helhedsskolen?

Også som ramme for SRSF-regeringens nye projekterede helhedsskole har de 3 skoler ifølge de interviewede nogle udfordringer. Ingen kender på nuværende tidspunkt de præcise konsekvenser af regeringens reformer på området, men en af de ting som vækker størst bekymring, navnlig blandt lærernes tillidsrepræsentanter, er kravet til en normalisering af lærernes arbejdstid. Forestillingen om, at lærerne i fremtiden skal opholde sig og forberede sig lokalt på skolen frem til kl. 16, er simpelthen ikke realistisk, sådan som de fysiske rammer er nu, siger lærerne.

“Der er ikke arbejdspladser til lærerne, hvor vi kan forberede os. Til hver af skolens afdelinger er der et lokale på ca. 30 m<sup>2</sup> med 3 computere og et kaffebord, og der sidder 20-25 mennesker. Det bliver ligesom, at skulle forberede sig på Københavns Hovedbanegård. Det er der slet ikke plads til på vores skole”, fortæller lærernes tillidsrepræsentant på Nordstjerneskolens Søren Frost.

Alt i alt er det dog ikke de interviewedes oplevelse, at OPP-skolerne hverken er specielt bedre eller dårligere stillede i forhold til implementeringen af helhedsskolen sammenlignet med landets øvrige kommunale folkeskoler. Problemerne vedrørende den nye helhedsskole er ikke specifikke for OPP-skolerne, men derimod en generel problemstilling, der kendetegner hele folkeskoleområdet.

Når det er sagt, er det dog tænkeligt, at den nye skolereform, på grund af den stivhed, som trods alt ligger i OPP-konstruktionen og samspillet med de private OPP-selskaber, kan give nogle særlige problemer for OPP-skolerne i den udstrækning, at skolereformen fordrer materielle og driftsmæssige ændringer af skolerne. Skolereformen kan meget vel nødvendiggøre ombygninger, kontraktændringer og krav til øgede drift- og vedligeholdelsesbetalinger på OPP-skolerne.

På den anden side er der måske også nogle forhold, der gør, at det kan være lettere for en OPP-skole at omstille sig til de nye krav. Fx har de 3 OPP-skoler alt andet lige bedre og nyere faciliteter end mange ældre folkeskoler. Derudover er det en stor fordel, at SFO'en på de 3 OPP-skoler er integreret i selve skolebyggeriet, fordi det muliggør et mere naturligt og fleksibelt samspil mellem SFO og skole, hvilket der i planerne for helhedsskolen jo netop også lægges op til, fortæller flere af de interviewede uafhængigt af hinanden på tværs af de enkelte skoler.



# Brugerne må ikke præge bygningerne

Der hvor brugerne i dagligdagen tydeligst mærker forskellen på en OPP-skole og en almindelig skole er dog nok i forhold til brugernes muligheder for og ret til at præge skolen. Tidligere er det blevet diskuteret, hvordan OPP begrænser kommunens og skolens råderet over bygningerne, fordi man som lejer af en bygning ikke har det de samme rettigheder, som man har som ejer. (se evt. afsnittet: Mindre råderet over bygningerne, side 30). Dette kommer imidlertid ikke kun til udtryk i forbindelse med større ombygninger og forandringer af skolernes fysiske udformning, men også i forhold til lærere og elevers helt konkrete og daglige anvendelse af faciliteterne. Som lærernes tillidsrepræsentant på Ørstedsskolen, Lone Pedersen, udtrykker det, kan man nogle gange godt mærke, at skolen er ejet af en tredjepart, som i mange henseender kærer sig mere om bygningernes stand og værdi end om læringsmiljøet og brugernes daglige trivsel.

En problemstilling, som i den henseende ofte nævnes på tværs af de 3 skoler, er, at lærere, elever og skoleledere ikke frit kan udsmykke og præge skolerne, som de har lyst til. De må fx ikke hænge materialer eller dekorationer op på væggene i klasselokaler, gangarealer o.l. Dette giver selvsagt nogle begrænsninger i forhold til udfoldelsesmulighederne i undervisningen, men også i forhold til at skabe god trivsel og hyggelige miljøer for brugerne. Både på Vildbjerg Skole og Ørstedsskolen giver de interviewede lærere og elever udtryk for, at de synes, skolerne er meget hvide og kliniske. Ja, en elev sammenlignede endog Ørstedsskolen med et hospital.

Efter længere tids forhandlinger mellem skolerne og OPP er parterne imidlertid enedes om nogle løsninger, så skolerne nu fremstår mere imødekommende. På Vildbjerg Skole har man eksempelvis fået lov til at male nogle læsetårne, og på Ørstedsskolen er der bl.a. sat vægfriser og gulvdekorationer op. Lærere, elever og skoleledelse har dog stadig ikke mulighed for efter forgodtbefindende at præge bygningerne fremover, uden at OPP-selskaberne siger god for det, så næste gang man fra skolens side ønsker nogle ændringer, er der, som en af de interviewede udtrykker det, lagt op til nye sværdslag og tovtrækkerier.

“Der er jo nogle ting vi skal spørge om. Vi kan ikke bare bruge den her skole, som var det vores egen skole. Vi kan ikke bare hænge alt muligt op på væggene. Vi kan ikke bare lave om på interiøret. Det kan i nogle sammenhænge gøre det lige en kant tungere, end vi er vant til.”



Hvidt gangareal uden dekorationer på Vildbjerg Skole i Herning Kommune.  
Foto: *Martin Busborg.*

## Brugerne må ikke slide på bygningerne

Men også på en række andre punkter sætter OPP-selskabets nidkærhed overfor bygningerne begrænsninger i hverdagen, fortæller de interviewede brugergrupper. Fx må elever og lærere på Ørstedskolen ikke sidde i vindueskarmene, selvom karmene er brede og lave og dermed naturligt indbyder til det, fortæller lærernes tillidsrepræsentant på Ørstedskolen, Lone Pedersen. Det kan nemlig skade væggene under karmene. På Vildbjerg Skole må eleverne heller ikke åbne havedørene, og de må ikke spille bold op ad skolens mure. Dette har lærernes tillidsrepræsentant Mette Yding ganske svært ved forstå:

“Nu er det jo børn, der er her, og vi går jo meget op i, at de skal bevæge sig. De skal ud og have noget motion og lege i frikvarterene. Og på trods af det, så får de at vide, at de ikke må spille bold op ad en mur. Børn har jo spillet bold op ad en mur, siden muren blev opfundet, og der kan jeg godt synes, at det er fuldstændigt til grin, at et OPP-selskab skal bestemme, at børnene ikke må spille op ad muren, fordi muren bliver beskidt. Jeg har da aldrig været udsat for det før, at børn ikke måtte spille fodbold op ad en mur, hvor der ingen vinduer er. På en almindelig skole ville skolelederen have mere at skulle sige.”

Som disse eksempler viser, er det altså mange brugeres oplevelse, at OPP-konstruktionen afgjort giver nogle begrænsninger i forhold til brugernes udfoldelsesmuligheder. Eftersom det er OPP-selskaberne, der ejer bygningerne og dem, der bekoster vedligeholdet i de næste mange år, har OPP-selskaberne selvsagt også stor interesse i at begrænse sliddet på skolerne, og det er, som eksemplerne viser, ikke altid, at dette hensyn harmonerer med brugernes interesser.

Dog er sådanne sammenstød mellem bygningshensyn og pædagogiske interesser, ifølge flere af de interviewede formentligt ikke unikt for en OPP-konstruktion. På en almindelig kommunalt ejet folkeskole ville det i stedet blot være skoleledelsen, som måtte sætte nogle grænser, så i realiteten er forskellen måske ikke så stor, som det måske nogle gange opleves. Dog er det oplagt, at en skoleleder i sine prioriteringer i mange henseender formentlig vil være tilbøjelig til at vægte de pædagogiske hensyn højere, end et ejendoms-selskab vil gøre det.

## Service og skolestøtteopgaver

En anden forskel på OPP-skoler og almindelige kommunale skoler, som påvirker brugerne hverdagsoplevelse, vedrører den teknisk service. Teknisk service handler nemlig om meget andet end regulær bygningsdrift og vedligehold. Det tekniske servicepersonale på skoler har også en lang række andre vigtige servicefunktioner og skolestøttende opgaver

som eksempelvis opsætning af borde og stole til eksamen, forberedelse og klargøring til elev- og forældrearrangementer, bistand i forbindelse med særligt tilrettelagt undervisning, udbringning af mælk og meget andet.

Af hensyn til varetagelsen af sådanne opgaver har kommunerne måttet indgå nogle særlige aftaler med OPP-selskaberne om at købe det tekniske servicepersonale et antal timer om året. Således har Langeland og Frederikshavns kommuner begge købt det tekniske servicepersonale i 720 timer om året til skoleopgaver, mens Herning Kommune har købt det tekniske servicepersonale i 600 timer om året. I modsætning til i de 2 øvrige kommuner, hvor betalingen allerede er inkluderet i kommunens årlige driftsbetaling til OPP, betaler Vildbjerg Skole i Herning selv for de 600 timer via skolens almindelige lønkonto. For Vildbjerg Skoles vedkommende er der altså tale om en merudgift på driftsdelen, som ikke umiddelbart fremgår af den overordnede økonomiske ramme.

Hvorom alting er, så løser det tekniske servicepersonale på OPP-skoler på grund af disse aftaler altså i praksis de samme skoleopgaver, som de gør på almindelige kommunale folkeskoler. Til gengæld skal de på OPP-skolerne registrere deres tidsforbrug, så de holder styr på, at de holder sig inden for rammerne af det aftalte. Og det kan godt virke en smule bureaukratisk, fortæller det tekniske servicepersonale:

”Jeg ville da selvfølgelig hellere have været det foruden og brugt tiden på noget andet”, siger Hans Knudsen, teknisk serviceleder på Nordstjerneskolen i Frederikshavn.

I det hele taget er den gamle type skolepedel, som altid stod til rådighed overfor personalet og eleverne, nok forsvundet lidt på de nye OPP-skoler, fortæller teknisk serviceleder Asger Sørensen fra Ørstedskolen på Langeland. Asger Sørensen har selv måttet indføre en kontortid, hvori han tager imod personlige henvendelser, og ellers må henvendelser til ham foregå over mail. Andet kan simpelthen ikke fungere på så stor en skole med så mange opgaver, fortæller han, så på den måde er det hele nok blevet lidt mere stramt og professionelt.

At tingene på den måde har ændret sig, er da heller ikke forbigået lærer og tillidsrepræsentant på Nordstjerneskolen, Søren Frosts opmærksomhed, og han lægger i den forbindelse ikke skjul på, at han synes, at udviklingen er gået i den forkerte retning:

”Før gik man bare til sin serviceleder, og så blev tingene lavet med det samme. Nu skal man skrive et elektronisk dokument, og så er der nogen, der måske tager sig af det på et eller andet tidspunkt. Og så skal det registreres og regnes ud på tid og sekunder, og det giver et kæmpe bureaukrati,” siger Søren Frost.

På den måde oplever Søren Frost, at servicen på nogle punkter er blevet ringere i OPP-regi. Kommunikationen med det tekniske servicepersonale er ikke så god og direkte som tidligere, synes han, og derudover oplever Søren Frost, at der kan gå længere tid, før

opgaverne bliver løst. Vigtigt at understrege i denne sammenhæng er det dog, at de interviewede ikke retter kritikken personligt mod det tekniske servicepersonale, med hvem de netop føler et godt og stærkt samarbejde. Det er mere den overordnede model, som kritikken er rettet imod.

Søren Frost er i øvrigt heller ikke begejstret for kvaliteten af rengøringen, efter den er blevet overtaget af private. Overordnet er det DEAS og skolernes tekniske servicepersonale, der har opsynet og ansvaret for rengøringen på OPP-skolerne, men på alle 3 skoler har DEAS i praksis udliciteret opgaven. Denne udlicitering er der ifølge Søren Frost ikke kommet noget godt resultat ud af:

“Der er lavet snævre rengøringsplaner, som følges til punkt og prikke. Nogen har bestemt, at det tager 10 sekunder at tørre borde af. Og i rengøringslicitationen kan vi se, at det er bestemt, at bordene kun tørres af med en våd klud en gang om ugen. Der har siddet nogle folk og regnet ud, hvad der skal gøres, og alle de opgaver, som ligger ud over det, det er opgaver, der ikke rigtigt bliver løst. Og så er der en kæmpe tovtrækning mellem parterne om, hvem der skal gøre det og hvorfor”, siger Søren Frost.

## Ansættelsesvilkår for det tekniske servicepersonale

Set fra det tekniske servicepersonales egen synsvinkel er deres personlige arbejdsvilkår og trivsel i arbejdet dog ikke blevet forringet af deres nye virkelighed som privatansatte på en OPP-skole – faktisk tværtimod, siger de. Alle de 3 interviewede tekniske serviceansatte har tidligere været ansat i kommunalt regi på almindelige folkeskoler, men blev ved OPP-skolernes åbning virksomhedsoverdraget til DEAS. Ifølge de interviewedes eget udsagn er overdragelsen forløbet fuldt tilfredsstillende. Den er foregået i overensstemmelse med virksomhedsoverdragelsesloven, og alle 3 har fastholdt deres tidligere løn, pension og øvrige ansættelsesvilkår, så på den måde har der ikke været noget at komme efter, fortæller de.

Hertil kommer, at man som privatansat på en OPP-skole faktisk føler sig sikrere i ansættelsen, end man gør som kommunalt ansat, fordi DEAS ifølge kontrakten har bundet sig til at opretholde et særligt serviceniveau over 30 år og samtidig er sikret midlerne til det. Det giver en sikkerhed, som man ikke har som offentlig ansat, for der kan kommunen jo sagtens beslutte hen ad vejen at skære på antallet af tekniske serviceansatte, fortæller Jan Blindkilde, teknisk servicemedarbejder på Vildbjerg Skole.

Derudover er det selvfølgelig også spændende at være med til at starte et stort og moderne skoleprojekt op, hvilket i sig selv også giver arbejdsglæde. Der er masser af nye udfordring og ny teknologi, og på den måde er det jo dejligt at have fået nyt arbejde, fortæller Asger Sørensen, teknisk serviceleder på Ørstedskolen i Rudkøbing.

Faktisk har man som teknisk serviceansat på en OPP-skole også et større personligt ansvar og mere indflydelse på arbejdet, end man har som offentlig ansat på en almindelig folkeskole, oplever Jan Blindkilde fra Vildbjerg Skole. Det har man, fordi der på en OPP-skole ikke sidder en lokal skoleleder over den tekniske serviceleder. Som teknisk serviceleder ansat på en OPP-skole er man, hvad drift og vedligehold angår, den øverste myndighed på skolen, og så har man selvfølgelig DEAS og driftschefen over sig, som man jævnligt er i kontakt med om vigtige spørgsmål, økonomi osv.

“Vi er ansat af dem, der ejer skolen, og det vil sige, at vi egentlig er et mellemlid mellem OPP og skolen. Vi er med, når begge parter holder møder. Det er os, der ved, hvad der sker. Det vil sige, at vi føler faktisk, at vi har mere indflydelse her end på en normal folkeskole, for der skal man jo rette ind efter en skoleleder og nogle økonomiske midler.”

Omvendt kan arbejdet på en OPP-skole, som Asger Sørensen, teknisk serviceleder på Ørstedskolen gør opmærksom på, nogle gange godt være lidt mere fastlåst af den overordnede 30-årige vedligeholdelsesplan, som skal følges. På den måde kan der i nogle sammenhænge måske nok være plads til lidt større armbevægelser på en almindelig folkeskole. Nu har Asger Sørensen heller ikke samme økonomiske ansvar og råderum, som han havde tidligere, for på en OPP-skole er budget og økonomi noget, som DEAS og driftschefen tager sig af.

Alt i alt er det interviewede tekniske servicepersonale godt tilfredse med deres ansættelse på en OPP-skole. Eneste rigtige problemstilling set fra det tekniske servicepersonales synsvinkel er dog, at man i enkelte situationer godt kan føle sig en smule klemt imellem hensynet til sin egentlige arbejdsgiver DEAS og skolen på den anden side, fortæller Asger Sørensen, og sådanne situationer kan godt være lidt vanskelige at håndtere. Opstår der fx en situation, hvor skolen er utilfreds med et eller andet, der ikke fungerer optimalt, kan det godt forekomme, at Asger Sørensen taler skolens sag, selvom OPP-selskabet egentlig har opfyldt deres forpligtelse i kontrakten. For det er jo lærerne og eleverne, man er tæt på hver eneste dag, og det er også dem, man skal lægge øre til, hvis de er utilfredse, fortæller han. Omvendt ville Asger Sørensen på den anden side aldrig sætte sin stilling over styr, for at tilfredsstille skolelederen, fortæller han.

”Jeg taler skolens sag, men sidder i båd med DEAS. Det kan nogle gange godt være svært at håndtere”, siger Asger Sørensen.

Jan Blindkilde er enig. Selvom han reelt er ansat af DEAS, og ikke af skolen, føler han sig i det daglige nok mest som ”skolens mand”. For det meste er problemstillingen i praksis dog slet ikke så vanskelig at håndtere:

”I starten tænkte jeg meget over det, men nu tænker jeg slet ikke sådan. Jeg har bare nogle budgetter jeg skal holde, og holder jeg dem og gør mit arbejde ordentligt, så er jeg også firmaets mand,” fortæller Jan Blindkilde.

Alt i alt er der set fra det tekniske servicepersonales synsvinkel altså reelt ikke de store forskelle på før og nu. Det meste fungerer stort set på samme måde, som det gjorde i gamle dage, og man deltager jo også stadig i julefrokoster og andre personalearrangementer, selvom man måske reelt ikke burde det, fortæller Jan Blindkilde, som personligt er meget tilfreds med sit arbejde på Vildbjerg Skole og sine ansættelsesvilkår hos DEAS.

# Referencer

**Gibson, David (2012):**

**OPP: Generationstyveri mod bedrevidende?**

[www.politiskanalyse.org](http://www.politiskanalyse.org)

**Helby, Ole (2009):**

**OPP kan være løsningen på fremtidens anlægsinvesteringer**

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

**Kaare, Jan m.fl. (2009):**

**Ikke flere OPP-skoler i Herning**

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

**Lund, Henrik Herløv (2011):**

**"Offentlig-private partnerskaber" – genvej til flere velfærdsinvesteringer eller anden form for privatisering?**

**I Kritisk Debat 64. udgave – oktober 2011**

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

**OPP-skole på Langeland – Projekt, Udbudsportalen:**

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

**Vildbjerg Skole i Herning – Projekt, Udbudsportalen:**

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





## OPP på skoleområdet

Inden for de senere år har offentlig-privat partnerskaber eller OPP, som fænomenet i daglig tale kaldes, vundet indpas som en ny finansieringsform i det danske kommunale skolevæsen. I 2006 åbnede Vildbjerg Skole i Herning som landets første OPP-skole, og siden er fulgt Ørstedskolen på Langeland og Nordstjerneskolen i Frederikshavn.

Men hvad siger de foreløbige danske erfaringer på området?

Rummer OPP-løsningen fremtidens velfærdsudfordringer og offentlige anlægsinvesteringer?

Hvilken betydning har OPP i praksis for skoledriften?

Ja, hvilke konkrete fordele og ulemper er der i det hele taget ved modellen?

For at bidrage til belysningen af sådanne spørgsmål udførte FOA – Fag og Arbejde i første halvår af 2013 en større kvalitativ undersøgelse på området. Undersøgelsen bygger på 20 kvalitative interviews med brugere og andre interessenter på de 3 skoler herunder skoleledere, lærere, elever, forældre, teknisk servicepersonale, kommunale forvaltningschefer, samt repræsentanter fra OPP-selskaberne.

Undersøgelsen blev udført i relation til FOAs skolekonference, som afholdes i september 2013, hvor en diskussion af OPP ligeledes er på dagsordenen.



Stauings Plads 1-3  
1790 København V  
Tlf: 46 97 26 26  
[www.foa.dk](http://www.foa.dk)