

HANDLINGSPLAN FOR OFFENTLIG – PRIVATE PARTNERSKABER

I SKOV- OG NATURSTYRELSEN



Skov- og Naturstyrelsen 2006



Forord

Skov- og Naturstyrelsen er producent og leverandør af forskellige velfærdsydelser, og giver her igennem blandt andet borgerne mulighed for friluftsoplevelser på statens skov- og naturarealer.

Efterspørgselen på velfærdsydelser, som f.eks. muligheder for friluftaktiviteter og naturværdier som styrelsen producerer, stiger og fremtidsforskere peger på, at der vil ske en forskydning i efterspørgselsbilledet som er til fordel for sådanne ydelser. Den 'økonomiske værdi' af de ressourcer som styrelsen forvalter og de produkter som udvikles, vil, som en følge af den øgede efterspørgsel, stige markant i de kommende år.

Skov- og Naturstyrelsen vil arbejde for, at der gennem etablering af Offentlig-Private Partnerskaber (OPP), samt partnerskaber med andre offentlige og semioffentlige aktører, skabes mulighed for, at disse kan deltage i udviklingen af nye produkter og få del i værditilvæksten af de ressourcer som styrelsen forvalter. OPP danner grundlag for, at der samlet set skabes flere miljøgoder end hvis det var en opgave det offentlige / Skov- og Naturstyrelsen skulle løfte alene.

I denne handlingsplan præsenteres nogle af de partnerskaber, som styrelsen har haft gennem de senere år, det præciseres inden for hvilke rammer Skov- og naturstyrelsen arbejder med partnerskaber samt, hvordan styrelsen ønsker at videreudvikle og udbrede anvendelsen af partnerskaber.

Med handlingsplanen vil styrelsen arbejde for, at der fremover etableres flere partnerskaber med private, offentlige og semioffentlige organisationer med henblik på samarbejde om etablering og vedligeholdelse af naturværdier og friluftaktiviteter, som er til glæde for borgerne.

Hans Henrik Christensen, direktør, september 2006



Indholdsfortegnelse

Forord	2
1. Introduktion til OPP	3
1.1 OPP – ET NYT VÆRKTØJ	3
1.2 HVORFOR OG HVORNÅR ANVENDES OPP?	3
2. OPP erfaringer fra England og Holland	3
3. OPP i Skov- og Naturstyrelsen	3
3.1 PARTNERSKABSTYPER	3
3.1.1 <i>Offentlig – Private Partnerskaber</i>	3
3.1.2 <i>Offentlig - Offentlige Partnerskaber</i>	3
3.1.3 <i>Offentlig - Semioffentlige Partnerskaber</i>	3
3.1.4 <i>Partnerskaber med flere forskellige typer partner</i>	3
4. Rammerne for OPP i Skov- og Naturstyrelsen	3
4.1 PARTNERSKABETS INDHOLD	3
4.2 PARTNERSKABETS FASER	3
5. Sigtelinjer for Skov- og Naturstyrelsen videre arbejde med OPP	3
5.1 VIDEREUDVIKLING AF PARTNERSKABER I SKOV- OG NATURSTYRELSEN	3
5.1.1 <i>Lokale grønne partnerskaber</i>	3
5.1.2 <i>Konkrete udviklingsforslag</i>	3
6. Litteratur	3



1. Introduktion til OPP

Offentlig-Private Partnerskaber (OPP) er et relativt nyt værktøj til at varetage offentlig opgaveløsning. Det er også et værktøj som anvendes på forskellige måder og som der ikke findes én gængs opfattelse af. Hensigten med dette indledende kapitel er derfor kort at skildre, hvilke grundlæggende tanker OPP er baseret på, samt hvorfor og hvornår OPP anvendes i den offentlige opgavevaretagelse.

1.1 OPP – et nyt værktøj

OPP er ét blandt flere nye værktøjer til at organisere offentlige opgavevaretagelse med. Partnerskabet indgås som oftest en offentlig og en privat part imellem og er kendetegnet ved, at disse supplerer hinanden og drager nytte af hinandens respektive kompetencer og know-how i opgaveudførelsen. Karakteristisk ved OPP er endvidere, at det er den private aktør som står for den væsentlige del af investeringerne og at parterne deler risici forbundet med opgaven.

OPP kan betragtes som en form for udlicitering, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet. Kontrakten for OPP er dog ofte ikke så specifik som ved en traditionel udlicitering, da OPP typisk er baseret på løbende tilpasning og dialog partnerne imellem. Aftalerne indgås ofte for længerevarende perioder og kan løbe i op til 30 år.

1.2 Hvorfor og hvornår anvendes OPP?

I forbindelse med OPP er der fordele at høste for både den offentlige og den private part. Med et partnerskab der bygger på løbende dialog og sparring skabes der i højere grad end ved traditionel udlicitering rum til innovation. Samtidig opnår ansatte/frivillig mulighed for videndeling og kompetenceudvikling og der vil ske en mere effektiv ressourceudnyttelse. Ved at give den private part bedre incitamenter til at kontrollere opgaveløsningen, kan OPP også bidrage til at gennemførelsen af projekterne holdes inden for de opstillede tids- og budgetrammer. Dette viser blandt andet erfaringer fra naturprojekter i England og Holland¹. Brugere, som den konkrete opgave er rettet mod, vil også opleve en bedre kvalitet i den offentlige service.

Det er især oplagt at anvende OPP, hvor en offentlig aktør i samarbejde med en privat, kan opnå en mere effektiv opgavevaretagelse og en bedre service end den offentlige part kan alene. OPP skal derfor i udgangspunktet bruges hvor kvalitet og/eller effektivitet kan fremmes i den offentlige opgavevaretagelse. Det skal dog være naturligt at organisere opgaver som OPP, da brugen af OPP ikke er et mål i sig selv, men en hensigtsmæssig måde at udnytte samfundets ressourcer på. I forbindelse med større og længerevarende anlægsopgaver, hvor også driftsopgaver indgår, er anvendelsen af OPP i høj grad udbredt.

¹ Se kapitel 2 'OPP erfaringer fra England og Holland'.



2. OPP erfaringer fra England og Holland

England og Holland er blandt de europæiske lande, der har flest erfaringer med anvendelse af OPP i naturforvaltningen. I afsnittet neden for præsenteres essensen af de erfaringer fra England og Holland, som er beskrevet i rapporten 'Beskrivelse af OPP-eksempler fra Naturforvaltningen i England og Holland' der er udarbejdet af Center for Skov, Landskab og Planlægning, i 2005 som et led i SNS's OPP handlingsplanarbejdet.

Tættere samarbejde mellem den offentlige og private sektor

I starten af 1990'erne begyndte OPP at opstå i England. I denne forbindelse blev Private Finance Initiative (PFI), hvis formål er at skabe tættere samarbejde mellem den offentlige og private sektor, oprettet. PFI skal bidrage til, at de aftaler, der indgås offentlige og private parter imellem er sikret på lang sigt. Partnerne forpligter sig til langsigtet samarbejde gennem en fælles risikotagen.

OPP forum

I 2001 blev der ligeledes i England på privat initiativ, oprettet et forum, der har til formål at samle erfaringer og promovere de fordele der er ved OPP. Forumets erfaringer viser bl.a. at effektiviteten i OPP projekter er langt højere end ved traditionelle løsninger. Data fra cirka 400 projekter viser for eksempel at 70 % af de traditionelle udførte projekter var forsinket, hvorimod kun 24 % af OPP projekter overskred deadline. Tilsvarende forholder det sig med budgetoverskridelser, hvor OPP projekterne i 80 % af tilfældene har overholdt budgettet mod 27 % i forbindelse med de traditionelle projektmodeller. Sandsynligvis er forskellen et udtryk for finansieringsmodellens udformning og at de private partnere har et økonomisk incitament til at opfylde kontrakten til tiden.

Videnscenter for OPP inden for det grønne område

Det hollandske Ministerium for landbrug, natur og fødevarer (LNV) har, trods få OPP erfaringer i naturforvaltningen, etableret et videnscenter inden for det grønne område. Et tiltag, der vidner om en forventning til at OPP på det grønne område, vil få en større betydning i fremtiden.

Et grønt byprojekt med mange parter

Erfaringerne fra et hollandsk OPP projektet med såvel offentlige, semi-offentlige og private aktører, om udviklingen af en by, bestående af 10.000 huse, 600 ha vandområde og 800 ha naturområder, viser bl.a. at det er væsentlig at få afklaret, hvilken rolle private parter samt regionale og nationale myndigheder bør have. De offentlige myndigheder bør i højere grad blive bedre til at samarbejde i modsætning til at overvåge hinanden og delegere kompetencer. For myndighederne er det ligeledes en ny udfordring at skulle samarbejde med kommercielle partnere. Det er desuden centralt at målet om profit skal gøres klart og efterstræbt, og afhængighed af tilskud skal mindskes. Med andre ord skal der tænkes i udbytte for alle parter.



3. OPP i Skov- og Naturstyrelsen

Formålet med dette kapitel er, at komme et skridt nærmere OPP i Skov- og Naturstyrelsen (SNS). Dette gøres ved kort at præsentere de forskellige typer af partnerskaber, som SNS arbejder med samt i denne forbindelse, at fremhæve nogle konkrete eksempler på partnerskaber, som SNS har haft gennem årene.

3.1 Partnerskabstyper

Udover muligheden for, at etablere partnerskaber med private aktører, ser SNS også potentialer i partnerskaber med andre offentlige aktører, semioffentlige aktører² og partnerskaber, hvor der indgår flere typer af partnere. I SNS's partnerskabstankegang opereres der således med flere forskellige typer af partnerskaber. Disse partnerskaber kan omfatte opgaver vedr. såvel anlæg, f.eks. genopretning og skovpleje, som drift, f.eks. friluftsliv, naturpleje og skovdrift. Nedenfor angives eksempler på indhold i partnerskabstyperne, som eksemplificeres med nogle af de konkrete partnerskaber SNS har rundt om i landet.

3.1.1 Offentlig – Private Partnerskaber

Erfaringerne med private partnere er især fra driftsopgaver i skovdriften og om friluftsliv- og naturprojekter. I styrelsens driftsregioner foregår der løbende samarbejde med private entreprenører omkring driftsopgaver i skovdriften, f.eks. maskinskovning, flisning, udkørsel og plantningsopgaver. På distrikterne bortforpagtes arealer og rettigheder i stort omfang og der indgås partnerskaber om bygge- og anlægsopgaver, såvel bygningsvedligeholdelse som anlægsarbejde f.eks. i forbindelse med naturgenopretningsprojekter.

Eksempler:

- **Københavns Befæstning:** Der er indgået partnerskab mellem RealDania (100 mio.kr.), Kulturarvstyrelsen (25 mio.kr) og Skov- og Naturstyrelsen (50 mio.kr.) om, at gøre Københavns Befæstning til en attraktion i verdensklasse. Dette vil ske gennem lokale partnerskaber med kommuner, foreninger, private ejere mv. med fokus på landskab og byrum, friluftsliv og rekreation samt kulturarv og kulturmiljø.
- **Samarbejde med Dansk Ornitologisk Forening (DOF) om forbedring af levedygtigheder for truede fugle: 2003-2006:** Denne aftale handler om lokal dialog og medejerskab, samarbejde om truede engfugle, hjejle, hedehøg og rød glente. Som en del af projektet er der bl.a. gennemført lokal dialog mellem DOF og SNS om konkrete aktiviteter. Formidling af DOF's fugleobservationer gennem SNS's elektroniske kort, som er offentlig tilgængelige, var også en del af projektet. **2006-2009:** Aftalen fra 2003 videreføres og udvides til også at omfatte overvågning af almindelige fugle og adgang til DOF's overvågningsdatabase.
- **Nord Als Naturskole:** Naturskolen drives gennem et tæt samarbejde mellem Nordborg Kommune og Skov- og Naturstyrelsen, mens ombygningen og indretningen af skolen er gjort mulig ved økonomisk støtte fra Fabrikant Mads Clausens Fond (1,2 mio. kr.). Som følge af fondens donation skal naturskolen drives mindst frem til år 2014 og Danfoss Universe have en medarbejder repræsenteret i naturskolens bestyrelse. Dette har ført til et tæt samarbejde mellem naturskolen og Danfoss Universe og sat et kraftigt fokus på de naturvidenskabelige fag.
- **Skovhjælpere på Naturcenter Herstedhøje:** Siden efteråret 2005 har otte udviklingshæmmede arbejdet som skovhjælpere hos Københavns Statsskovdistrikt i Vestskoven. Her yder de service over for naturcenterets gæster og udfører skovarbejdsopgaver som

² Kaldes også interesseorganisationer som f.eks. Dansk Naturfredningsforening eller halvoffentlige organisationer som f.eks. vandforsyningsselskaber.



rydning af krat og vedligeholdelse af publikumsfaciliteter. Projektet er både til gavn for de udviklingshæmmede, publikum på naturcentret og SNS, som nu kan tilbyde en bedre service til publikum. Projektet er et samarbejde mellem SNS og den private fond "Skov, Natur og Friluftsværkstedet" samt bo- og dagtilbud i Københavns Amt. Skovhjælperne og deres leder er ansat af fonden, som også har så en aftale med SNS om drift af naturcenteret.

- **Geocenter Møns Klint:** Fonden Geocenter Møns Klint har påtaget sig at bygge og drive et geocenter på Møns Klint for midler indsamlet fra private, fonde, myndigheder mv. SNS har overdraget opgaven ved kontrakt i september 2005, men ejer stadig jorden.
- **Video om Klitheden:** SNS indgik fra 2002 til 2005 i partnerskab med TV Midt/Vest om produktion af en video om Klitheden. TV Midt/Vest har bidraget med øget eksponering af projektet, gennem produktion af TV- udsendelser om Klitheden. Partnerskabets mål var at øge kendskabet til klithedenaturen og klithedeprojektets mål og indhold.
- **Køb af Svanninge Bjerge:** Bikubenfonden har købt skoven 'Svanninge Bjerge' på Fyn af Steensgaard Gods. Fonden ønsker at åbne op for skoven og sikre adgang til naturen, hvilket er i overensstemmelse med de principper som SNS's egne arealer drives efter.
- **Læring og erfaringsudveksling:** Indgåelse af samarbejdsaftale med SAS-Institute, hvor den udvekslede ydelse primært er gensidig læring og erfaringsudveksling i forbindelse med udvikling og drift af styrelsens Ledelsesinformationssystem.

3.1.2 Offentlig - Offentlige Partnerskaber

Samarbejde med andre offentlige aktører har ofte været omkring etablering og drift af økobaser og naturskoler o.l. En økobase kan være en form for naturskole eller et bestemt sted i skoven - med eller uden bygninger. Til basen er der ofte knyttet et depot med udstyr til brug i naturen samt en bål - og lejrplads. Økobasen har en bestyrer / naturvejleder som underviser elever fra nærliggende skoler ude i skoven. På økobasen kan der også være mulighed for lejr- og overnatningsture, lærerkurser og udvikling af undervisningsmateriale som er egnet for læring i naturen. SNS har også haft en række forskelligartede partnerskaber med kommuner som eksempelvis har finansieret jordkøb i forbindelse med statslig skovrejsning på tidligere agerjord eller drift af statslige naturskoler. Medfinansiering af anlæg og drift af stier, p-pladser m.v. er også typiske partnerskaber med en anden offentlig part. Af offentlig-offentlige partnerskaber kan partnerskaber med forskningsinstitutioner, som har udført forskning for SNS, også nævnes.

Eksempler:

- **Samarbejde med sundhedssektoren:**
 - Lægehuse og ture i naturen:** I Thy har SNS indgået samarbejde med de 22 lægehuse om at levere formidlingsmateriale om ture i naturen til lægehusene, som stiller dem frem i venteværelserne. Hensigten er at fremme motion i naturen.
 - Lægehuse og brug af naturen:** På Møn er der med lægehuset i Stege indgået aftale om at lægehuset 'køber' en naturvejleder til at rådgive om brugen af naturen for især overvægtige patienter samt patienter som i øvrigt har brug for motorisk udvikling.
- **Sundhedsstyrelsen, "30 minutter om dagen":** Sundhedsstyrelsens årlige kampagne for mere motion hedder "30 minutter" og består af en generel informationskampagne fra Sundhedsstyrelsen, samt mange meget forskelligartede lokalt initierede aktiviteter. I 2006 har SNS stået for koordinering og fremme af kampagnes lokale aktiviteter i den kommende Region Sjælland, især med projekter som kan fremme, at børn og unge ændrer adfærd vedvarende i retning af mere motion. SNS har derfor haft kontakt til f.eks. skoler og kommuner i regionen. SNS bidrager med 500.000 kr. samt tilskud til små, lokale samarbejdsprojekter.
- **Samarbejde om skovrejsning med Københavns Energi:** I 2002 indgik SNS og Københavns Energi en rammeaftale om skovrejsning i hovedstadsområdet. Formålet med sam-



arbejdet er varigt beskyttelse af grundvandet. Projektarealer udgør også rekreative grønne områder, som er til gavn for befolknings friluftsliv. Samarbejdet løber over 30 år.

- **Skovbørnehave i Bakkely:** På SNS's ejendom Bakkelygård i Bakkely skov i Vemmelev har Korsør kommune indrettet en skovbørnehave, som benytter SNS's nyanlagte skov i Vemmelev. Kommunen har investeret ca. 4 mio. kr. i projektet mens SNS stiller bygningerne til rådighed til en nedsat leje.
- **Bio-manipulationsprojekt i Stubbergård Sø:** Projektet skal sikre søens målsætning som naturvidenskabeligt interesseområde og gunstig bevaringsstatus i habitatområdet. Det gennemføres i samarbejde med Ringkøbing Amt og Vinderup Kommune, der med hhv. 700.000 kr. og 200.000 kr. bidrager til projektets samlede budget på 1,8 mio. kr.
- **'Natur der dur':** SNS's Naturcenter Herstedhøje på Københavns Skovdistrikt afholdte i maj 2006 et naturvejledningsarrangement, 'Natur der dur', som især er målrettet Københavns Amds dag- og botilbud. Arrangementet blev bl.a. varetaget af det team af psykisk udviklingshæmmede, som dagligt sørger for bl.a. oprydning, salg af kaffe/te, information til skovgæsterne, hjælp med pasning af skoven samt produktion af brænde til bål.

3.1.3 Offentlig - Semioffentlige Partnerskaber

Med de semioffentlige parter har SNS bl.a. erfaringer med etablering af skov til grundvandsbeskyttelse. Dette har ofte været i samarbejde med kommunale driftsselskaber, såsom forsyningsvirksomheder/vandværker om etablering af skov til grundvandsbeskyttelse. Donation fra semioffentlige organisationer til anlægsarbejde, fx til lejrpladser på SNS's arealer, er også en type partnerskab som styrelsen har erfaring med.

Eksempler:

- **Statslig skovrejsning med Rotary:** Roskilde Østre Rotary Klub har støttet den statslige skovrejsning ved Himmelev Skov med 100.000 kr. Der er sket plantning af bøgeskov og etablering af en bålplads med klatresten og – kævler. Rotary ønskede at støtte den nye skov, samt at bruge skoven og bålpladsen til at øge samarbejdet og dialogen med to lokale skoler.
- **Skovrejsningsprojekt med 2. Sct. Georgsgilde i Korsør:** Sct. Georgsgildet har doneret 250.000 til anlæg af en spejderlejrplads i SNS's Højbjerg skovrejsningsprojekt. Der udover har Gildet selv hjemtaget medfinansiering fra Friluftsrådet. Pladsen blev indviet i april 2006 og er SNS's ejendom.
- **Vemmelev Skovlaug:** Det lokale samfund i Vemmelev har etableret Vemmelev skovlaug, hvis formål er at medvirke til, at det lokale samfund kan få så stor gavn og glæde af skoven som muligt på et bæredygtigt grundlag. Skovlauget fik bevilget 310.000 kr. fra SNS til etablering af et grønt forsamlingshus i SNS's bygninger i skoven. Den daglige administration af skovstuen forestås af skovlauget, som har hjemtaget medfinansiering på 90.000 kr. fra diverse fonde.
- **Motionsslangen og Hannenov Hestelaug ved Nykøbing F.:** SNS har sammen med lokale foreninger etableret en 22 km. sundhedssti rundt om Nykøbing F. samt et net af hesteruter i skovene uden for Nykøbing F. I begge projekter har foreninger hjemtaget medfinansiering (niveau 75.000 kr.) og /eller udfører konkret arbejde på projektet, så som anlæg af ridefaciliteter og udarbejdelse af kort. Foreningerne har desuden påtaget sig løbende driftsopgaver på projekterne.
- **Tog til Naturen:** SNS introducerede sammen med DSB 'tog til naturen' i perioden 2002-2004, hvor publikum bl.a. kunne tage med 'Stærekspressen' og opleve Sort Sol (millionstore stæreflokke), på 'Sælsafari' og se sæler på Fanø eller flagermusetur til Mønsted Klakgruber. Efter introduktionsfasen er fremvisningen overdraget til private aktører.



3.1.4 Partnerskaber med flere forskellige typer partner

SNS's erfaringer med partnerskaber omfatter udover de overfor nævnte også partnerskabsaftaler, hvor der har været flere forskellige typer af parter involveret. F.eks. både en offentlig og en semioffentlig aktør, hvor disses kompetencer supplerer hinanden i vidt forskellige opgavetyper.

Eksempler:

- **Spor i Landskabet:** Projektet har eksisteret siden 1997 og baseret på et samarbejde mellem Amtsrådsforeningen, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Skovforening, Friluftsrådet, Landbrugsraadet, Landdistrikternes Fællesråd og SNS. Formålet er at forbedre befolkningens muligheder for at opleve den danske natur på egen hånd og få adgang til steder, hvor befolkningen ifølge lovgivningen normalt ikke har lov at færdes. Samtidigt udarbejdes der foldere med beskrivelse af vandrestierne. Skov- og Naturstyrelsen bidrager årligt med 200.000 kr.
- **Naturbus på Klosterheden:** Naturbussen på Klosterheden er finansieret af Leader (EU), Lemvig Kommune, Thyborøn-Harboøre Kommune, Struer Kommune, Holstebro Kommune, Ringkøbing Amt, Friluftsrådet, Cheminova og SNS. Naturbussen blev indviet 1. marts 2006 og drives af SNS ved Klosterheden Statsskovdistrikt, i samarbejde med turisterhvervet.
- **Begrænsning af okkerbelastningen i Goldbækken:** SNS har samarbejdet med Vejle og Ringkøbing Amter samt Brande Kommune om, at begrænse okkerbelastningen i Goldbækken, som er en del af Skjern Åsystemet. Bonusmøllen og kartoffelmelsfabrikken KMC i Brande bidrager økonomisk.
- **Muskelsvindsfonden:** Muskelsvindsfonden har et kørestolsdesignet feriecenter tæt ved SNS's Højbjerg skovrejsningsprojekt ved Korsør. I samarbejde med Muskelsvindfonden og Korsør kommune har SNS udarbejdet et projekt, som via anlæg af et net af kørestolsegnede stier vil binde Højbjerg sammen med Muskelsvindfondens feriecentre samt kysten langs Storebælt og Korsør By. SNS bidrager med en anlægsbevilling på 500.000, samt anlæg af den del af stinettet som ligger på SNS's areal. Korsør kommune bidrager ved at lægge jord til, samt den daglige drift af stien. Muskelsvindfonden bidrager med fundraising og sekretariatsfunktion.

De ovenfor nævnte partnerskabstyper kan betragtes som partnerskaber, hvor omdrejningspunktet er **markedsførte goder** eller **ikke-markedsførte goder**. De markedsførte goder er eksempelvis opførelse og drift af overnatningsfaciliteter, forlystelses- og restaurationsvirksomhed, kontorfaciliteter m.v., mens de ikke-markedsførte goder kan være en virksomheds vilje til at finansiere velfærdsgoder, så som skovrejsning og faciliteter for friluftsliv, private 'grønne fonde' og organisationer der har driftsformål der er beslægtet med SNS's formål eller donationer fra enkeltpersoner/grupper. Sådanne finansieringer/donationer sker ofte af imagemæssige årsager for at opnå en 'grøn profil' eller for at bidrage til, at styrke de rekreative muligheder i de lokale naturområder. SNS tror at OPP og det samarbejde der ligger heri, kan lede et til godt og grønt image for alle parter.



4. Rammerne for OPP i Skov- og Naturstyrelsen

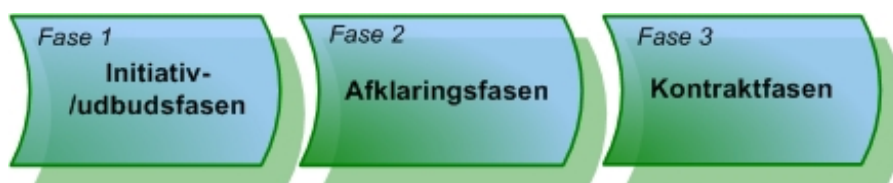
Som påpeget indledningsvist eksisterer der ikke én fælles og forankret forståelse af, hvad et offentlig-privat partnerskab omfatter. Med OPP som værktøj til organisering af offentlig opgavevaretagelse synes der derimod at være stor frihed til, selv at definere og udstikke rammerne for, hvorledes et partnerskab gribes an. Dette er i tråd med SNS's forståelse af OPP, idet den muliggøre løbende at afsøge nye former for partnerskaber, og lade partnerskabernes indhold, organisering, finansiering m.v. variere fra gang til gang. Det samme gør sig gældende for partnerskaber som SNS indgår med andre offentlige institutioner eller semioffentlige organisationer.

Til trods for at SNS opererer med stor fleksibilitet for så vidt angår partnerskaber, synes det dog nødvendigt at udstikke rammer for, hvad SNS forstår ved et partnerskab og dets faser. Dette gøres nedenfor med henblik på, at afklare hvordan SNS's eventuelle partnere har en ramme at tage udgangspunkt i.

4.1 Partnerskabets indhold

Hvad angår indholdet af et partnerskab synes SNS's partnerskabserfaringer at afspejle, at der findes lige så mange former for opgaver der løses i partnerskaber, som der findes partnerskaber i SNS. Dette betyder at indholdet af SNS's partnerskaber spænder bredt, men ofte inden for anlægs- og/eller driftsopgaver. Vigtigst er det dog partnerskabernes indhold danner grundlag for, at der samlet set skabes flere naturgoder end hvis det var en opgave det offentlige / SNS skulle løfte alene, og at opgaverne bidrager til realiseringen af styrelsens formål og visioner.

4.2 Partnerskabets faser



Initiativ-/udbudsfasen:

- Alle private, offentlige og semioffentlige organisationer kan tage initiativ til at igangsætte et partnerskab, som ønskes indgået med SNS. Hvis partnerskabet omfatter driftsopgaver kan SNS sende det i udbud. Indgangen til et partnerskab kan være via et lokalt statsskovdistrikt eller den centrale styrelse.³
- Har SNS en opgave som ønskes løst ved et partnerskab kan styrelsen vælge at sende opgaven i udbud efter reglerne om udlicitering. Aftalegrundlaget vil da typisk indeholde en ændret rollefordeling end den traditionelle, hvor styrelsen bestiller en bestemt tjenesteydelse som udføres af en privat aktør, hvorefter styrelsen kontrollerer udførelsen.

Afklaringsfasen: Forud for igangsættelsen af et partnerskab er det nødvendigt, at parterne får afklaret og opnår enighed om bl.a. partnerskabets varighed, styring og finansiering samt at dette nedfældes i en skriftlig aftale, der underskrives af parterne.

- **Varighed:** Partnerskabets varighed vil naturligvis afhænge af projektets indhold og omfang, men et partnerskab indgås ofte for en længere periode end ved tradi-

³ Se www.skovognatur.dk



tionelt udbud af tjenesteydelser – især grønne partnerskaber⁴ og ved længerevarende anlægsopgaver med efterfølgende drift.

- **Rollefordeling, styring og ansvar:** Partner skal under projektet drage nytte af hinandens kompetencer og supplere hinanden i opgaveløsningen. Men det er vigtigt at rollerne i forbindelse med projektets centrale faser afklares inden opgaven indledes. Det bør ligeledes afklares, hvorledes projektet styres. Ansvar og risici bør deles partnerne imellem.
- **Finansieringen:** Finansieringen aftales partnerne imellem. Det må oftest forudsættes at den private part bidrager med en væsentlig del af investeringerne. Frivillig arbejdskraft anses også en form for finansiering og her er det i høj grad de semioffentlige/interesseorganisationer der kan bidrage. Partnerskaberne skal understøtte styrelsens naturpleje og indsats for friluftslivet, men samarbejde om konkrete tiltag, skal gavne begge parter.

Kontraktfasen: Partnerskaber om anlægs- og/eller driftsopgaver etableres som nævnt efter reglerne om udlicitering.

- **Kontrakten:** De overfornævnte punkter under afklaringsfasen bør som minimum være en del af den skriftlige aftale der skal indgås partnerne imellem. Det er dog vigtigt at holde for øje, at der i partnerskaber som SNS indgår, er fokus på output, hvilket muliggør en løbende tilrettelæggelse. Erhvervs- og Boligstyrelsen har udviklet en basiskontrakt til OPP, som er baseret på erfaringer fra udlandet og tilpasset en dansk kontekst. Basiskontrakten er ganske omfattende og beregnet til OPP i forbindelse med byggeri, men kan bruges som inspiration. Den kan hentes på www.udbudsportalen.dk/515444.

⁴ Se afsnit 5.1.1 'Grønne Partnerskaber'



5. Sigtelinjer for Skov- og Naturstyrelsen videre arbejde med OPP

Som beskrevet indledningsvist har SNS tradition for at anvende partnerskaber som organiseringsform for forskellige opgaver. Dette vil styrelsen fortsat arbejde for, samtidig med at fokus rettes mod udviklingen af partnerskabernes form og indhold og mod etableringen af flere partnerskaber, som giver private, andre offentlige og semioffentlige parter mulighed for at deltage i udviklingen af naturværdier og friluftaktiviteter. I dette afsnit angives sigtelinjer for, hvorledes styrelsen vil bestræbe sig på at arbejde mod disse målsætninger. Der er hentet inspiration i erfaringer fra England og Holland. Jf. kapitel 2.

5.1 Videreudvikling af partnerskaber i Skov- og Naturstyrelsen

SNS er først og fremmest interesseret i at videreudvikle partnerskaber om medfinansiering af velfærdsgoder i statens skove. Der er mange lokale interesser knyttet til skovene. Først og fremmest kan kommunerne have en interesse i at inddrage skovene for at fremme mulighederne for friluftsliv og naturoplevelser for kommunens borgere. F.eks. kunne kommunen gå ind som 'medejer' af faciliteter som skovlegepladser, grillpladser, stier/ruter m.v. Private aktører som f.eks. sports- og fritidsanlæg, hoteller, bolig- og grundejerforeninger, eventbureauer, teambuildingarrangører, filmselskaber m.v. kunne have tilsvarende interesser. De private skove ville også kunne indgå i sådanne partnerskaber, og det er vigtigt, at der sker en erfaringsudveksling og koordinering mellem den offentlige og den private skovsektor, så disse understøtter og supplerer hinandens ydelser. Hos turistbranchen ser SNS også et evt. potentiale i at samarbejde om 'naturturisme'.

Samarbejde med vandværker om gennemførelse af naturgenopretning og skovrejsning til sikring af grundvandsressourcer anses ligeledes fortsat for at være et felt, der har gode vækstmuligheder. Hos andre semioffentlige organisationer ses der ligeledes et betydeligt potentiale for fremover i højere grad, at indgår i partnerskaber. Denne type organisationer er ofte kendetegnet ved en bred offentlig forankring, en høj grad af troværdighed hos befolkningen og ikke mindst et solidt erfaringsgrundlag med partnerskaber. Dette er kapaciteter, som efterspørges i forbindelse med OPP og de semioffentlige organisationer betragtes derfor som et godt supplement til SNS's udvikling af naturværdier og friluftaktiviteter – især i lokalområderne, hvor lokal forankringen spiller en stor rolle.

Styrelsens driftsorganisation anvender løbende udbud af driftsopgaver, både af kortere og længere varighed. Hvor opgaveløsninger strækker sig over længere tid vil der være mulighed for, at aftale udførelsen inden for visse rammer. Sådanne aftaler kan få karakter af partnerskaber. Styrelsen vil når mulighederne opstår derfor, undersøge om OPP kan bidrage til en mere effektiv løsning af sådanne opgaver. Skov- og Naturstyrelsen opbygger gennem sin virksomhed en særlig kompetence på aktiviteter rettet mod natur, f.eks. naturnær skovdrift, naturgenopretning, naturforvaltning, naturformidling m.v. Styrelsen vil stille disse kompetencer til rådighed for den private sektor gennem partnerskaber. Dette kan ske på kommercielle vilkår. I mange tilfælde vil styrelsen også have en interesse i at udbrede kompetencen – herunder også til andre udbydere – idet dette vil bidrage til udmøntning af Miljøministeriets naturpolitiske målsætninger.

5.1.1 Lokale grønne partnerskaber

'Lokale grønne partnerskaber' er et nyt initiativ til at fremme og udvikle anvendelsen af partnerskaber på det grønne område. Formålet med denne type partnerskab er, at gøre en indsats for det lokale friluftsliv og naturliv samt at bidrage til en større sammenhæng mellem lokal og national naturindsats. Et grønt partnerskab skal være baseret på lokalt engagement, således at der skabes lokal forankring og ansvar for naturen. Indsatsen skal dog løftes af mange – staten, kommu-



nerne, den enkelte borger samt interesseorganisationer på det grønne område. Der skal samarbejdes og udveksles erfaringer om f.eks. naturbeskyttelse og friluftsmuligheder, så borgerne får størst mulig glæde af naturens mange oplevelsesmuligheder.

Til at fremme grønne partnerskaber er der indgået en aftale mellem Kommunernes Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet og Miljøministeriet. Aftalen er gældende fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2009, og har til formål at udbrede og underbygge mulighederne i frivillige, lokalt forankrede friluftss- og naturprojekter. Hensigten er, at friluftss- og naturprojekter, baseret på lokalt engagement, skal skabe lokal forankring og ansvar for naturen. Projekter kunne f.eks. indebære::

”Forbedring af færdselsmulighederne i landskabet, f.eks. sammenhængende stinet, cykelstier, naturruter eller lignende. Dette kan ske ved at f.eks. kommunen anlægger cykelsti så det vil være muligt for borgerne at bevæge sig af stier og andre bløde færdselsårer rundt i landskabet. Skov- og Naturstyrelsen anlægger, hvor stien bevæger sig gennem statslige arealer, f.eks. bålpladser og shelters. Friluftsrådet giver tilskud til oprettelse af en privat drevet naturovernatningsplads.”⁵

Organiseringen og igangsættelsen af grønne partnerskaber indenfor aftalen sker lokalt i et samarbejde mellem kommuner, lokale græsrods- og interesseorganisationer samt det lokale statskovdistrikt, som vil inspirerer og vejlede projektansøgere. Der vil desuden blive oprettet en hjemmeside om samarbejdet. Af aftalen fremgår endvidere, hvorledes aftalens partnere bidrager med ressourcer til aktiviteterne.

5.1.2 Konkrete udviklingsforslag

Nedenfor angives en række sigtelinjer for / initiativer til, hvorledes partnerskaber i Skov- og Naturstyrelsen også kan udvikles. Listen er ikke udtømmende, men skal ses som input til nytænkning af roller for styrelsen og parter i kommende samarbejdsaftaler.

- Der skal arbejdes for at OPP bliver en normal måde at tænke udbud på – både i centralstyrelsen og på distrikterne.
- I forbindelse med fremtidig regeldannelse, f.eks. styrelsens udbudspolitik, vil der blive arbejdet for, at anvendelsen af OPP fremmes.
- I samarbejde med f.eks. Dansk Naturfredningsforening kan der udvikles et koncept for 'Volunteering' (frivillig arbejdsindsats) i forbindelse med udførelse af for eksempel naturpleje.
- Evt. etablering af 'guideordning' med frivillige, der lokalt kan supplere styrelsens naturvejledere.
- I forbindelse med opførelse af visse faciliteter i tilslutning til de kommende nationalparker vil disse, om muligt, blive gennemført som OPP.
- Oprettelse af en idébank på Internettet, hvor offentligheden opfordres til at bidrage med konkrete forretningsidéer, f.eks. via e-mail eller i en debat, hvor styrelsen via sin arealforvaltning er en naturlig deltager.
- Oprettelse af et forum/videnscenter, som har til formål at samle op på OPP erfaringer på det grønne område, samt evt. at informere om og støtte op om OPP. Jf. Rammeaftalen om Grønne Partnerskaber.
- Øget samarbejde med transportselskaber som f.eks. HUR/DSB/Metroen eller Københavns kommune om især hovedstadens borgeres muligheder for at komme ud i naturen.

⁵ Rammeaftale om Grønne Partnerskaber mellem KL, DN, Friluftsrådet og Miljøministeriet, 2006



- Undersøges om der kan indledes samarbejde med zoologiske haver m.v. omkring formidling af dansk natur.
- Styrelsen vil udveksle erfaring med den private skovsektor om mulighederne for partnerskaber gensidigt og med andre, herunder også fortsat udvikling af alternative indkomstmuligheder.
- Styrelsen vil rette opmærksomheden mod eksterne interessenter der ønsker at investere i skov og natur, f.eks. af imagemæssige grunde.
- Styrelsen vil undersøges om der kan indledes yderligere partnerskaber med forskellige typer af organisationer omkring formidling af dansk natur.



6. Litteratur

Følgende litteratur er brugt som inspiration i forbindelse med udarbejdelse af 'Handlingsplan for offentlig-Private partnerskaber i Skov- og Naturstyrelsen':

Beskrivelse af OPP-eksempler fra Naturforvaltningen i England og Holland, Christina Kjærby og Niels Stange, Center for Skov, Landskab og Planlægning, Skov- og Naturstyrelsen, 2005

Erhvervs- og Byggestyrelsens basiskontrakt til OPP, www.udbudsportalen.dk/515444

Katalog over styreformer i den offentlige sektor,
www.medarbejderportalen.dk/Index.asp?Menu=60000

Rammeaftale om Grønne Partnerskaber mellem KL, DN, Friluftsrådet og Miljøministeriet, 2006

Regeringen, januar 2004, Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP), www.oem.dk

Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside: www.skovognatur.dk

Udbudsportalen om OPP: www.udbudsportalen.dk/513429