

## Notat angående fordele og ulemper ved finansieringsform.

### Baggrund

I forbindelse med at det indstilles, at anlægsprojektet Nyt Hospitalsapotek i Skejby gennemføres som et Offentligt-Privat Samarbejde, ønskes det belyst hvilke konsekvenser dette har sammenlignet med en traditionel finansiering via regionens anlægsramme.

Dato 21-11-2019

Sagsbehandler Torben Agerkilde

Torben.Agerkilde@stab.rm.dk

Tel. +4521526324

Sagsnr. 1-31-72-1837-18

Side 1

### Mulige finansieringsformer ved anlægsprojekter

Regionen har principielt tre forskellige muligheder for at finansiere større anlægsprojekter<sup>1</sup>. Det kan foregå a) via regionens egne anlægsmidler, b) ved låneoptag eller c) ved leasing-finansiering. De to første alternativer er begge omfattet af anlægsloftet, det tredje alternativ er derimod driftsfinansieret og er ikke omfattet af anlægsloftet. De to sidstnævnte er begge omfattet af deponerings-forpligtelse fra regionens likvide beholdning, medmindre der kan opnås tilsagn om deponeringsfritagelse.

Kombinationen af det såkaldte anlægsloft og de behov, der på nuværende tidspunkt er oplyst gør, at regionsrådet i 2017 godkendte en række hensyn ifm. anlægsprioriteringen – herunder at det skal undersøges hvorvidt et givent projekt ved sin gennemførelse har et effektiviseringspotentiale som vil kunne afholde driftsudgifterne ved en alternativ finansiering, således at projektet ikke belaster den regionale Investeringsplan. Derfor undersøges løbende, hvilke projekter, der kunne være egnede til gennemførelse via f.eks. leasingfinansiering<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Som supplement til de tre nævnte finansieringsformer for større anlægsprojekter, kan mindre anlægsprojekter under visse forudsætninger finansieres af centrale driftsmidler øremærket til formålet.

<sup>2</sup> Leasingfinansiering anvendes traditionelt ved udstyrs- og apparaturinvesteringer, ESCO står for Energy Saving COoperations som er en model, der anvendes ved energibesparende investeringer, OPP, Offentlig-Privat Partnerskab, er typisk en samlet pakke, hvor anlægsprojekt, finansiering og efterfølgende bygningsdrift udbydes samlet til en ekstern part, og OPS, Offentlig-Privat Samarbejde, er typisk er mindre omfattende aftale. Her kan drifts- eller finansieringsydelsen begrænses eller helt udelades af aftalen.

ESCO-, OPP- eller OPS-konstruktioner, samt hvilke effektiviseringer/driftsbesparelspotentialer de enkelte projekter har. En alternativ finansiering af et eller flere projekter kan dermed aflaste investeringsplanen og sikre hurtigere gennemførelse og ibrugtagning.

### Privat eller offentlig finansiering

Der er ved valg af OPS eller OPP som projektform mulighed for at benytte enten privat eller offentlig finansiering. Ved privat finansiering er det den eksterne part, som forestår finansieringen som en del af kontrakten. Denne løsning vurderes traditionelt at have relativt høje kapitalomkostninger, da finansiering normalt foretages af en tredje-part for entreprenøren/driftsoperatøren. Den offentlige bygherre (kommune eller region) kan således normalt finansiere sig billigere end den private samarbejdspart. I øjeblikket vurderes denne forskel at være på 2-3% af anlægssummen årligt.

Ved valg af OPS/OPP med offentlig finansiering er der principielt de samme tre finansieringsformer som er nævnt under "Mulige finansieringsformer ved anlægsprojekter", a) regionens anlægsmidler, b) låneoptag eller c) finansiel leasing. Der gælder de samme regler angående anlægsloft og deponering, som ved øvrige anlægsprojekter.

Ved valg af OPP/OPS med offentlig finansiering via finansiel leasing vælger den offentlige bygherre således at udbyde projektet i to separate ydelser for at få den bedste samlede pris, og dermed totaløkonomi. Der udbydes henholdsvis a) en OPP-kontrakt som indeholder en kombineret totalentreprise- og drifts-/vedligeholdelsesydelse, og b) en kontrakt på en finansiel tjenesteydelse. De to kontrakter er reelt uafhængige af hinanden.

Karakteristika og konsekvenser ved de nævnte finansieringsformer fremgår af nedenstående oversigt:

Finansieringsform	Omkostninger	Omfattet af anlægsloft	Omfattet af deponeringsforpligtelse*
Egne anlægsmidler	Ingen	Ja	Nej
Låneoptag	Lav rente	Ja	Ja
Leasing-finansiering, - offentlig fremmedfinansiering	Lav rente + administration	Nej	Ja
Leasing-finansiering, - privat fremmedfinansiering	Markedsrente + administration + avance	Nej	Ja

\* *Visse formål, så som investeringer i energibesparende foranstaltninger, er undtaget deponeringsforpligtelsen.*

Den nuværende økonomiaftale indeholder en deponeringsfritagelsespulje, hvor det er muligt at ansøge om deponeringsfritagelse for konkrete projekter. Det er en forudsætning, at projektet finansieres ved privat finansiering og derfor er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at opnå deponeringsfritagelse til OPS-projekter med offentlig, finansiel leasing.

Der er ikke sikkerhed for, om der bliver opslået tilsvarende deponeringsfritagelsespuljer i de kommende økonomiaftaler og ej heller om kravet til privatfinansiering bibeholdes.

Valget af finansieringsform kan have indflydelse på hvilke forbehold, der skal tages i forbindelse med kontrakt og samarbejde med totalentreprenør/OPP-leverandør, men Region Midtjylland har efterhånden opbygget en del erfaring med håndtering af både traditionelle totalentrepriser og OPP/OPS, og det vurderes derfor ikke at ændre på risiko-billedet i forbindelse med entreprenør- hhv. OPP-leverandør-samarbejdet, hvilken finansieringsform der vælges. Der kan således fokuseres på anlægs- og totaløkonomien i projektet/finansieringen, samt hvilke reelle muligheder der er, for at finansiere det enkelte anlægsprojekt.

Konkret har Region Midtjylland på nuværende tidspunkt valgt at gennemføre/finansiere følgende anlægsprojekter uafhængigt af anlægsrammen:

- OPP-projekter, hvor anlæg, bygningsdrift og finansiering er samlet hos ekstern part:  
Nyt psykiatrisk Center i Skejby  
Parkeringshuse på tværs af regionen (Horsens, Randers, Silkeborg, Skejby)
- OPS-projekt, hvor anlæg og begrænset bygningsdrift er samlet hos ekstern part, og hvor der er indgået separat aftale om finansiel leasing af regionen (deponeringsforpligtelse):  
Nyt køkken ved AUH
- Leasingfinansieret ejerlejlighedskonstruktion (deponeringsforpligtelse):  
Den andel af Forum i Skejby, som tilhører regionen, og som ikke er finansieret via Kvalitetsfondsprojektet DNU.

### **Nyt Hospitalsapotek i Skejby**

På baggrund af det fornyede budget for Hospitalsapoteket i Skejby er det vurderet, at der ikke kan frigøres tilstrækkelig anlægsramme i den periode, hvor projektet skal finansieres, for at der kan ibrugtages på det nødvendige tidspunkt – inden udflytningen fra Nørrebrogade. Det er derfor ikke muligt at anvende anlægsmidler eller låneoptag. Det er påkrævet, at projektet gennemføres og kan ibrugtages inden lejeaftalen om Nørrebrogade udløber i 2023, for at kunne sikre den fortsatte drift og understøttelse af klinikken, og det er derfor nødvendigt at anvise en finansiering, der ikke er omfattet af anlægsloftet. Af de to mulige finansieringstyper vurderes den offentlige finansiering, finansiel leasing, at være økonomisk mest gunstig for regionen på grund af de lavere omkostninger, men jf. de nuværende regler vil de være nødvendigt at deponere, da der ikke kan søges om fritagelse.

Det vurderes, at udgifterne til et OPS-projekt vil kunne afholdes af effektiviseringsgevinster som opnås ved ibrugtagningen af det nye Hospitalsapotek – særligt vil automatisering af produktion, lager m.v. have en gunstig indflydelse på driftsøkonomien, men der vil også være generelle effektiviseringer på baggrund af bedre faciliteter, samling af funktioner, optimerede arbejdsgange, minimerede udgifter til transport etc. Udgiften vurderes derfor ikke at komme til at belaste hverken Hospitalsapotekets eller regionens centrale driftsbudget efterfølgende.

### **Fordele og ulemper ved OPP-/OPS-modellen**

En OPP-kontrakt løber typisk over mellem 15 og 25 år. OPP kan give totaløkonomiske fordele, fordi den private leverandør har mulighed for at vælge de løsninger, der er mest effektive set på tværs af anlæg og vedligeholdelse over en længere periode. Samtidig indebærer OPP en systematisk funderet deling af risici, der har til formål at sikre at henholdsvis den offentlige og den private part bærer ansvaret for de risici, de hver især kan varetage bedst og billigt. Hver part gør således det, de er bedst til.

Karakteristisk for de projekter, som regionen hidtil har udbudt på denne måde, er at der igennem samarbejdet mellem region og ekstern part er udviklet gode løsninger, økonomien og tidsplaner er overholdt, og man har haft relativt problemfri overdragelse og ibrugtagning, fordi de samme entreprenører som opfører byggeriet også hæfter for den efterfølgende drift. Herudover vil projektet som nævnt ovenfor også finansieringsmæssigt blive frigjort fra Investeringsplanen, og vil dermed kunne gennemføres på det nødvendige tidspunkt, uden at dette har negative konsekvenser for andre anlægsprojekter, som så ville skulle have været aflyst/udskudt for at give plads indenfor anlægsrammen.

På den negative side ligger primært den "præmie", som skal afholdes til den eksterne part, for at påtage sig en væsentlig del af de opgaver og risici, som typisk ligger hos ordregiveren i traditionelt organiserede bygge- og anlægsopgaver. Til gengæld vil der for præmien opnås en stor sikkerhed for den samlede økonomi (både ift. anlæg og bygningsdrift), overholdelse af tidsplan, ibrugtagning på det ønskede tidspunkt samt minimerede udbudsmæssige risici ifm. grænseflader, fejl og mangler, tvister, forsinket ibrugtagning, samt de drifts- og kliniske udfordringer det vil give for alle aftagere af Hospitalsapotekets ydelser, hvis nye faciliteter ikke er klar til ibrugtagning, når lokalerne på Nørrebrogade skal afleveres i 2023.

Region Syddanmark har i 2016 evalueret gennemførelse af et større OPP-projekt, og har i denne forbindelse sammenlignet anlægsøkonomien set i forhold til det samme projekt, hypotetisk gennemført i en totalentreprise. Resultatet af sammenligningen viser en "præmie" for overførelse af opgaver og risici på ca. 3% af anlægssummen. Til gengæld har man fået budgetsikkerhed fra den dag, kontrakten blev underskrevet, man har undgået tvister, forsinkelser, fejl og mangler, ekstra omkostninger på drift ifm. forsinket ibrugtagning etc. Poster, som tilsammen potentielt ville have udgjort væsentligt mere end 3% af anlægssummen.