Regionshuset
Viborg
Koncernøkonomi
Skottenborg 26
Postboks 21
DK-8800 Viborg
Tel. +45 7841 0000
Tlf. 0000 0000

Til Indenrigs- og Boligministeren

Udtalelse vedr. statsrevisorernes beretning nr. 17/2020 om Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP)

Dato 05.08.2021
Sagsbeh. Rasmus Therkelsen
Direkte tlf. 5114 2240
rasthe@rm.dk

I forlængelse af Indenrigs- og Boligministeriets henvendelse af 29. juni 2021, hvor blandt andet Regionsrådet i Region Midtjylland jf. Rigsrevisorlovens § 18, stk. 3 anmodes om en udtalelse til brug for ministerredegørelsen vedr. Statsrevisorernes beretning nr. 17/2020 om Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP) fremsendes hermed de ønskede bemærkninger.

Generelt i forhold til Rigsrevisionens undersøgelse

Region Midtjylland mener, at Rigsrevisionen har haft et for snævert udgangspunkt i sin analyse af om regionerne i tilstrækkelig grad har vurderet OPP-projektformens fordelagtighed. Rigsrevisionen har konkluderet på baggrund af et for isoleret syn på økonomien i selve udbudsformen. Det har været et væsentligt element i regionernes vurdering af OPP- projektformen, at medtage de afledte drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer, som man indhenter som følge af projekterne, ikke mindst i psykiatrien.

OPP-finansiering af Psykiatrien i Skejby har således bidraget til at fremme hurtigere ibrugtagning af nye byggerier og behandlingsfaciliteter til gavn for patienterne. Dette gælder især i forhold til opgradering af de fysiske rammer i psykiatrien med deraf følgende drifts- og kvalitetsmæssige gevinster i form af øget behandlingskvalitet og patientsikkerhed.

Forhold i Statsrevisorernes kommentarer, specifikt for regionerne

Ad kritik af manglende dokumentation for projekters økonomiske fordele opvejer forøgede finansieringsomkostninger

Baggrunden for at opføre Region Midtjyllands parkeringshuse som OPP har været, at Region Midtjylland ikke ser driften af parkering som sin kerneopgave. Derfor har regionen heller ikke den fornødne ekspertise til dette. Det blev derfor anset for fordelagtigt at lade en privat part drive parkeringen, idet de har større ekspertise til dette, end den der fandtes i regionen.

Dermed var en OPP-løsning særligt fordelagtig til varetagelsen af denne opgave, idet den private part derved inddrages til at indrette p-huset til den mest effektive drift.

I forbindelse med beslutningen om regionens seneste P-hus, blev der desuden udarbejdet en OPP-egnethedsvurdering i samarbejde med Rambøll Management. Konklusionen var, at en sådan OPP-model ville være totaløkonomisk fordelagtig og realiserbar. Dvs. at der med en brugerbetaling samt en række andre realistiske forudsætninger vedrørende belægningsprocent, administrations- og vedligeholdelsesudgifter etc. er muligt at skabe en løsning, der både totaløkonomisk og funktionelt er bæredygtig.

De økonomiske rammebetingelser, som Region Midtjylland er underlagt, gjorde at OPP var eneste mulighed for at opføre en ny psykiatri. Der var dermed ikke tale om et valg mellem forskellige finansieringsløsninger, men et spørgsmål om ikke at udføre projektet, eller opføre dem som OPP. Regionen vurderede, at projektet var kritisk at gennemføre for at kunne levere en tilfredsstillende service.

Regionen har løbende analyseret på forskellige muligheder for at finansiere projektet. I 2011 gjorde regionen, ved fremsendt notat, Indenrigs- og Sundhedsministeriet opmærksom på, at regionens nødvendige anlægsinvesteringer alene kunne gennemføres ved lånefinansiering. Heri fremgik det bl.a., at gennemførelsen af psykiatriprojektet havde et stort effektiviseringspotentiale. Det har endvidere i beslutningsprocessen stået klart, at en forsinkelse af projektet, ville kræve renoveringer af den eksisterende psykiatri i Risskov for et trecifret millionbeløb, uden derved at afhjælpe, at de sundhedsfaglige rammer i Risskov var utidssvarende.

På baggrund af ovenstående vurderede regionen derfor, at valget af OPP var en økonomisk og sundhedsfagligt bedre løsning, end en mangeårig udsættelse af projektet.

Region Midtjylland vil fremadrettet have en øget opmærksomhed på at dokumentere, at OPP-projekters økonomiske fordele bør overstige de forøgede finansieringsomkostninger. Regionen mener, dog at en sådan analyse bør medtage flere forhold end de strengt økonomiske.

Det vil for eksempel også være relevant at medtage de afledte drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer, som man indhenter som følge af projekterne. Herunder også værdien af den kortere tidshorisont, der typisk vil være ved OPP i forhold til at afvente finansiering i pressede anlægsbudgetter.

Det vil også være relevant at inddrage overvejelser om de mulige negative konsekvenser ved ikke at gennemføre projektet. Det er således Region Midtjyllands erfaring, at valget oftere vil stå mellem en byg/byg ikke beslutning frem for et valg mellem et totalentrepriseprojekt med anlægsmidler og et OPP.

Ad kritik af manglende sammenligning mellem OPP og totalentrepriseprojektformen

Da Region Midtjylland traf beslutning omkring de nævnte OPP-projekter, var regionerne underlagt løsere dokumentationskrav end i dag.

Som Rigsrevisionen anfører, har det altid været et krav, at der ved disponering af offentlige midler udvises skyldige økonomiske hensyn. Region Midtjylland mener dog ikke, at der var specifikke krav til, hvordan dette blev dokumenteret, da regionen traf beslutning omkring de nævnte OPP-projekter. Det var således ikke et specifikt krav, at foretage en sammenligning mellem et OPP-projekt og et totalentrepriseprojekt, da hovedparten af regionens OPP-projekter blev besluttet.

Først i efteråret 2013 trådte en bekendtgørelse[1] i kraft, hvor regioner og kommuner blev pålagt de samme regler vedrørende kvalitet, OPP og totaløkonomi, som gælder for staten. Alene regionens anlæg af et P-hus i Skejby er besluttet senere end dette. Beslutningsgrundlaget indeholdt en OPP-egnethedsvurdering, der konkluderede, at OPP-projektet kunne finansiere sig selv gennem brugerbetaling. Vurderingen indeholdt ikke en sammenligning med et totalentreprise projekt, hvilket den burde, set i lyset af Rigsrevisionens konklusioner. Det skyldes dog, at vurderingen er udarbejdet før bekendtgørelsen trådte i kraft.

[1] Bekendtgørelse nr. 1170 af 4. oktober 2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri

Region Midtjylland tager Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning. Regionen tilstræber altid at overholde gældende regler. Ved fremtidige overvejelser omkring nye OPP-projekter, vil regionen derfor bestræbe sig på at dokumentere, at OPP-finansiering har en bedre business case end alternativerne, herunder foretage de nødvendige totaløkonomiske sammenligninger.

Ad problematik omkring, at samspillet mellem regionernes økonomiske rammebetingelser tilskynder til valg af OPP

Region Midtjylland bemærker, at Statsrevisorerne vurderer, at der er modstridende incitamenter i de forskellige regelsæt for regioner, der tilskynder til valg af OPP, samt at Finansministeriet bemærker, at der kan være grundlag for en fornyet drøftelse om en eventuel, fremadrettet OPP-pulje.

Region Midtjylland byder en sådan drøftelse velkommen, og håber, at der med denne beretning kan komme fokus på gode rammevilkår for regionale anlægsinvesteringer til gavn for landets sårbare og syge.

Der kunne eksempelvis åbnes op for, at en eventuel fremadrettet OPP-pulje kan søges af projekter med offentlig låne- eller leasingfinansiering. Dette vil alt andet lige give regionerne billigere adgang til projekter, der kan opnå de totaløkonomiske fordele ved OPP.