



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Marts 2021

UDKAST

Beretning til Statsrevisorerne om

Bygningsstyrelsens og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af OPP

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2.	Bygningsstyrelsens beslutningsgrundlag for valg af OPP-projektformen	10
2.1.	Bygningsstyrelsens opgørelse af de forøgede finansieringsomkostninger ved valg af OPP-projekter.....	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
2.2.	Dokumentation for kvantitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget.....	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
2.3.	Dokumentation for kvalitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget.....	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
3.	Regionerne beslutningsgrundlag for valg af OPP-projektformen.....	11
3.1.	Opgørelse af forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter	13
3.2.	Dokumentation for kvantitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget..	13
3.3.	Dokumentation for kvalitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget.....	14
3.4.	Regionernes begrundelser for valg af OPP-projektformen	16
	Bilag 1. Metodisk tilgang	20
	Bilag 2. Oversigt over Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
	Bilag 3. Ordliste.....	23

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1,
for så vidt angår Bygningsstyrelsen.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 1, nr. 1, for så vidt an-
går regionerne.

Beretningen vedrører finanslovens § 28.71.01 (Transportministeriet - Bygnings-
styrelsen) samt § 15.91 (tilskud til regionerne).

Fra 2015 til i dag har Bygningsstyrelsen ligget under Transportministeren (Fi-
nanslovens § 28). I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:
Benny Engelbrecht juni 2019 – i dag
Ole Birk Olesen 2016 - 2019
Hans Christian Schmidt 2015 - 2016

Fra okt. 2011 til juni 2015 lå Bygningsstyrelsen under Klima-, Energi- og Byg-
ningsministeriet (Finanslovens § 29). I undersøgelsesperioden har der været føl-
gende ministre:
Rasmus Helveg Petersen februar 2014 - juni 2015
Martin Lidegaard oktober 2011- februar 2014

Før 2011 lå Slots- og Ejendomsstyrelsen (som udarbejdede totaløkonomiske vur-
deringer i forbindelse med OPP) under Finansministeriet (Finanslovens § 7). I un-
dersøgelsesperioden har der været følgende ministre:
Claus Hjort Frederiksen april 2009 – oktober 2011
Lars Løkke Rasmussen november 2007 – april 2009
Thor Pedersen november 2001 – november 2007

Beretningen forelægges Transportministeriet og regionerne, hvis bemærkninger
vil blive afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om beslutningsgrundlaget for en række statslige og regionale OPP-projekter (offentligt-privat partnerskab) besluttet i perioden fra 2005 til medio 2020, herunder hvorvidt beslutningsgrundlaget dokumenterede, at OPP-projektformen i de respektive projekter var den økonomisk mest fordelagtige løsning.

2. Transport- og Boligministeristeren udstedte i 2003 en bekendtgørelse, som muliggjorde anvendelse af offentlig-privat partnerskab (OPP) (bkg. nr. 1135 af 15. december 2003). Folketinget besluttede ved en lovændring i 2005 (lovændring nr. 413 af 01-06-2005) ligeledes at anvende OPP som projektform ved offentlige anlægsprojekter. Lovændringen havde til formål at øge produktivitet og effektivitet i den danske byggesektor, efter at analyser havde vist, at byggesektoren var bagud i forhold til produktivitsudviklingen i andre brancher og lande. Det fremgik af lovforslaget, at staten i store byggesager skulle overveje, om der var fordele ved at bygge med OPP, i modsætning til at staten selv lader byggeriet opføre.

3. OPP er et offentlig-privat samarbejde, der også er en form for finansiell leasing, som bl.a. er kendetegnet ved, at etablering, drift og vedligeholdelse sammentænkes i en kontrakt, som regel ved et anlægsprojekt. En OPP-kontrakt indgås mellem en offentlig bestiller og en privat OPP-leverandør. Den private OPP-leverandør forpligter sig til at levere opførsel og finansiering af anlæg, samt efterfølgende drift og vedligeholdelse i kontraktens løbetid. Den offentlige bestiller betaler løbende OPP-leverandøren for, at leverandøren stiller anlægget til rådighed for den offentlige bestiller. En OPP-kontrakt løber typisk over 20-30 år. Ved kontraktens udløb tilbagekøber den offentlige bestiller typisk anlægget til en på forhånd aftalt pris.

4. Denne undersøgelse er afgrænset til kun at omhandle OPP-projekter med privat finansiering og med staten eller regionerne som bestiller. OPP-projekter med privat finansiering medfører grundlæggende forøgede finansieringsomkostninger, i forhold til hvis staten eller regionerne selv finansierede projekterne, da staten og regionerne kan finansiere byggeri billigere. Derfor er det væsentligt, at Bygningsstyrelsen og regionerne på beslutningstidspunktet for valg af OPP kan dokumentere, at OPP-projektformen medfører andre økonomiske fordele, der kan opveje de forøgede finansieringsomkostninger, da der ved disponering af offentlige midler skal tages skyldige økonomiske hensyn, dvs. den løsning, der vælges, skal være den totaløkonomisk mest fordelagtige.

Undersøgelsen omfatter i alt 21 OPP-projekter med privat finansiering (ekskl. kommunale projekter), fordelt på 11 statslige og 10 regionale projekter, hvor det samlede kontraktgrundlag ifølge aktstykker og regioners opgørelse kan opgøres til ca. 11 mia. kr. Projekterne spænder fra parkeringsanlæg over kontorbygninger til et hospice og et psykiatrisk hospital.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og regionerne har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen.

Der er tale om et første udkast til en beretning til Statsrevisorerne, jf. fremsendelsesbrevet. Retten til aktindsigt i udkastet, herunder uddrag heraf, gælder først dagen efter, at beretningen er behandlet og dermed afgivet til Statsrevisorerne, jf. rigsrevisorlovens § 18 b, stk. 2.

FORELØBIG KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriet og regionerne ikke har haft tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projekter i perioden 2005-2015. Konsekvensen er, at der er risiko for, at Transportministeriet og regionerne ikke har taget skyldige økonomiske hensyn.

Transportministeriet har ikke haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når Bygningsstyrelsen har valgt at bygge med OPP-projektformen. Beslutninger om valg af projektform er baseret på tal og beregninger, der i vidt omfang bygger på subjektive skøn og antagelser, der ikke kan efterprøves. Størrelsen på de væsentligste variable (risikotillæg, optimeringstillæg, diskonteringsrente, afkastkrav og anlægsomkostninger) skifter delvist vilkårligt fra projekt til projekt. Således kan risikotillægget for eksempel være 5% eller 10%, mens optimeringstillægget kan være 2% eller 7,5%, og diskonteringsrenten kan være 1,5% eller 3,5%. Tilsvarende kan totalentreprisens anlægsomkostning antages at være 49% dyrere end OPP-projektets anlægsomkostning, men anlægsomkostningerne kan også antages at være identiske for de to projektformer. Undersøgelsen har vist, at Bygningsstyrelsen af flere omgange selv har rejst tvivl om den anvendte metode, og at styrelsen er enig i, at der er usikkerheder forbundet med de totaløkonomiske vurderinger. Hertil kommer, at styrelsen i 2017 vurderede, at der var risiko for, at modellen kunne favorisere OPP-projektformen med 20%. I 5 ud af 11 projekter har Bygningsstyrelsen i øvrigt valgt OPP-projektformen, selvom deres egen totaløkonomiske vurdering viste, at det var den dyreste løsning.

De 4 regioner, der har valgt OPP-projektformen, har ikke haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når regionerne har valgt at bygge med OPP-projektformen. De 4 regioner har ikke dokumenteret, at OPP-projektformen er økonomisk fordelagtig i 10 projekter. To regioner har ikke undersøgt, om andre projektformer var økonomisk mere fordelagtige end OPP-projektformen, inden der blev indgået kontrakt. To andre regioner har undersøgt spørgsmålet, men har ikke dokumentation for, at de forøgede finansieringsomkostninger opvejes af øvrige (økonomiske) fordele. Region Hovedstaden har som den eneste region ikke igangsat OPP-projekter, da Region Hovedstaden enten anså projektformen for at være for dyr, eller fordi projektformen af andre grunde ikke blev anset for at være velegnet. De 4 regioner har oplyst, at de finder, at de vedtagne projekter er økonomisk fordelagtige, selvom OPP-projektformen isoleret betragtet er dyrere end alternative projektformer. Det skyldes, ifølge regionerne, at gennemførsel af projekterne medfører så store effektiviseringer, at projektet tjener sig ind i løbet af en kort årrække, selvom der er valgt en dyrere projektform. Undersøgelsen viser, at det var andre hensyn, der var udslagsgivende for valget af OPP, herunder at OPP-projekter ikke er omfattet af anlægsloftet og muligheden for deponeringsfritagelse. Rigsrevisionen vurderer, at der er modstridende incitament i de forskellige regelsæt. De to regioner, der har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger, har i øvrigt valgt OPP-projektformen, selvom deres egne totaløkonomiske vurdering viste, at det var den dyreste løsning.

Sammenfattende viser undersøgelsens resultater, at der er behov for at revurdere metoden bag de totaløkonomiske vurderinger med henblik på at sikre, at der altid tages skyldige økonomiske hensyn ved valget af projektform. Transportministeriet kan med fordel inddrage Finansministeriet m.fl. heri. Desuden bør Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet overveje, om det er hensigtsmæssigt, at incitament i de forskellige regelsæt på det regionale område medfører, at regionerne

vælger at bygge med OPP-projektformen, selvom OPP-projekterne anses for at være dyrere.

1.2. Baggrund

6. Statslige og regionale institutioner skal i deres disponeringer udvise skyldige økonomiske hensyn jf. henholdsvis Budgetvejledningens punkt 2.2.3 og regionslovens § 28 stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 1032 af 6. juli 2018 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab). Kravet om sparsommelighed kan ligeledes udledes af lov om offentligt byggevirksomhed (lovbekendtgørelse nr. 1712 af 16. december 2010, som ændret ved § 1 i lov nr. 623 af 14. juni 2011), hvor det fremgår, at statslige institutioner og regioner skal bygge på den for bygherren økonomisk mest fordelagtige måde under hensyntagen til den påtænkte anvendelse og fremtidige drift.

7. Af Budgetvejledningen fremgår det, at aftaler om finansiel leasing *forøger* statens finansieringsudgifter, og at sådanne aftaler derfor ikke må indgås. Det fremgår endvidere, at OPP-projektformen (der er en form for finansiel leasing) dog kan anvendes, såfremt det *samlet set* vurderes økonomisk fordelagtigt.

8. Rigsrevisionen lægger til grund, at de overordnede krav, om at udvise skyldige økonomiske hensyn, gør sig gældende for både statslige og regionale institutioner i hele den undersøgte periode, uanset at reglerne på flere punkter har ændret sig i perioden. Fx er regionerne ikke omfattet af budgetvejledningen, og regionerne blev først omfattet af lov om offentlig byggevirksomhed i 2011. Kriterierne følger imidlertid af, at offentlige institutioner til enhver tid skal udvise skyldige økonomiske hensyn, hvilket har været gældende for både regioner og statslige virksomheder i undersøgelsesperioden.

9. Når statslige institutioner og regioner skal vurdere, om et OPP-projekt samlet set er økonomisk fordelagtigt, skal OPP projektet vurderes i forhold til, at staten selv finansierer projektet. En entreprise er en aftale mellem en entreprenør og en bygherre om opførsel af bygninger og anlæg til en aftalt pris. Entrepriser findes i mange former, fx fagentreprise, storentreprise og totalentreprise. Ordet totalentreprise er i det følgende anvendt som synonym for alle de varianter, der kan være et alternativ til OPP-projektformen, fx også i figur 3 hvor der i det konkrete projekt er anvendt en fagentreprise.

Figur 1 nedenfor illustrerer nogle af de forskelle, der er ved en traditionel organisering af et anlægsprojekt, ved en totalentreprise, og ved organisering af et anlægsprojekt som et OPP-projekt med privat finansiering.

Sparsommelighed og skyldige økonomiske hensyn

I denne beretning er skyldige økonomiske hensyn synonymt med, at Rigsrevisionen forventer, at institutionerne er sparsommelige.

Totalentreprise

Ved vurdering af OPP-projektformen sammenlignes projektformen ofte med traditionel totalentreprise. Totalentreprisen er en entrepriseform, hvor der indgås en aftale med en totalentreprenør, der har det samlede ansvar for den totale entreprise; herunder projektering og hele opførselsfasen frem til aflevering.

Denne samling af hele entreprisens delelementer hos én totalentreprenør gør totalentrepriseprojektformen sammenlignelig med OPP-projektformen.

Figur 1

Modeller for offentligt-privat samarbejde på anlægsområdet



Kilde: Rigsrevisionen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside om overvejelser forud for valg af OPP som projektform.

Som figuren viser, indgår den offentlige ordregiver kontrakter med forskellige parter i forhold til design, etablering, drift mv. Mens ordregiver ved OPP kun har én kontrakt, nemlig med OPP-leverandøren, der også finansierer projektet.

Af budgetvejledningens punkt 2.4.10 og 2.4.11 kan det udledes, at Finansministeriet antager, at staten kan finansiere et byggeri billigere end en privat aktør i et OPP-projekt. De forøgede finansieringsomkostninger er den økonomisk væsentligste ulempe ved OPP-projekter med privat finansiering. Men projektformen medfører også fordele, som skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger. Figur 2 beskriver de væsentligste fordele, der skal opveje de udfordringer, der er ved organisering af et anlægsprojekt som OPP-projekt.

Figur 2

Fordele og ulemper ved at organisere et anlægsprojekt som OPP med privat finansiering

Fordele ved OPP		Ulemper ved OPP	
Fokus på totaløkonomi i projektet	OPP-leverandøren varetager alle projektets faser. Det gør det muligt at løse opgaven ud fra en totaløkonomisk tankegang, hvor beslutninger i anlægsfasen tænkes sammen med konsekvenser i driftsfasen.	Afgivelse af styring	Den lange kontraktperiode i et OPP (mellem 15 og 25 år) indebærer, at den offentlige ordregiver binder sig for en længere periode, end man typisk vil gøre i et udbud. Når der er underskrevet en kontrakt, er det centralt for at opnå fordelene ved et OPP, at OPP-leverandøren har frie hænder til at træffe de mere detaljerede beslutninger om fx design, valg af byggematerialer, driftsprocedurer osv.
Kvalitet og nytænkte løsninger	OPP-leverandøren har interesse at udvikle de bedst mulige løsninger, der understøtter en god totaløkonomi i projektet. Eksempelvis kan den private leverandør i en OPP-renovering have incitament til at nytænke bygningens energiløsninger, hvis det på længere sigt kan give en besparelse på vedligeholdelsen.	Kontraktperioden medfører også, at ordregiver har en reduceret adgang til at op- og nedprioritere vedligeholdelse i projektet. Ændringer i forhold til den oprindelige aftale skal betales af den offentlige ordregiver, hvis de medfører omkostninger for OPP-leverandøren.	
Løbende og optimeret vedligeholdelse	Betalingen for den løbende vedligeholdelse er inkluderet i den driftsbetaling (enhedsbetaling), der er aftalt med den private leverandør. Det sikrer, at der på forhånd er afsat de fornødne midler til løbende vedligehold, og dermed undgås det værditab, som en mangelfuld vedligeholdelse kan medføre.	Komplekst udbud og kontrakt samt kapacitetskrav	En OPP-kontrakt strækker sig over 15-25 år og indebærer både anlæg og driftsopgaver. Udbudsproces og kontraktudformning vil derfor typisk være forholdsvis kompleks. Derfor vil transaktionsomkostningerne ved et OPP ofte være højere end ved andre typer af projekter. Den indledende proces kræver både tidsmæssige ressourcer og opbyggelse af kompetencer.
Projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris	Den offentlige ordregiver vil typisk først begynde at betale løbende driftsbetalinger til OPP-leverandøren ved ibrugtagning af anlægget. OPP-leverandøren har derfor et væsentligt incitament til løbende at sikre, at projektet forløber som planlagt. Da prisen for hele aftaleperioden er aftalt på forhånd, vil fordyrelser af projektet kun påvirke OPP-leverandøren.	Omkostninger ved privat finansiering	Ved OPP med privat finansiering bør den offentlige ordregiver holde sig for øje, at den private finansiering af projektet er dyrere end offentlig finansiering isoleret set. Men den private finansiering kan også være med til at underbygge den incitamentsstruktur, der skaber totaløkonomiske fordele. Det er derfor muligt, at projektet samlet set indrettes mest effektivt med privat finansiering, selv om finansieringen isoleret set er dyrere, end hvis det offentlige finansierede projektet.
Et fokus på funktioner i stedet for processer	OPP-leverandøren varetager alle projektets faser. Den offentlige udbuders rolle er derfor mere overordnet end ved fx en totalentreprise. I udbuddet er der derfor ikke fokus på proces og teknik i byggeri og drift, men på de funktionskrav, anlægget skal leve op til.		Det anbefales, at den offentlige ordregiver forholder sig særskilt til, hvorvidt offentlig eller privat finansiering vil være mest hensigtsmæssigt i forbindelse med det enkelte projekt.
En grundlæggende risikoafdækning.	Helhedsperspektivet i projektet giver mulighed for at gennemgå opgaveløsningen – fra design til drift - og fordele risici systematisk, så en given risiko placeres hos OPP-leverandør eller ordregiver alt efter, hvem der kan håndtere risikoen bedst og billigst		Hvis den private finansiering ikke vurderes at bidrage til et bedre totaløkonomisk resultat, kan den offentlige ordregiver overveje at anvende et OPP med offentlig finansiering. Her opnås i vid udstrækning de samme fordele som et OPP med privat finansiering, mens der trækkes på offentlig finansiering allerede fra ibrugtagningstidspunktet.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside om overvejelser forud for valg af OPP som projektform.

Som det fremgår af figur 2, er det centrale i et OPP, at flere opgaver kobles sammen i et enkelt udbud. Det giver den private leverandør incitament til at foretage totaløkonomiske

optimeringer, da denne afholder alle omkostninger i forbindelse med projektet over kontraktperioden. Eksempelvis afhænger en bygnings drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i vid udstrækning af investeringer, kvalitet af materialer og design anvendt i anlægsfasen.

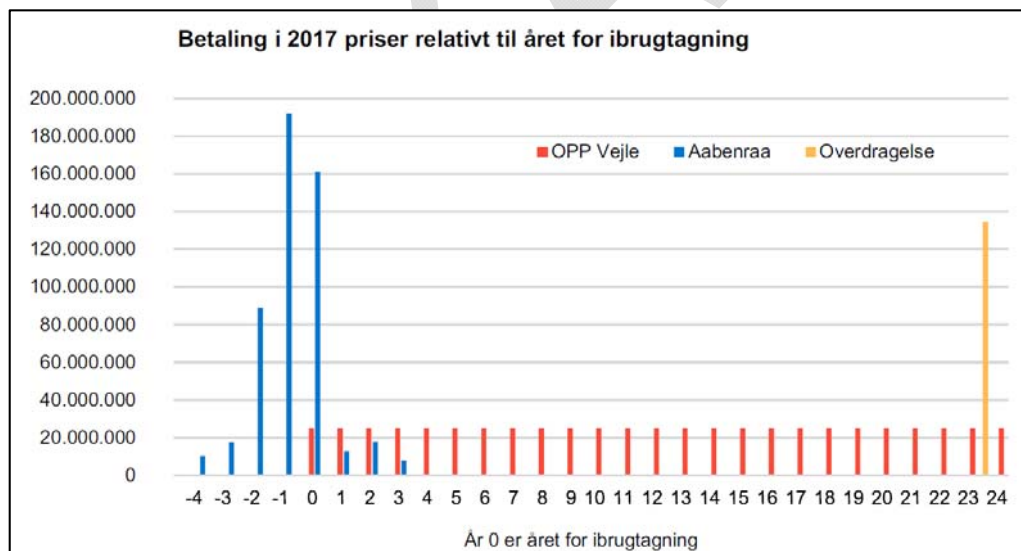
Når OPP-modellen kan være totaløkonomisk fordelagtig, er det også på grund af incitamentsstrukturen i et OPP-projekt. OPP-leverandøren står for alle faser i projektet - fra design til drift - og har i højere grad end den offentlige ordregiver et direkte økonomisk incitament til at handle totaløkonomisk optimerende. Eksempelvis vil en effektiviseringsgevinst helt eller delvist tilfalde OPP-leverandøren.

OPP-leverandøren får først en væsentlig del af betalingen efter 15-30 år, og det giver leverandøren incitament til at opføre bygninger af høj kvalitet og lave energiomkostninger gennem hele kontraktperioden.

10. I nedenstående figur 3 illustreres forskellen i de forskellige betalinger (pengestrømme), der er ved henholdsvis et OPP- og et totalentrepriseprojekt. Tallene i figuren tager udgangspunkt i en sammenligning mellem to sygehusbyggerier i Region Syddanmark; Psykiatrisk afdeling i Aabenraa (totalentreprise) og Psykiatrisk afdeling i Vejle (OPP). Sammenligningen af de forskellige betalingsstrømme er gennemført af VIVE (Viden til velfærd – Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd) i evalueringsrapporten "Erfaringer med offentlig-privat partnerskab (OPP) - Evaluering af etablering af psykiatriske afdelinger i Aabenraa og Vejle 2012-2018", fra 2019. I denne evalueringsrapport bliver de to forskellige konkrete projekter sammenlignet med hinanden, herunder de to projektformers fremtidige betalinger, som fremgår af nedenstående figur 3:

Figur 3

Betalinger vedrørende henholdsvis OPP og totalentreprise for to anlægsprojekter i Region Syddanmark.



Kilde: VIVE, Erfaringer med offentlig-privat partnerskab (OPP), 2019 s. 34.

Som det ses af figuren, er den væsentligste forskel mellem OPP og totalentreprise, at ved totalentreprisen falder anlægsudgiften i forbindelse med byggeriets færdiggørelse, dvs. hovedsageligt før eller ved ibrugtagning i år 0. Modsat ved OPP-projektet. Her forfalder årlige beløb til OPP-leverandøren som enhedsbetaling, og den væsentligste del af anlægsomkostningen betales først ved kontraktens udløb. Forskellene i betalingstidspunkter er også det, der medfører en forøget finansieringsomkostning for staten, idet OPP-leverandøren skal have betaling for at have kapital bundet i mange år (23 ½ år i eksemplet ovenfor). En anden væsentlig forskel er ejerskabet til byggeriet. Sædvanligvis beholder OPP-leverandøren ejerskabet til bygningen indtil overdragelsestidspunktet.

11. Der er udarbejdet forskellige analyser om OPP-projekters fordele og ulemper. Således gennemførte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2013 en interviewundersøgelse blandt ordregivende myndigheder af, hvilke resultater der potentielt kunne opnås med OPP-projekterne. Undersøgelsen af erfaringer med de danske OPP-projekter viste, at der er opnået en række positive resultater ved at anvende OPP. Bl.a. at der var udviklet totaløkonomisk optimerende og innovative løsningsforslag, og at kvaliteten i byggeriet var høj. Endvidere viste undersøgelsen, at anlægsarbejdet i OPP-projekterne var blevet færdiggjort til aftalt tid eller tidligere og i de fleste tilfælde til en pris, der var tæt på den aftalte.

Evalueringsrapporten fra VIVE, jf. figur 3, konkluderede bl.a., at det var vanskeligt entydigt at afgøre, hvor mange af de beskrevne forskelle mellem projektformerne, der kunne tilskrives forskellen på et traditionelt udbud og OPP. En væsentlig konklusion var derfor, at der var behov for yderligere analyser.

12. Der har imidlertid været flere indikationer på, at det kan være forbundet med vanskeligheder at dokumentere de positive effekter af OPP-projekterne, der skal opveje de øgede finansieringsomkostninger.

13. England var det første land til at anvende OPP. Fra start 1990'erne og frem til 2018 har England i vid udstrækning anvendt OPP-projektformen ved offentlige anlægs- og driftsprojekter (omtalt som Private Finance Initiative, PFI, og Private Finance 2, PF2). Dog fremgår det af det engelske budget for 2018 (Policy paper Budget 2018 Published 29 October 2018), at regeringen har revurderet OPP-projektformen og fundet modellen uflexibel og for kompleks. Den private finansiering blev nu anset som en kilde til betydelig finanspolitisk risiko, og regeringen besluttede derfor helt at stoppe med at anvende OPP i nye projekter.

14. En anden indikation, der peger i samme retning, er rapporten "Økonomisk fordelagtighed ved offentlig-private partnerskaber", der blev udgivet af Erhvervsministeriet i 2015. Den daværende regering ønskede at styrke vidensgrundlaget om, hvornår offentlige bygge- og anlægsprojekter i Danmark er særligt egnede eller uegnede til at blive organiseret som offentlig-private partnerskaber (OPP), og satte et analysearbejde i gang. Analysen er udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet samt daværende- Økonomi- og Indenrigsministeriet, Transportministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet og med inddragelse en række organisationer og videnspersoner på OPP-områder i Danmark og udlandet. Arbejdsgruppen konkluderede, at det ikke er muligt at opstille en generel metode til at vurdere, hvornår OPP er økonomisk fordelagtigt. Arbejdsgruppen opstillede derimod en række overvejelsespunkter, som statslige myndigheder, kommuner og regioner med fordel kunne anvende med henblik på at vurdere, om et konkret projekt egner sig til OPP-modellen.

15. I 2019 blev der gennemført en metaundersøgelse af forskningsresultater på verdensplan, hvor en dansk forsker havde undersøgt, hvordan OPP påvirker omkostninger, kvalitet og "value for money" (Ole Helby Petersen "Evaluating the costs, quality, and value for money of infrastructure public-private partnerships: a systematic literature review", 2019). Undersøgelsen viste, at der var meget få publikationer om emnet. Derudover viste undersøgelsen, at det spinkle vidensgrundlag indikerede, at OPP-projekterne er dyrere end totalentreprise, og at det er uklart, om andre fordele opvejer omkostningerne.

Sammenfattende viser de empiriske erfaringer og udførte analyser, at

- det ifølge seks ministeriers analysearbejde ikke er muligt at opstille en metode til generelt at vurdere, hvornår OPP er økonomisk fordelagtigt
- der synes generelt at være få undersøgelser, der indikerer, at fordelene opvejer de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter.
- I England er det vurderingen, at OPP-projektformen er for kompleks og udgør en finanspolitisk risiko, hvorfor OPP ikke længere anvendes

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

16. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og regionerne har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen.

17. Beretningen handler om Bygningsstyrelsen (behandlet i kap. 2) og regionerne (kap. 3). Bygningsstyrelsen ejer mange af statens bygninger, som derefter lejes ud til andre statslige institutioner.

Transportministeren er ressortansvarlig for lov om offentlig byggevirkksomhed og udsteder i egenskab heraf bekendtgørelser og vejledninger vedrørende byggerier, herunder vedrørende krav til OPP-projekter. Bygningsstyrelsen er den eneste institution i staten, der har opført OPP-projekter med privat finansiering. OPP-projektformen er dog også anvendt af statsligt selvejende institutioner.

De fem regioner er omfattet af regionsloven, som hører under Indenrigs- og Boligministeriets ressort. Regionerne er på mange måder underlagt andre rammer end Transportministeriet og Bygningsstyrelsen og er af disse grunde behandlet separat. Vi besvarer dog grundlæggende det samme undersøgelsesspørgsmål for Bygningsstyrelsen og regionerne.

Vi har undersøgt, om der er et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når styrelsen eller regionen har valgt OPP-projektformen. Vi anser et beslutningsgrundlag for at være tilfredsstillende, når beslutningsgrundlaget for OPP-projekter med privat finansiering dokumenterer, at øgede finansieringsomkostninger opvejes af andre fordele. Et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for hhv. Bygningsstyrelsen og regionerne skal således indeholde følgende:

- De forøgede finansieringsomkostninger, der knytter sig til OPP-projektformen skal være opgjort
- Der skal være dokumentation for de kvantitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget
- Der skal være dokumentation for de kvalitative beskrevne forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget

Når vi i det følgende bruger terminologien "statens forøgede finansieringsomkostninger", så refererer det til den højere pris, der er for staten ved privat finansiering. Hvis Bygningsstyrelsen og regionerne skal vise, at de tager skyldige økonomiske hensyn, bør de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen være opgjort eller som minimum indgå i beregningerne. Hvis ikke finansieringsomkostningerne indgår, kan institutionen/regionen ikke sammenholde fordele og ulemper ved projektformen. Dette fremgår fx af rapporten "Økonomisk fordelagtighed ved offentlig private partnerskaber" fra Erhvervsministeriet i 2015, hvor det er formuleret på følgende måde: *"Står højere pris ved privat finansiering i forhold til offentlig finansiering mål med stærkere incitament hos OPP-leverandøren?"*.

Tilsvarende bør fordelene ved OPP gøres op, eksempelvis ved at angive, hvilke fordele OPP-projektformen vil medføre. Alle fordele, uanset om de er kvantitative eller kvalitative, bør kunne kapitaliseres til en værdi i kroner. Eksempelvis kan en kvantitativ analyse vise, at totalentreprisen er 10% billigere i et konkret projekt, men at der er kvalitative fordele ved OPP-modellen, som ikke findes i totalentreprisen. Hvis institutionen ender med at vælge den dyrere OPP-projektform, må det antages, at det skyldes, at de kvalitative fordele ved projektformen opvejer den ekstra omkostning på 10%, og at den kvalitative fordel således er prissat.

Praksis er dog, at kvalitative fordele ikke altid er prissat. Derfor har vi i denne undersøgelse opdelt kriteriet i en kvantitativ- og en kvalitativ del. Rigsrevisionen lægger dog til

grund, at både kvalitative og kvantitative fordele og ulemper i så vidt omfang som muligt bør bygge på dokumentation, det være sig fra erfaringer, rapporter eller analyser.

18. Rigsrevisionen har undersøgt Bygningsstyrelsens og regionernes beslutningsgrundlag og den dokumentation, der på beslutningstidspunktet forelå for, at OPP-projektformen (med privat finansiering) ville være økonomisk fordelagtig. Vi har *ikke* undersøgt, om projekterne ender med at være økonomisk fordelagtige.

Begrundelsen for dette valg er, at der på beslutningstidspunktet bør være en rimelig sikkerhed for, at projektet ender med at være økonomisk fordelagtigt.

19. Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen finder Rigsrevisionens vurderinger i beretningen meget skarpe, navnlig set i lyset af, at der ikke findes en økonomisk-faglig anbefalet metode for en økonomisk sammenligning af OPP-projekter med konventionelle projekter. Styrelsen er dog enig i, at der er usikkerheder forbundet med de totaløkonomiske vurderinger, og at den anvendte metode ikke nødvendigvis er den mest retvisende.

Styrelsen har endvidere bemærket, at Rigsrevisionens undersøgelse kun omhandler beslutningsgrundlaget for valg af en OPP-løsning – og ikke om OPP-projektformen i sidste ende har leveret tilfredsstillende resultater sammenlignet med totalentrepriseprojekter. Bygningsstyrelsen oplyser, at styrelsen har gode erfaringer i forhold til de leverede OPP-projekter. Leverandørerne har generelt levet op til aftalt tid, kvalitet og pris ved ibrugtagning. Samtidig har Bygningsstyrelsen oplevet et velfungerende samarbejde i alle kontrakt-faser. Bygningsstyrelsen finder således, at der er positive effekter af OPP-projektformen, men at hovedproblemet er, at de ikke kan dokumenteres/værdisættes uden at skulle gennemføre to ens projekter sideløbende, hvilket hverken er muligt eller hensigtsmæssigt.

Bygningsstyrelsen har videre oplyst, at de håber, at Rigsrevisionens undersøgelse kan bidrage til fastlæggelse af en revideret metode. Da dette forudsætter dyb indsigt og faglighed ift. statsfinansielle beregninger og vurderinger, vil dette arbejde, ifølge styrelsen, forudsætte Finansministeriets medvirken.

20. Rigsrevisionen skal til Bygningsstyrelsens kommentarer bemærke, at der jf. budgetvejledningens punkt 2.7.4.1 i relevant omfang skal gennemføres en totaløkonomisk vurdering af projektets anlægs- og driftsøkonomi, dvs. at der som udgangspunkt skal vælges de anlægsløsninger, der giver den bedste samlede anlægs- og driftsøkonomi opgjort som nutidsværdi.

21. Kravet om at udvise skyldige økonomiske hensyn indebærer, at en institution altid, alt andet lige, skal vælge den billigste løsning. Men eksempelvis kan en relativ dyr anlægsløsning i nogle tilfælde føre til en billig driftsløsning, og dermed vil de samlede omkostninger kunne blive mindre over tid, fordi driftsudgifterne i højere grad tænkes ind ved opførelsen af byggeriet. Det er væsentligt at bemærke, at en løsning med høj kvalitet og æstetik også kan være den økonomisk mest fordelagtige, så længe det er velbegrundet, hvorfor løsningen bedst honorerer de opstillede krav til bygningens funktionalitet mv.

22. I regionerne har spørgsmålet om økonomisk fordelagtighed en ekstra vinkel. En region kan bygge med OPP, selvom anlægsrammen er fuldt udnyttet. I den situation kan et byggeri med OPP godt være økonomisk fordelagtigt, selvom OPP-projektformen isoleret betragtet er dyrere end totalentreprise. Fx hvis OPP-projektet, alt andet lige, er 50 mio. kr. dyrere end totalentreprise, men over en kortere årrække vil medføre effektiviseringer – og dermed besparelser – for fx 80 mio. kr. Vi har ikke undersøgt, om regionernes projekter er økonomisk fordelagtige i dette perspektiv, da det vil være en anden undersøgelse. Vi kan alene konstatere, at nogle regioner har vurderet økonomisk fordelagtighed på denne måde.

Regionernes anlægsramme

I de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og danske regioner fastsættes den samlede udgiftsramme for regionerne. Den samlede udgiftsramme udmøntes grundlæggende i et loftsbelagt udgiftsniveau for anlægsudgifter og driftsudgifter. Det loftsbelagte niveau for regionernes anlægsudgifter omtales populært som regionernes anlægsramme eller anlægssloft, som regionerne er forpligtet til at holde sine årlige anlægsudgifter indenfor. muliggøre at regionerne opnå deponeringsfritagelse for OPP-projekter.

Metode

23. Vi har til brug for undersøgelsen indhentet den dokumentation, der forelå på beslutningstidspunktet i de enkelte projekter.

24. Rigsrevisionen har estimeret, hvor store de forøgede finansieringsomkostninger kan være under bestemte forudsætninger. Disse forudsætninger er nærmere beskrevet i bilag 1.

25. Bygningsstyrelsen anvender en analyse til sammenligning af projektformer (totaløkonomiske vurderinger). Der er særligt 5 inputvariable, der har betydning for analyseres resultat. Rigsrevisionen har estimeret, hvor stor indflydelse, det har på analysens resultat, at de enkelte inputvariable ændres. Metode, forudsætninger og beregninger bag estimer, fremgår ligeledes af bilag 1.

26. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

27. Loven, som gjorde det muligt at opføre byggerier med OPP-projektformen, trådte i kraft i 2005. Undersøgelsen omfatter alle projekter i statsligt eller regionalt regi, hvor der er indgået kontrakt, i perioden 2005 – 2020. Undersøgelsen omfatter ikke selvejende statslige institutioner eller kommuner, hvor der ligeledes bygges med OPP-projektformen med privat finansiering.

28. Vi har alene medtaget OPP-projekter med privat finansiering. OPP-projekter med offentlig finansiering indgår ikke i undersøgelsen, da det ikke umiddelbart er forbundet med forøgede finansieringsomkostninger, når staten selv finansierer projektet.

29. Alle OPP-projekter med privat finansiering indgår, selv om hvert eneste projekt er unikt. Effekterne af OPP-organisationsformen er derfor også forskellig i de enkelte projekter, fx fordi:

- muligheden for samtænkning af drift og anlæg i et parkeringshus afviger fra samtækningsmuligheden i et psykiatrisk hospital
- drift og vedligehold indgår i varierende grad i kontrakterne
- kontrakternes varighed (løbetid) er forskellig
- nogle kontrakter er baseret på delvist ejerskab af fælles bygninger.

Fælles for alle projekterne er dog, at institutionen skal udarbejde et beslutningsgrundlag, der dokumenterer, at projektet er økonomisk fordelagtigt, før kontrakten indgås. Vi har derfor undersøgt styrelsens/regionens egen dokumentation for projektets økonomiske fordelagtighed.

Vi skal understrege, at vi alene har undersøgt, om der er dokumentation for økonomisk fordelagtighed i beslutningsgrundlagene for de 21 projekter. Vi har ikke undersøgt om OPP-projektformen i de enkelte projekter blev økonomisk fordelagtig.

2. Bygningsstyrelsens beslutningsgrundlag for valg af OPP- projektformen

FORELØBIG DELKONKLUSION

UDKAST

3. Regionerne beslutningsgrundlag for valg af OPP-projektformen

FORELØBIG DELKONKLUSION

De 4 regioner, der har valgt OPP-projektformen, har ikke haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når regionerne har valgt at bygge med OPP-projektformen.

To regioner (Region Sjælland og Syddanmark) har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger uden dokumentation for, at de forøgede finansieringsomkostninger opvejes af øvrige (økonomiske) fordele. To andre regioner (Region Nordjylland og Midtjylland) har ikke udarbejdet økonomiske sammenligninger mellem projektformer. Dermed kan ingen af de 4 regioner dokumentere, at OPP-projektformen var økonomisk fordelagtig, da projekterne blev besluttet, og kontrakterne indgået. Region Hovedstaden har 5 gange overvejet at anvende OPP-projektformen. Hver gang er projektformen blevet forkastet. Enten fordi den blev anset for at være for dyr, eller fordi projektformen af andre årsager ikke blev fundet velegnet. De to regioner, der har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger, har i øvrigt valgt OPP-projektformen, selvom deres egne totaløkonomiske vurdering viste, at det var den dyreste løsning.

De 4 regioner har oplyst, at de finder, at de vedtagne projekter er økonomisk fordelagtige, selvom OPP-projektformen isoleret betragtet er dyrere end alternative projektformer. Det skyldes, ifølge regionerne, at gennemførsel af projekterne medfører så store effektiviseringer, at projektet tjener sig ind i løbet af en kort årrække, selvom der er valgt en dyrere projektform. Eksempelvis har Region Midtjylland i et konkret beslutningsgrundlag vurderet, at etablering af et nyt psykiatrisk center vil medføre driftsbesparelser på 50 mio. kr. hvert år i 30 år, samt besparelse af et reinvesteringsbehov på 225 mio. kr. Regionen har efterfølgende beregnet at valg af OPP som projektform for det psykiatriske center er 345,8 mio. kr. dyrere end totalentreprise. Besparelsen ved at gennemføre projektet overstiger således fordyrelsen ved at vælge OPP som projektform. Ifølge regionens egne beregninger kunne besparelsen dog have været 345,8 mio. kr. større, hvis regionen havde valgt totalentreprise-projektformen.

Regionernes rammebetingelser har i praksis betydet, at anlægsloftet har forhindret dem i at bygge med fx totalentreprise, mens OPP-projekter ikke er omfattet af anlægsloftet. Regionerne er ligeledes underlagt et deponeringskrav, hvor de skal deponere et beløb svarende til anlægsomkostningen for at sikre, at regionerne ikke bygger mere, end de har råd til. Regionerne har dog opnået deponeringsfritagelse for hovedparten af anlægsomkostningerne ved at ansøge om og få tildelt deponeringsfritagelse fra en særlig OPP-pulje i Indenrigs- og Boligministeriet. Undersøgelsen har vist, at det især er disse rammevilkår, der er den afgørende faktor, når regionerne vælger at bygge med OPP.

Rigsrevisionen kan konstatere, at flere OPP-projekter er valgt, fordi regionen fandt, at det var mest sparsommeligt, selvom projektformen isoleret betragtet blev anset for at være dyrere end fx totalentreprise. Rigsrevisionen vurderer, at Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet bør overveje, om det er hensigtsmæssigt, at incitamenter i de forskellige regelsæt (deponeringsfritagelse, anlægsrammer samt

kravet om at være sparsommelig) medfører, at regionerne vælger at bygge med OPP-projektprojekter, selvom projektformen isoleret betragtet anses for at være dyrere.

30. Dette kapitel handler om, hvorvidt regionerne har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen.

Indledningsvist gives en oversigt over de OPP-projekter, hvor regionerne har indgået kontrakt med en OPP-leverandør. Dernæst gennemgås det, om regionerne kan dokumentere, at de har valgt den økonomisk mest fordelagtige projektform. Dvs. at regionen har sammenlignet OPP-projektformen med et totalentrepriseprojekt, om regionen har opgjort de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP, samt om regionerne har dokumentation for de kvantitative og kvalitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget, og som opvejer de forøgede finansieringsomkostninger. Dvs. at vi lægger følgende kriterier til grund for et tilfredsstillende beslutningsgrundlag:

- De forøgede finansieringsomkostninger, der knytter sig til OPP-projektformen skal være opgjort
- De kvantitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget skal være dokumenteret
- Der skal være dokumentation for de kvalitativt beskrevne forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget

Slutteligt gennemgås øvrige forhold, der har haft betydning for regionernes valg af projektform.

31. Vi har undersøgt, om det fremgår af regionernes beslutningsgrundlag, at OPP-projektets dokumenterede (økonomiske) fordele opvejer de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen.

32. Regionerne har indgået kontrakt om 10 OPP-projekter med privat finansiering. Af tabel 5 fremgår en oversigt over regionernes projekter.

Tabel 5
Oversigt over OPP-projekter med privat finansiering i regionerne

Projekt	Annoncering af udbud	Projektstart	Projektsum I mio. kr.	Varighed af kontrakt
Region Midtjylland				
P-hus Århus	2009	2010	47,3	25 år
P-hus Randers	2010	2012	55,1	30 år
P-hus Horsens	2012	2014	60,0	30 år
P-hus Silkeborg	2013	2015	45,0	20 år.
P-hus DNU	2014	2017	92,0	16 år
Nyt Psykiatrisk center ved DNU	2013	2019	1.350,2	30 år
Region Nordjylland				
Hospice Vangen	2017	2019	53,5	25 år
Region Sjælland				
Stråleterapien i Næstved	2012	2013	76,6	12 år
Slagelse Sygehus Fase 2	2014	2014	461,3	20 år
Region Syddanmark				
Psykiatrisk afdeling i Vejle	2012	2014	934	25 år

Kilde: Tallene stammer fra fremsendt materiale af regionen.

Som det fremgår af Tabel 5, har Region Midtjylland 6 OPP-projekter og er dermed den region, der har anvendt OPP-projektformen mest. Regionen har også det største OPP-projekt ved Nyt Psykiatrisk Center ved Det Ny Universitetshospital (DNU) med en kontraktværdi på 1.350,2 mio. kr. De øvrige OPP-projekter omhandler 5 p-huse med betalingsparering til pårørende og patienter ved regionens hospitaler i Øst- og Midtjylland – alle projekter med en anlægsomkostning på mellem 47,3 og 92 mio. kr.

Region Nordjylland har indgået kontrakt om et OPP-projekt ved etablering og drift af Hospice Vangen med 15 sengepladser med en samlet kontraktsum på 53,5 mio. kr.

Region Syddanmark har indgået kontrakt om et OPP-projekt ved etablering og drift af psykiatrisk afdeling i Vejle med en kontraktsum på 934 mio. kr.

Region Sjælland har to OPP-projekter på sundhedsområdet. Stråleterapien i Næstved omhandler udbygning af stråleterapien til behandling af kræftsygdomme med en kontraktsum på 76,6 mio. kr. Den relativt korte kontraktperiode på 12 år skyldes, at kræftbehandlingen flyttes til Sjællands Universitetshospital i Køge i 2024. Det andet projekt er udbygning af Slagelse Sygehus ved fase 2 med en kontraktsum på 461,3 mio. kr.

Region Hovedstaden har 5 gange overvejet at anvende OPP-projektformen. Hver gang er projektformen blevet forkastet. Enten fordi den blev anset for at være for dyr, eller fordi projektformen af andre årsager ikke blev fundet velegnet.

3.1. Opgørelse af forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter

33. Vi har undersøgt, om regionerne har opgjort de forøgede finansieringsomkostninger, der knytter sig til OPP projektformen.

34. Undersøgelsen viser, at Region Midtjylland og Region Nordjylland ikke har foretaget sammenligninger af OPP-projekterne med alternative projektformer for regionernes i alt 7 OPP-projekter. Dermed har de to regioner ikke taget stilling til projektformens økonomiske fordelagtighed og er derfor udeladt af den følgende gennemgang heraf. Region Hovedstaden har ingen OPP-projekter og er derfor ligeledes udeladt i den følgende gennemgang.

35. Undersøgelsen viser endvidere, at Region Sjælland og Region Syddanmark i deres i alt 3 OPP-projekter har udarbejdet en totaløkonomiske sammenligning i nutidsværdi af henholdsvis et OPP-projekt og et totalentrepriseprojekt.

36. Vi kan konstatere, at de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen ikke er synlige, men at de indgår implicit i de beregninger om totaløkonomi, som ligger til grund for beslutningsgrundlaget.

3.2. Dokumentation for kvantitative forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er dokumentation for de væsentligste kvantitative forhold, som anvendes i beslutningsgrundlagene forud for beslutning om at bygge med OPP.

38. Undersøgelsen viser, at der for de 3 OPP-projekter ikke er fremsendt dokumentation for de væsentligste kvantitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget. Forudsætnin-
gerne for de kvantitative forhold er nævnt, men ikke dokumenteret nærmere.

Regionerne har planlagt

OPP-projekter for 1 mia. kr.

Region Nordjylland har i 2019 truffet beslutning om at udbyde et P-hus ved Nyt Aalborg Universitetshospital (NAU) samt Nyt Aalborg Psykiatrisk Universitetshospital fase 2 som OPP-projekter. Regionen har oplyst en forventet ramme på 400 mio. kr. for kontraktsum for Nyt Aalborg Universitetshospital fase 2. Udbuddene forventes gennemført i 2021.

Region Syddanmark har i 2020 udbudt etablering og drift af Psykiatrien i Nyt Odense Universitetshospital (OUH), med en estimeret anlægsomkostning på 472 mio. kr.

3.3. Dokumentation for kvalitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget

39. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er dokumentation for de væsentligste kvalitative forhold, som indgår i beslutningsgrundlagene, og som skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP.

Rigsrevisionen har efterspurgt dokumentation for kvalitative fordele ved projektformen ved erfaringsopsamlinger, rapporter eller øvrigt og kan konstatere, at de 2 regioner ikke har fremsendt dokumentation for de kvalitative forhold, der knytter sig til projektform, og som indgår i beslutningsgrundlagene.

Resultatet af de totaløkonomiske vurderinger

40. De totaløkonomiske vurderinger, der er udarbejdet i henholdsvis Region Syddanmark og Region Sjælland, viste i alle tre tilfælde, at OPP var dyrere end referenceprojektet. Tabel 6 er en oversigt over sammenligninger af OPP-projektformen med totalentreprise, samt resultatet heraf i forhold til at vurdere, hvilken projektform der er økonomisk mest fordelagtig.

Tabel 6

Regionernes beslutningsgrundlag

Projekt	Udarbejdet sammenligning ift. projektform	Beregnet prisforskel OPP ift. referenceprojekt	Beslutningsgrundlag dokumenterer, at OPP er den økonomisk mest fordelagtige projektform
Region Midtjylland			
P-hus Århus	Nej	-	Nej
P-hus Randers	Nej	-	Nej
P-hus Horsens	Nej	-	Nej
P-hus Silkeborg	Nej	-	Nej
P-hus DNU	Nej	-	Nej
Nyt Psykiatrisk center ved DNU	Nej	-	Nej
Region Nordjylland			
Hospice Vangen	Nej	-	Nej
Region Sjælland			
Stråleterapien i Næstved	Ja (totaløkonomisk vurdering)	OPP er ca. 8,5 mio. kr. dyrere	Nej, OPP er en dyrere projektform
Slagelse Sygehus Fase 2	Ja (totaløkonomisk vurdering)	OPP er ca. 10 mio. kr. dyrere	Nej OPP er en dyrere projektform
Region Syddanmark			
Psykiatrisk afdeling i Vejle	Ja (totaløkonomisk vurdering)	OPP er ca. 46 mio. kr. dyrere	Nej OPP er en dyrere projektform

Kilde: Tallene stammer fra fremsendt materiale af regionen.

Tabellen viser, at Region Sjælland vurderer, at OPP ved Stråleterapien i Næstved er 8,5 mio. kr. (ca. 1 %) dyrere end referenceprojektet med alternativ projektform, mens OPP-løsningen ved Slagelse Sygehus fase 2 er 10 mio. kr. (ca. 2 %) dyrere end referenceprojektet. Region Syddanmark vurderer, at en OPP-løsning ved Psykiatrisk afdeling i Vejle er 46 mio. kr. (ca. 4 %) dyrere, end hvis regionen selv var bygherre.

Samråd om OPP-projektformen

41. Som det fremgår af afsnittene ovenfor, så viser en gennemgang af regionernes beslutningsgrundlag, at det i begrænset omfang har været afgørende for regionernes valg af OPP-projektformen, om OPP-projektformen i sig selv var økonomisk fordelagtig. For 7 af projekterne har regionerne ikke udarbejdet totaløkonomiske vurderinger og i 3 tilfælde har man valgt OPP-projektformen selvom den var (marginalt) dyrere.

Det var også konklusionen på et samråd den 24. november 2016, hvor den daværende sundheds- og ældreminister var bedt om at redegøre for totaløkonomien i 3 konkrete OPP-projekter i relation til sygehusbyggerier i Region Midtjylland, Region Syddanmark og Region Sjælland.

42. I forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet fra Social- og Indenrigsudvalget anmodede ministeren de tre pågældende regioner at redegøre for den økonomiske fordelagtighed i regionernes OPP-projekter:

- Region Syddanmark oplyste sammenfattende om OPP-projektet Psykiatrisk afdeling i Vejle, at beregningerne viste, at OPP-modellen var dyrere end totalentreprisemodellen, men at de årlige effektiviseringsgevinster ved projektet mere end opvejede de ekstra omkostninger ved OPP-modellen.
- Region Midtjylland oplyste sammenfattende om OPP-projektet Nyt Psykiatrisk center, at regionen vurderede, at nutidsværdien af OPP-projektet var ca. 1,6 mia. kr., mens nutidsværdien i en alternativ projektmodel ville være ca. 346 mio. kr. billigere. Regionen vurderede, at der var en god business case for regionen ved at investere i et nyt Psykiatrisk Center, da det gav effektiviseringsgevinster på årligt 67 mio. kr., en besparelse på minimum 225 mio. kr. til akutte reinvesteringer i eksisterende ejendomme i Risskov og en markant forskel i de fremtidige løbende investeringer som følge af nye og langt færre m2. Hertil kom, at Region Midtjylland kunne tilbyde et væsentligt forbedret tilbud til borgerne med nye tidssvarende sengeposter og nærhed til de somatiske behandlingstilbud. Regionen vurderede endvidere, at business casen kunne have været endnu bedre, hvis regionen ikke var underlagt et anlægsloft og havde haft adgang til egen lånefinansiering via KommuneKredit til investeringen i et nyt Psykiatrisk Center. For regionen ville leasingfinansiering af anlægsinvesteringen via KommuneLeasing også have været en bedre business case end OPP-modellen, men de centralt afsatte deponeringsfritagelsespuljer er forbeholdt projekter med privat finansiering, og derfor er det ikke altid muligt for regionen at vælge den billigste finansieringsform til regionens anlægsinvesteringer.
- Region Sjælland oplyste sammenfattende om OPP-projektet ved Slagelse Sygehus Fase 2, at regionen havde foretaget en ny beregning, hvor resultatet blev anderledes, end da regionen traf beslutning om OPP-projektformen. Da regionen traf beslutning om projektet viste beregningerne, at OPP-projektformen måtte antages at være lidt dyrere end totalentrepriseprojektformen. Nu vurderede regionen, at den tilbudte OPP-løsning havde en nutidsværdi på 372 mio.kr., mens et teoretisk beregnet totalentrepriseprojekts nutidsværdi ville være 404 mio.kr. OPP-løsningen var dermed 32 mio. kr. billigere.

43. Sundheds- og Ældreministeriet kommenterede regionernes svar på følgende måde: *"Sundheds- og Ældreministeriet bemærker overordnet, at de alternative business cases er hypotetiske og tilsyneladende baseret på beregninger, der er foretaget til lejligheden. De alternative business cases har derfor ikke indgået i regionens grundlag for at vælge OPP. Det fremgår desuden af regionernes svar, at det generelt er vanskeligt at foretage en retvisende eller objektiv sammenligning af OPP-projekter og traditionelt organiserede anlægsprojekter. Herunder har Region Midtjylland ikke vurderet det muligt at angive et konkret risikotillæg i beregningen, mens Region Sjælland har angivet et risikotillæg,*

der ifølge svaret er konservativt estimeret. Sundheds- og Ældreministeriet bemærker desuden, at de ønskede beregninger udelukkende fokuserer på teoretiske antagelser om fremtidige omkostninger, som i sagens natur er behæftet med stor usikkerhed. Dermed tager beregningerne heller ikke højde for regionernes forventninger til gevinster ved at vælge OPP”.

44. Finansministeren deltog i samrådet. Ministeren fastslog, at regionerne alene bør anvende OPP-projektformen, når det er økonomisk fordelagtigt. Ministeren konstaterede desuden, at der kunne være tvivl om hvorvidt regionerne anvender OPP af de rigtige grunde.

3.4. Regionernes begrundelser for valg af OPP-projektformen

45. Undersøgelsen viser, at regionerne ikke vælger OPP-projektformen fordi de anser den for at være økonomisk fordelagtig. I det følgende beskrives regionernes primære begrundelse for at vælge OPP-projektformen, først og fremmest i forhold til anlægsramme og deponeringsregler.

46. Hvad angår anlægsrammens betydning, er det sådan, at der i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Danske Regioner fastsættes en samlet udgiftsramme for regionerne. Den samlede udgiftsramme udmøntes grundlæggende i en driftsramme og en anlægsramme, som hver region herefter er forpligtet til at overholde. Det fremgår af brev fra Indenrigs- og Boligministeriet af 12. september 2008 til Kommunaludvalget (svar til spørgsmål nr. 159 - KOU anden samling 2008) at løbende betalinger (enhedsbetalinger) til OPP-leverandører ikke konteres som en anlægspost, men derimod som en driftspost. Dermed påvirker regionernes udgifter til OPP-projekter ikke regionens anlægsramme.

47. Rigsrevisionen konstaterer, at fire regioner har truffet valget om alle OPP-projekter under hensyntagen til, at udgifterne til OPP-projekterne er undtaget regionernes anlægsramme. Hensynet til anlægsrammen skal ses i sammenhæng med, at regionerne generelt finder det vanskeligt at muliggøre alle regionens ønskede anlægsprojekter under anlægsrammen.

- For Region Nordjyllands OPP-projekt har det været et grundlæggende krav fra projektets indledende fase, at projektet skulle opføres uden for regionens anlægsramme, da anlægsrammen var fuldt udnyttet.
- For Region Midtjyllands 6 OPP-projekter fremgår det implicit eller eksplicit af alle de bagvedliggende beslutningsgrundlag, at det ikke har været muligt at opføre projektet under anlægsrammen.
- For Region Syddanmarks OPP-projekt fremgår det af beslutningsgrundlaget, at det ikke var muligt for regionen at prioritere projektet indenfor regionens anlægsramme i kort/mellemlang tidshorisont.
- For Region Sjællands to OPP-projekter fremgår det af beslutningsgrundlagene, at det ikke var realistisk at opføre projekterne indenfor regionens anlægsramme.

Det kan dermed konstateres, at OPP-projektformen undtagelse af anlægsrammerne, har haft en væsentlig betydning for regionernes valg af OPP-projektformen, idet det har muliggjort en fremrykning af projekterne med adskillige år, frem for at vente til at der kan prioriteres plads under anlægsrammen i de kommende år.

48. Det følger af § 5 i bekendtgørelse nr. 1581 af 17. december 2013 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., at når regionerne indgår en OPP-kontrakt, skal regionen deponere et beløb svarende til kontraktens samlede værdi jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 1. Deponeringen skal ske på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponeres i obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller i KommuneKredit, jf. § 5, stk. 1. Deponeringen har til formål at sikre, at regioner ikke vedtager OPP-projekter, som de ikke har midler til at gennemføre.

Regionernes krav om deponering

Ifølge bekendtgørelse om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. nr. 1581 af 17. december 2013. § 1, stk. 1, må regionerne som udgangspunkt ikke lånefinansiere deres udgifter. Som undtagelse til denne regel må regionerne dog gerne lånefinansiere til bestemte formål, jf. § 2, stk. 1, nr. 2-8 så længe et tilsvarende beløb deponeres. Ifølge Indenrigs- og Boligministeriets vejledning nr. 11256 af 07/12/2015, skal udgifter til OPP-projekter anses som lånefinansiering, hvorfor OPP-projektets samlede projektsum som udgangspunkt skal deponeres.

I de årlige økonomiaftaler mellem regering og danske regioner er der dog aftalt de seneste år indgået aftale om deponeringsfritagelsespulje, der jf. §§16-17 i bekendtgørelsen, muliggøre at regionerne opnå deponeringsfritagelse for OPP-projekter.

49. Indenrigs- og Boligministeriet har ifølge bekendtgørelsen §§ 16-17 mulighed for at give dispensation for deponering ved OPP-projekter. En sådan dispensation sker i praksis ved, at der i de den årlige økonomiaftale mellem regionerne og regeringen indgås aftale om en OPP-deponeringsfritagelsespulje. I de seneste år har puljen udgjort 400 mio. kr. om året. Formålet med puljen er ifølge aftaleteksterne at fremme offentligt-privat samarbejde.

50. Det fremgår af beslutningsgrundlagene, at deponeringskravet er af betydning for alle fire regioner, når regionerne skal beslutte, om OPP er en attraktiv byggeform. Tabel 7 viser en oversigt over regionernes OPP-projekter, og hvorvidt der er opnået deponeringsfritagelse.

Tabel 7

Oversigt over regionernes projekter i forhold til deponeringsfritagelse

Projekt	Projektsum*	Deponeringsfritagelse	Deponeret beløb
Region Midtjylland			
P-hus Århus	47,3	Ja	
P-hus Randers	55,1	Delvis	3,5 mio. kr.
P-hus Horsens	60,0	Ja	
P-hus Silkeborg	45,0	Delvis	2,5 mio. kr.
P-hus DNU	92,0	Ja	
Nyt Psykiatrisk center ved DNU	1.350,2	Ja	
Region Nordjylland			
Hospice Vangen	53,5	Delvis	5 mio. kr.
Region Sjælland			
Stråleterapien i Næstved	76,6	Ja	
Slagelse Sygehus Fase 2	461,3	Ja	
Region Syddanmark			
Psykiatrisk afdeling i Vejle	934	Ja	

*Der skal deponeres svarende til anlægsomkostningen, hvorfor det deponerede beløb ikke skal sammenlignes med projektsummen. For P-huse svarer projektsummen dog til anlægsomkostningen jf. materiale fremsendt af regionerne.

Kilde: Tallene stammer fra fremsendt materiale af regionen.

Det fremgår af tabel 7, at de fire regioner ved alle OPP-projekter har opnået hel eller delvis deponeringsfritagelse ved søgning af deponeringsfritagelsespuljen. Dette giver regionerne en likviditetsmæssig fordel i perioden frem til exitbetalingen.

Økonomisk fordelagtighed ved gennemførelse af projekterne

51. De fire regioner (eksklusiv region Hovedstaden) har oplyst, at de finder, at de vedtagne projekter er fagligt og økonomisk fordelagtige, selvom OPP-projektformen isoleret betragtet er dyrere end alternative projektformer. For alle projekter har regionerne oplyst, at de har valgt OPP-modellen, fordi det er muligt at fremrykke projektet og opnå faglige gevinster ved etableringen af nye anlæg. For flere projekter oplyser regionerne, at gennemførelse af projekterne medfører så store effektiviseringer, at valget af den dyrere OPP-projektform forsat vil resultere i samlede besparelser. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om projekterne er økonomisk fordelagtige i dette perspektiv.

Efterfølgende overvejelser om valget af OPP som projektform

52. Region Midtjylland har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at OPP var den eneste mulighed for finansiering på daværende tidspunkt. En væsentlig del af argumentationen for alle regionens OPP-projekter har været, at de var nødvendige at gennemføre for at levere acceptable forhold for patienter, at overholde lovkrav eller for at opnå drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer. Regionsrådspolitikerne har deltaget i årlige budgetmøder, hvor de økonomiske rammer for regionens byggeri er blevet drøftet. Politikerne er dermed, ifølge det oplyste, orienteret om overvejelserne omkring den optimale finansieringsform, før projekterne er blevet forelagt til politisk godkendelse i regionsrådet. Da det tidligt i processen ved alle projekterne blev konkluderet, at der ikke var et reelt alternativ til OPP-løsningen, ville det, ifølge regionen, blive en øvelse uden reel værdi at gennemføre en decideret totaløkonomisk sammenligning mellem OPP og egen anlægsfinansiering.

53. Region Syddanmark har anført, at Rigsrevisionen i sin undersøgelse alene fokuserer på, hvorvidt der er udvist skyldige økonomiske hensyn i det enkelte OPP-projekt (selve OPP-projektformen), men at regionen har et ansvar for at udvise skyldige økonomiske hensyn ift. den samlede ramme. Regionen finder det derfor selvmodsigende, når Rigsrevisionen konkluderer, at der i beslutningsgrundlaget ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, at OPP-projektet var det billigste alternativ. I forhold til beslutningen var det ifølge Region Syddanmark på daværende tidspunkt alene relevant at forholde sig til valget mellem et OPP-projekt eller ikke noget projekt, idet der ikke fandtes andre alternativer end at undlade at gennemføre projektet. Yderligere undersøgelser og sammenligninger ville således ikke, ifølge regionen, have været god forvaltning.

54. Rigsrevisionen har ikke vurderet, om de effektiviseringspotentialer, regionerne oplyser, der er ved gennemførsel af projekterne, opvejer de forøgede omkostninger ved OPP-projektformen. Ligeledes har vi ikke forholdt os til regionernes prioritering af den samlede anlægsramme. Vi har alene undersøgt, om regionerne kan dokumentere i beslutningsgrundlaget, at øgede finansieringsomkostninger i OPP-projektet opvejes af tilsvarende (økonomiske) fordele ved projektformen.

Foreløbige resultater

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ingen af regionernes beslutningsgrundlag dokumenterer, at OPP-projektets (økonomiske) fordele opvejer de forøgede finansieringsomkostninger ved projektformen. For 7 af regionernes 10 projekter blev der ikke udarbejdet analyser, der sammenlignede OPP-projektformen med et totalentrepriseprojekt, inden der blev truffet beslutning om valg af projektform. 3 projekter blev valgt, selvom de blev anset for at være (marginalt) dyrere end totalentreprise.

To regioner (Region Sjælland og Syddanmark) har valgt OPP-projektformen, selvom den blev anset for at være (marginalt) dyrere. To regioner (Region Nordjylland og Midtjylland) har ikke udarbejdet økonomiske sammenligninger mellem projektformer. Region Hovedstaden har 5 gange overvejet at anvende OPP-projektformen. Hver gang er projektformen blevet forkastet. Enten fordi den blev anset for at være for dyr, eller fordi projektformen af andre årsager ikke blev fundet velegnet.

For alle 10 OPP-projekter i regionerne var valget betinget af andre forhold, end om OPP-projektformen isoleret betragtet var økonomisk fordelagtig. Valget af projektform var således betinget af, at anlægsrammen var udnyttet eller muligheden for at opnå deponeringsfritagelse. Flere regioner peger dog på, at projekterne er økonomisk fordelagtige, fordi effektiviseringspotentialer ved et nybyggeri mere end opvejer de forøgede omkostninger ved OPP-projektformen.

Flere regioner har lagt vægt på, at projekterne er vurderet indenfor de rammebetingelser, som regionen har. Anlægsloft og deponeringsfritagelse ved OPP-projekter er en del af regionernes rammebetingelser. De har derfor ikke haft fokus på, om OPP-projektformen i sig selv er økonomisk fordelagtig i forhold til andre projektformer, da det ikke har været en realistisk mulighed at gennemføre projekterne som fx totalentreprise.

Samrådet i Folketingets Social- og Indenrigsudvalg om OP-projektformen i 2016 viste, at alle 3 regioner, der havde leveret svar på spørgsmål i forbindelse med samrådet, havde valgt OPP-projektformen uden dokumentation for, at OPP-projektformen blev anset for at være billigere end et totalentrepriseprojekt.

Rigsrevisionen vurderer, at Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet bør overveje, om det er hensigtsmæssigt, at incitamenter i de forskellige regelsæt (deponeringsfritagelse, anlægsrammer samt kravet om at være sparsommelig) medfører, at regionerne vælger at bygge med OPP-projektformen, selvom OPP-projekterne anses for at være dyrere.

UDKAST

Bilag 1. Metodisk tilgang

Estimat over forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter

I dette afsnit behandles statens forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter beskrevet.

Afsnittet indeholder følgende:

- Budgetvejledningens krav
- Statens forøgede finansieringsomkostninger med afsæt i eksisterende model for udarbejdelse af totaløkonomiske vurderinger
- Statens forøgede finansieringsomkostninger med afsæt i at staten finansierer totalentrepriseprojektet med et lån

Budgetvejledningens krav

Budgetvejledningens punkt 2.4.10 indeholder bestemmelser om, at aftaler om leje eller leasing kun kan indgås, hvis der er væsentlige og åbenbare fordele for staten ved leasing i stedet for køb. Det fremgår, at finansiel leasing er kendetegnet ved, at alle væsentlige risici og fordele, som er forbundet med ejendomsretten til et aktiv, er overført fra leasinggiver til leasingtager. Således indgår der typisk i aftaler om finansiel leasing en aftale om aktivets restværdi (materiale værdi) ved leasingperiodens udløb samt en bestemmelse om, at leasingtager skal overtage aktivet, eller at leasingtager på leasinggivers anfordring er forpligtet til at anviser en køber til aktivet efter leasingperiodens udløb. Alternativt dækker leasingperioden størstedelen af aktivets brugstid, i hvilken henseende det er uden betydning, om ejendomsretten overgår eller ikke overgår ved leasingperiodens udløb. Aftaler om finansiel leasing er typisk uopsigelige af denne grund eller kan kun opsiges før tid mod betaling af en ekstra præmie. På grund af bestemmelserne om aktivets restværdi ved leasingperiodens udløb erstatter aftaler om finansiel leasing reelt køb eller anlæg. Dette forøger statens finansieringsudgifter, og aftaler om finansiel leasing kan derfor som udgangspunkt ikke indgås.

Budgetvejledningens punkt 2.4.11 omhandler reglerne for Offentlig-Privat Partnerskab. OPP-projekter med privat finansiering indeholder de egenskaber der fremgår af punkt 2.4.10 om finansiel leasing. Det betyder også, at det er antagelsen, at OPP-projekter forøger statens finansieringsomkostninger. Det fremgår også, at organisering via OPP anvendes, såfremt det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt.

På den baggrund kan det konstateres, at Finansministeriet antager, at der er nogle ekstra finansieringsomkostninger ved OPP-projekter. Da det altid er afhængigt af konkrete forhold, fremgår det ikke af budgetvejledningen, hvor store de forøgede finansieringsomkostninger kan antages at være.

Men hvis det skal vurderes om et OPP-projektet kan antages at være økonomisk fordelagtigt, så kan det være hensigtsmæssigt at den ekstra omkostning synliggøres. Synliggørelsen kan bidrage til transparens og forståelse af hvor meget "forøgede finansieringsomkostninger" udgør i den konkrete sag. Er det 2%, 30%, eller 100% af anlægsomkostningerne?

Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at de forøgede finansieringsomkostninger ikke er direkte synliggjort i nogen af de 21 projekter vi har undersøgt. I det følgende har vi derfor estimeret hvor store finansieringsomkostningerne kan antages at være. Vi har taget afsæt i to situationer.

Rigsrevisionens første estimat baserer sig på den antagelse der er i de totaløkonomiske vurderinger vi har gennemgået, nemlig at der sammenlignes med et totalentrepriseprojekt hvor anlægsomkostningen betales i år 0 og et OPP-projekt der betales senere, fx år 25.

Man kan argumentere for, at der også bør inddrages et andet alternativ, nemlig at staten i stedet for at betale i år nul, i stedet låner pengene ved udstedelse af statsobligationer. Vi har i det følgende beregnet statens forøgede omkostninger til finansiering med afsæt i begge forudsætninger.

Statens forøgede finansieringsomkostninger med afsæt i eksisterende model for udarbejdelse af totaløkonomiske vurderinger

Når finansieringsomkostningerne antages at være højere i OPP-projekter med privat finansiering, så skyldes det, at der er forskel på, hvornår betalingen i et OPP- og et offentligt finansieret projekt (fx en totalentreprise) falder. I en totalentreprise betales anlægsomkostningen sædvanligvis, når anlægget tages i brug, mens betalingen først falder 20-30 år senere med et OPP-projekt. En OPP-leverandør skal imidlertid have afkast af en betaling, der udskydes i eksempelvis 25 år, fx med 5 % p.a.

Hvis leverandøren forventer et afkast på 5 % af den investerede kapital og betalingen sker om 25 år, så udgør den forøgede finansieringsomkostning $5 \times 25 = 125$ % af anlægsomkostningen. Til gengæld er 1 kr. om 25 år mindre værd, end den er i dag. Man bruger en diskonteringsrente til at omregne en senere betaling til en nutidsværdi. Fastlæggelsen af en diskonteringsrente er genstand for drøftelser blandt økonomer, og i praksis anvendes der mange forskellige diskonteringsrenter. I tabellen nedenfor er vist hvor stor den forøgede finansieringsomkostning af anlægsomkostningen i et OPP-projekt må antages at være, med afsæt i forskellige diskonteringsrenter.

Tabel 8

**Forøgede finansieringsomkostninger i pct. af anlægsomkostning i OPP-projekter
Nutidsværdi ved forskellige afkastkrav og diskonteringsrenter**

Diskonteringsrente → Afkast ↓	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %
4 %	100	89	79	71	64
5 %	125	111	99	89	80
6 %	150	133	119	107	95
7 %	175	156	139	124	111
8 %	200	178	159	142	127

Det kan udledes af tabel 8, at hvis diskonteringsrenten er 0 % og afkastkravet er 8 %, så udgør de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen 200 % af anlægsomkostningen. Hvis diskonteringsrenten og afkastkrav begge sættes til 4 %, så udgør de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen ca. 64 % af anlægsomkostningen.

I 2014 var det Bygningsstyrelsens antagelse i den totaløkonomiske vurdering for Landsarkivet i Viborg, at udvalgte variable havde følgende værdier:

OPP-projektets interne finansieringsomkostninger(middelværdi): 6,85%

Staten overtager efter: 25 år

Diskonteringsrente: 1,57 %

Statens finansieringsomkostning i totalentrepriseprojektet: 0% (projektet betales kontant).

Med disse forudsætninger udgør de forøgede finansieringsomkostninger ca. 140% af anlægsomkostningen.

I stedet for at staten betaler totalentreprisen kontant, så kan man antage at staten finansierer anlægsomkostningen ved optagelsen af et lån. Det er antagelsen i den følgende beregning.

Diskonteringsrenten er i den konkrete totaløkonomiske vurdering (Landsarkivet i Viborg) fastsat med afsæt i renten på en statsobligation. Dermed kendes den daværende lånerenten også (1,57%). Hvis statens finansieringsomkostninger fratrækkes finansieringsomkostningerne på OPP-projektet (6,85% – 1,57%), så udgør de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektet ca. 108% af anlægsomkostningen.

Altså vil de forøgede finansieringsomkostninger udgøre ca. 1 mia. kr., hvis det koster 1 mia. kr. at opføre anlægget. De fordele der skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger skal ligeledes svare til en værdi af ca. 1 mia. kr.

Det skal bemærkes at ovenstående beregningseksempel beror på konservative og forsigtige estimater, med deraf følgende risiko for at statens finansieringsomkostninger til OPP-projektet reelt er højere end ovenstående beregninger viser. Rigsrevisionen beregninger tager udgangspunkt i OPP-projektets interne finansieringsomkostninger (OPP-leverandørens egne finansieringsomkostninger). Det må dog antages at OPP-leverandøren vil opkræve staten en betaling, der overstiger OPP-leverandørens egne udgifter. I et sådant tilfælde, vil statens reelle finansieringsomkostninger til OPP-projektet være højere end de oplyste 6,85 %.

Bilag 3. Ordliste

Afkastkrav	I de første 8 af Bygningsstyrelsens totaløkonomiske vurderinger er afkastkravet opgjort som OPP-leverandørens rente på de lån leverandøren forventes at optage og det afkast leverandøren ønsker på investeret egenkapital. For det sidste 3 totaløkonomiske vurderinger er afkastkravet opgjort som forventningen til pensionskasseforeningers afkastkrav på egenkapital i forbindelse med et OPP-projekt.
Anlægsomkostning	Omkostning for en offentlig myndighed til opførelse af bygge- og anlægsarbejder som fx veje, havneanlæg, bygninger og kommunikationslinjer.
Anlægsprojekt	Projekt der omfatter eller består i et bygge- eller anlægsarbejde
Anlægsramme	Anlægsrammen fastsættes i forbindelse med den årlige økonomiaftale mellem stat og regionerne. Anlægsrammen benævnes også "anlægsloft", idet regionerne ikke må igangsætte anlægsprojekter udover anlægsrammen. OPP-projekter er dog ikke omfattet af anlægsrammen.
Betalingsstrømme	Betalinger der falder over tid
Deponering	Deponeringsregler medfører overordnet, at det ikke er muligt for en kommune eller en region at gennemføre et projekt som OPP, som de ikke har midler til at gennemføre. Selv om kommunen eller regionen ikke betaler den fulde sum til den private leverandør umiddelbart i forbindelse med udførelse af anlægsarbejdet, skal kommunen deponere et beløb svarende til det beløb, den private leverandør løbende anvender på opførslen af byggeriet.
Deponeringsfritagelse	Såfremt der ved de årlige økonomiforhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi etableres specifikke OPP-puljer, er det muligt at få dispensation til en delvis deponeringsfritagelse ved at søge disse puljer. De senere år har puljen for regionerne været på 400 mio. kr. om året.
Diskontering	Diskontering betegner en omregning af ind- og udbetalinger, der finder sted på forskellige tidspunkter, til beløb på ét bestemt tidspunkt. Som oftest anvendes begrebet til at omregne fremtidige beløb til et tidligere tidspunkt (tilbage diskontering), typisk til nutiden, hvorved fås nutidsværdien af beløbet.
Diskonteringsrente	Den rentesats der bruges til diskontering
Driftsomkostninger	Driftsomkostninger er de omkostninger, der er forbundet med drift af en virksomhed
Finansiell leasing	Finansiell leasing er kendetegnet ved, at alle væsentlige risici og fordele, som er forbundet med ejendomsretten til et aktiv, er overført fra leasinggiver til leasingtager. Reglerne er nærmere beskrevet i budgetvejledningens punkt 2.4.10
Nulkuponrentestruktur	Nulkuponrenten er den effektive afkast til udløb på en nul-kuponobligation, som er karakteriseret ved kun at have én betaling, hovedstolen, der forfalder ved udløb. Da der ikke blev udstedt statsobligationer med en løbetid svarende til OPP-aftalernes udløb, så er renten approksimeret til en nulkuponrente-struktur.
Nutidsværdiberegning	Nutidsværdien af en investering er den nutidige ("i dag") værdi af en række fremtidige indtægter og udgifter.
Totaløkonomisk vurdering	Totaløkonomisk vurdering er en metode der skal sikre, at byggeriet under hensyn til formål og økonomi opnår en god kvalitet, herunder, at byggeriet får en tilfredsstillende brugsværdi og arkitektonisk fremtræden, samt en passende balance mellem byggeudgift og driftsøkonomi.