



Folketingets Kommunaludvalg

**Departementet**

Holmens Kanal 22  
1060 København K

Tlf. 3392 9300

Fax. 3393 2518

E-mail vfm@vfm.dk

KOD/ J.nr. 2008-7763

Dato: 18. november 2008

**Under henvisning til Folketingets Kommunaludvalgs brev af 5. november 2008 følger hermed velfærdsministerens endelige svar på spørgsmål nr. 21 (KOU Alm. del).**

---

**Spørgsmål nr. 21:**

"Ministeren bedes sende udvalget sit talepapir fra samrådet den 5. november 2008 om samrådsspørgsmål C, D og E vedrørende OPP-projekter i forhold til anlægslofter i kommunerne, jf. KOU alm. del - samrådsspørgsmål C, D og E."

**Svar:**

Hermed fremsendes det talepapir, der har ligget til grund for den mundtlige besvarelse af samrådsspørgsmålene.

Det talte ord gælder.

**Samrådsspørgsmål C:** *"Ministeren bedes gøre rede for hvilken politisk strategi der ligger bag den kendsgerning, at leasede bygninger og OPP-modeller er undtaget for anlægsloftet i kommunerne"*

**Besvarelse af samrådsspørgsmålet**

**Anlægsbegrænsningen har ikke til formål at fremme OPP:**

- Det lyder som om spørgsmålet bygger på den misforståelse, at anlægsrammen har til formål fremme anvendelse af OPP-modeller ved at gøre dem til et mere attraktivt alternativ for kommunerne

- Jeg må med det samme slå fast, at det er ikke intentionen med anlægsrammen. Og det er heller ikke den reelle virkning af den.
- Lad mig forklare hvorfor:

**Rammer for både anlæg og service:**

- Rammerne for kommunernes udgifter omfatter både anlægsudgifter og serviceudgifter – hver for sig.
- Hvis en kommune selv opfører en bygning, vil udgifterne hertil indgå i kommunens anlægsudgifter. Hvis kommunen i stedet leaser eller lejer en bygning vil kommunens udgifter hertil indgå i serviceudgifterne
- Et OPP-projekt medfører typisk, at en kommune indgår en aftale om leje eller leasing af en bygning ejet af et privat selskab. Kommunens udgifter hertil vil – ligesom det er tilfældet med anden leje/leasing – indgå i serviceudgifterne
- En kommune har derfor ikke mulighed for at omgå rammerne ved at leje eller lease – heller ikke i forbindelse med OPP-projekter

**Forskel på 2008 og 2009:**

- Der er forskel på ordningerne for henholdsvis 2008 og 2009.
- For 2008 er der tale om en individuel ordning. Der er ikke tale om, at regeringen har fastsat et overordnet anlægsloft – men derimod om at kommunerne søges fastholdt på et udgiftsniveau svarende til de kommunale budgetter for 2008. Hvis kommunernes samlede anlægsudgifter eller serviceudgifter for 2008 overskrider budgettet, vil der blive tale om nedsættelse af bloktilskuddet i de kommuner, som har overskredet budgettet.

- For 2009 har regeringen og KL aftalt en samlet ramme for henholdsvis de kommunale anlægsudgifter og de kommunale serviceudgifter. I overensstemmelse med aftalesystemet gælder rammerne for kommunerne under ét. For 2009 kan der således ikke opgøres en individuelle rammer for den enkelte kommune. Hvis kommunerne under ét overskrider de aftalte rammer, kan finansministeren beslutte helt eller delvist at undlade at udbetale den betingede del af bloktilskuddet for 2009.

**Særligt for 2008:**

- For 2009 er der tale om en kollektiv service- og anlægsramme for kommunerne under ét, mens der for 2008 er tale om individuelle rammer svarende til den enkelte kommunes budgetterede serviceudgifter og bruttoanlægsudgifter.
- De individuelle rammer for 2008 kan betyde, at en kommune f.eks. kan opleve anlægsrammen som mere snærende end servicerammen.
- Det ville i princippet kunne betyde, at en sådan kommune kunne have et ønske om at indgå et OPP-projekt med henblik på at mindske anlægsudgifterne – uagtet at det medfører højere serviceudgifter.
- Men det kunne også gå den anden vej. Servicerammen kunne opleves mest snærende, hvilket så skulle tilskynde til traditionelt byggeri frem for OPP.
- Det må under alle omstændigheder anses for en meget teoretisk mulighed, at en kommune vælger at indgå et OPP-projekt af hensyn til den individuelle anlægsramme i 2008. Der er tale om en ordning, der kun har virkning for 2008, og hvor loven blev vedtaget i foråret 2008. Det vil næppe med denne tidshorisont være muligt at iværksætte et OPP-projekt, indgå en aftale og igangsætte byggeriet så hurtigt, at det har væsent-

lig betydning for fordelingen af kommunens udgifter allerede i 2008.

**Overvejelser om leje/leasing i anlægsbegrænsningen i 2008:**

- Man kunne selvfølgelig have overvejet, at lade leje- og leasing aftaler omfatte af anlægsbegrænsningen for 2008. Så ville der være fuld ligestilling.
- Men hvis lejeaftaler også skulle omfattes af anlægsbegrænsningen, ville det gøre ordningen mere kompliceret. Der er tale om en kortvarig ordning, der kun har virkning indtil udgangen af 2008.

**Sammenfatning:**

- Rammerne for kommunernes udgifter omfatter både serviceudgifter og anlægsudgifter. En kommune har derfor ikke mulighed for at omgå rammerne ved at leje eller lease – heller ikke i forbindelse med OPP-projekter
- De individuelle rammer i 2008 kunne i princippet tilskynde til OPP frem for traditionelt byggeri, hvis en kommune oplevede anlægsrammen som den mest snærende. Men det kunne også gå den anden vej, hvis kommunen oplevede servicerammen som den mest snærende.
- Det er under alle omstændigheder urealistisk at forestille sig, at den individuelle anlægsramme for 2008 skulle medføre øget anvendelse af OPP-modeller i kommunerne, når den korte tidshorisont for ordningen i 2008 sammenholdes med den tid det tager at iværksætte et OPP-projekt.
- Skulle leje-/leasing aftaler være omfattet af anlægsbegrænsningen for 2008 ville ordningen blive unødigt kompliceret.

**Samrådsspørgsmål D:** ”Ministeren bedes gøre rede for, hvorfor kommunerne ikke, sidestillet med OPP-løsningen til opførelse af for eksempel nye skoler, selv kan låne pengene til finansiering af byggeriet udenom anlægsloftet, og dermed selv stå som byg- og driftsherre?”

### **Besvarelse af samrådsspørgsmålet**

Der er ikke indført særlige lånebegrænsninger i 2008 eller 2009:

- Det lyder som om spørgsmålet bygger på den misforståelse, at der skulle være indført særlige begrænsninger for kommunernes låntagning i forbindelse med anlægsbegrænsningen i 2008.
- Der er ikke indført særlige lånebegrænsninger i hverken 2008 eller i 2009.
- De gældende regler for kommunernes låntagning betyder, at kommunernes adgang til at optage lån er begrænset. Det er der ikke noget nyt i, og det har ikke noget med den aktuelle anlægsbegrænsning at gøre.

**OPP er også omfattet af lånereglerne:**

- Både traditionelle anlægsprojekter, hvor kommunen selv er bygherre, og OPP-projekter er omfattet af lånereglerne og den begrænsning af kommunernes låntagning, der ligger heri.
- Udgangspunktet for lånereglerne er, at kommunerne selv skal finansiere deres investeringsudgifter, dog med visse undtagelser og visse dispensationsmuligheder, som jeg vil komme ind på senere.
- En kommune der ønsker at opføre en bygning, vil derfor som udgangspunkt ikke kunne lånefinansiere anlægsudgifterne til opførelsen.
- Hvis kommunen vælger en OPP-model, afholder kommunen ikke selv anlægsudgifterne, men indgår i

stedet en aftale om leje af bygningen, som opføres og ejes af et privat selskab.

- Indgåelsen af denne lejeaftale vil også være omfattet af lånereglerne. Lånereglerne sidestiller nemlig leje af bygninger med låntagning. Derfor skal en kommune, der indgår en lejeaftale, deponere et beløb svarende til værdien af den lejede bygning.
- Deponeringen har til formål at neutralisere den likviditetsgevinst, som kommunen ellers kunne opnå ved at indgå en lejeaftale frem for selv at opføre eller købe en tilsvarende bygning.
- Formålet med at sidestille lejeaftaler – og dermed også OPP-projekter – med låntagning er at undgå, at det ene alternativ vælges frem for det andet alene af finansielle årsager.

**Lånepuljer kan søges til traditionelle projekter såvel som OPP:**

- Lånereglerne giver kommunerne mulighed for at optage lån på enkelte områder, fx forsyningsområdet. Hvis en kommune ønsker at optage lån til andre formål, kan det kun ske efter dispensation fra Velfærdsministeriet.
- Velfærdsministeriet kan meddele dispensation til lånoptagelse fra de såkaldte lånepuljer. Lånepuljerne aftales med KL for et år ad gangen i forbindelse med forhandlingerne mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for det pågældende år.
- For 2009 er der bl.a. aftalt en pulje til investeringer i folkeskoler på 500 mio. kr. Der har de foregående år været afsat lignende folkeskolepuljer. Puljen kan søges både til traditionelle anlægsprojekter og til OPP-projekter.

- For 2009 er der i alt aftalt lånepuljer for 1 mia. kr., som kan søges både til traditionelle projekter og til OPP-projekter.

**Særlig lånepulje til OPP:**

- Der er herudover aftalt en særlig lånepulje på 100 mio. kr., som har til formål at fremme offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter. Puljen kaldes også ”OPP-puljen”.
- Puljen skal ses i lyset af, at der i kommunerne kan være en vis tøven ved nye projekttyper som OPP.
- Derfor har der været enighed med KL om at give disse projekter en vis fortrinsstilling i form af en særlig lånepulje.
- Det skal dog understreges, at valget af OPP frem for en traditionel løsning bør være begrundet i en forventning om, at der kan opnås konkrete effektiviseringsgevinster ved OPP-løsningen. OPP bør ikke vælges alene af finansielle årsager.
- Derfor gives der kun dispensationer fra OPP-puljen til projekter, hvor kommunen kan vise, at der vil være konkrete effektiviseringsgevinster forbundet med at anvende OPP-modellen.

**Sammenfatning:**

- Der er ikke indført nye begrænsninger i kommunernes låneadgang i forbindelse med anlægsbegrænsningen for 2008.
- De lånebegrænsninger, der gælder, er langt fra nye, og de gælder for OPP-projekter lige så vel som for traditionelle projekter, hvor kommunen selv er bygherre.

- Kommunerne kan få låneadgang, ved at ansøge om dispensation fra de lånepuljer, der hvert år aftales med KL.
- For 2009 er der aftalt lånepuljer for i alt 1,1 mia. kr. bl.a. til folkeskoleinvesteringer. Ud af de 1,1 mia. kr. kan 1 mia. kr. søges til traditionelle projekter såvel som OPP-projekter, mens 100 mio. kr. er forbeholdt en særlig pulje til OPP og lignende projekter.
- Årsagen til den særlige OPP-pulje er, at der kan være en vis tøven ved nye projekttyper som OPP, og derfor har der været enighed med KL om at give disse projekter en vis fortrinsstilling i form af en særlig lånepulje.
- Der lægges dog stor vægt på, at OPP ikke bør vælges alene af finansielle årsager, men at valget bør være begrundet i en forventning om, at der kan opnås konkrete effektiviseringsgevinster ved OPP-løsningen.

**Samrådsspørgsmål E:** *"Ministeren bedes gøre rede for, hvilke tanker ministeren har gjort sig om den regionalpolitiske udvikling og udviklingen af udkantsområder, når det med OPP-modellen til opførelse af nye skoler, de facto kun bliver muligt at bygge store skoler til en værdi af trecifrede millionbeløb, og dermed umuligt for en kommune underlagt anlægsloftet enten at bruge penge på renovering eller bygning af mindre skoler."*

### **Besvarelse af samrådsspørgsmålet**

**Anlægsbegrænsningen er indført af hensyn til konjunktursituationen:**

- Jeg er nødt til at slå fast, at anlægsbegrænsningen for 2008 er indført af hensyn til konjunktursituationen. Den har hverken det formål eller den effekt at fremme anvendelsen af OPP, og den er heller ikke rettet mod udkantsområderne.
- Anlægsbegrænsningen for 2008 går ud på, at vi beder kommunerne om at overholde deres egne anlægsbud-



getter. Baggrunden er den aktuelle konjunktursituation med højt kapacitetspres og meget lav ledighed. Derfor må den offentlige sektor være tilbageholdende med anlægsaktiviteten for ikke at sætte økonomien yderligere under pres.

- Der ligger altså ikke nogen regionalpolitisk overvejelse bag anlægsbegrænsningen og heller ikke et ønske om at fremme OPP.

**OPP-skole i Langeland Kommune:**

- Jeg kan forestille mig, at det spørgeren henviser til, er opførelsen af en ny stor skole i Langeland Kommune efter OPP-modellen.
- Velfærdsministeriet har meddelt Langeland Kommune en ekstraordinært stor deponeringsfritagelse i forbindelse med opførelsen af denne skole. Dette hænger sammen med Langeland Kommunes stilling som en særlig kategori af vanskeligt stillet kommune i 2007, der betød, at kommunen indgik en såkaldt udviklingsaftale med ministeriet med henblik på at skabe en langsigtet bæredygtighed i kommunens økonomi. Deponeringsfritagelsen indgik som led i denne udviklingsaftale.
- Det var et ønske fra kommunens side, at opføre en ny skole af en størrelse, der giver mulighed for, at samle alle øens overbygningselever på én skole. Kommunen forventer herved at opnå både faglige gevinster og driftsbesparelser.
- Det var også et ønske fra Langeland Kommune selv, at den nye skole skulle opføres efter OPP-modellen, da kommunen herved forventer at kunne opnå effektiviseringsgevinster.
- Der er altså ikke tale om, at ministeriet på den ene eller den anden måde har trukket skolens størrelse eller

anvendelsen af OPP-modellen ned over hovedet på Langeland Kommune. Det er kommunens egen idé og ønske.

**Udkantsområder generelt:**

- Mere generelt mener jeg selvfølgelig, at det er vigtigt, at udkantsområderne har gode muligheder for levere en god service til borgerne.
- Og det går fremad på det område: KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut – har netop udgivet en rapport, som viser at ligheden i kommunernes økonomiske grundvilkår bliver større. Det betyder at kommunerne er stillet mere lige med hensyn til at kunne tilbyde borgerne nogenlunde det samme serviceniveau ved samme skatteprocent.
- KREVI peger på, at den øgede lighed hovedsageligt skyldes finansieringsreformen, som trådte i kraft i 2007. Finansieringsreformen indebar bl.a. et højere udligningsniveau til gavn for de vanskeligt stillede kommuner, herunder kommuner i udkantsområderne.

**Afslutning:**

- Der ligger ikke regionalpolitiske overvejelser bag anlægsbegrænsningen og heller ikke et ønske om at fremme OPP. Anlægsgbegrænsningen for 2008 går simpelthen ud på, at vi af hensyn til konjunktursituationen beder kommunerne om at overholde deres egne anlægsbudgetter.
- Jeg forestiller mig, at dét spørgeren tænker på, når han refererer til store OPP-skole-projekter i udkantsområder, er den nye skole i Langeland Kommune. Derfor vil jeg gerne gøre opmærksom på, at i den sag har både skolens størrelse og anvendelsen af OPP-modellen været et ønske fra kommunens side – det er

ikke noget ministeriet har trukket ned over hovedet på kommunen.

- I forhold til udkantsområderne mere generelt, mener jeg selvfølgelig, at det er vigtigt, at udkantsområderne har forudsætningerne for levere en god service til borgerne. I den forbindelse synes jeg det værd at fremhæve, at en ny undersøgelse fra KREVI netop viser, at ligheden mellem kommunerne er blevet større, med hensyn til at kunne tilbyde borgerne nogenlunde det samme serviceniveau ved samme skatteprocent.

Karen Jespersen

/ Niels Jørgen Mau