



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2021
– 17/2020

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Transportministeriets og regionernes beslutnings- grundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP)

17/2020

Beretning om

Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP)

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transportministeren og indenrigs- og boligministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2021.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-2877
ISBN trykt 978-87-7434-717-0
ISBN online 978-87-7434-718-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP)

Når staten og regionerne bygger, skal der udvises skyldige økonomiske hensyn. Det indebærer, at staten og regionerne skal bygge på den økonomisk mest fordelagtige måde under hensyntagen til den påtænkte anvendelse og fremtidige drift. Offentlig-private partnerskaber (OPP) kan overvejes som projektform, hvis det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt. Da OPP-projektformen med privat finansiering medfører forøgede finansieringsomkostninger i forhold til, hvis staten eller regionerne selv havde finansieret projektet, skal staten og regionerne vurdere, om de forøgede finansieringsomkostninger kan opvejes af andre økonomiske fordele.

OPP-projektformen er kendetegnet ved, at etablering, drift og vedligeholdelse sammentænkes i én kontrakt - som regel ved et anlægsprojekt. En OPP-kontrakt indgås mellem en offentlig ordregiver og en privat leverandør. Den private leverandør forpligter sig til at levere opførelse og finansiering af anlæg og sikre efterfølgende drift og vedligeholdelse i kontraktens løbetid, typisk 20-30 år.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Transportministeriet, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Nordjylland og Region Midtjylland ikke har haft et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag, når de har valgt OPP-projektformen i perioden 2005-2020. Der har ikke været tilstrækkelig sikkerhed for eller dokumentation for, at fordelene ved OPP-projektformen opvejer de forøgede finansieringsomkostninger.

Der er således risiko for, at det samlet set ikke har været økonomisk mest fordelagtigt for staten og regionerne at vælge OPP-projektformen.

Statsrevisorerne

11. juni 2021

Henrik Thorup*
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Jesper Petersen
Mette Abildgaard

* Statsrevisor Henrik Thorup har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

Statsrevisorerne konstaterer:

- At statens forøgede finansieringsomkostninger indgår i Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter, men at oplysningerne ikke fremgår eksplicit af de totaløkonomiske vurderinger. Dermed er der ikke transparens om den ekstra finansieringsomkostning, som fordelene ved OPP-projektformen skal opveje. Rigsrevisionens analyse viser, at de forøgede finansieringsomkostninger kan være lige så store som anlægsomkostningerne.
- At Bygningsstyrelsen ikke har dokumenteret de kvalitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget. Forholdene er i vidt omfang subjektivt skønnede og er ikke baseret på dokumentation, der kan efterprøves. Størrelsen på de væsentligste prissatte variable skifter fra projekt til projekt på baggrund af Bygningsstyrelsens faglige, men udokumenterede vurderinger.
- At Bygningsstyrelsen i 5 ud af 11 projekter har anbefalet OPP-projektformen, selv om styrelsens egne beregninger viste, at den var dyrest.
- At ingen af de 4 regioners beslutningsgrundlag dokumenterer, at OPP-projekternes økonomiske fordele opvejer de forøgede finansieringsomkostninger ved projektformen.
- At der for 7 af regionernes 10 projekter ikke blev udarbejdet analyser, der sammenlignede OPP-projektformen med et totalentrepriseprojekt, inden der blev truffet beslutning om valg af projektform.
- At Region Sjælland og Region Syddanmark valgte OPP-projektformen, selv om den blev anset for at være dyrere, mens Region Nordjylland og Region Midtjylland ikke har udarbejdet økonomiske sammenligninger mellem projekterne.

Statsrevisorerne har noteret sig, at Transportministeriet vil iværksætte en analyse af, hvordan der i fremtiden kan arbejdes med beslutninger om valg af OPP-projektformen. Statsrevisorerne finder, at Transportministeriet bør koordinere eventuelle initiativer med Finansministeriet, der er ansvarlig for de overordnede regler og rammer for anvendelsen af OPP-projektformen.

Statsrevisorerne finder det problematisk, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP tilskynder regionerne til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte være dyrere.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	10
2. Bygningsstyrelsens beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen.....	16
2.1. Opgørelse af de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter	21
2.2. Dokumentation for prissatte forhold	23
2.3. Dokumentation for kvalitative forhold	33
3. Regionernes beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen	36
3.1. Opgørelse af forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter samt dokumentation for prissatte og kvalitative forhold.....	38
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	48
Bilag 2. Forøgede finansieringsomkostninger og udsvingsanalyse.....	50
Bilag 3. Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter.....	59
Bilag 4. Ordliste	62

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

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

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

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet og § 13. Indenrigs- og Boligministeriet, idet Indenrigs- og Boligministeriet har ressortansvaret for regionernes generelle økonomi.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Transportministeriet^{)}:*

Thor Pedersen: november 2001 - november 2007
Lars Løkke Rasmussen: november 2007 - april 2009
Claus Hjort Frederiksen: april 2009 - oktober 2011
Martin Lidegaard: oktober 2011 - februar 2014
Rasmus Helveg Petersen: februar 2014 - juni 2015
Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016
Ole Birk Olesen: november 2016 - juni 2019
Kaare Dybvad: juni 2019 - januar 2021
Benny Engelbrecht: januar 2021 -

*Indenrigs- og Boligministeriet^{***)}:*

Lars Løkke Rasmussen: november 2001 - november 2007
Karen Jespersen: november 2007 - april 2009
Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010
Bertel Haarder: februar 2010 - oktober 2011
Margrethe Vestager: oktober 2011 - september 2014
Morten Østergaard: september 2014 - juni 2015
Karen Ellemann: juni 2015 - november 2016
Simon Emil Ammitzbøll-Bille: november 2016 - juni 2019
Astrid Krag: juni 2019 - januar 2021
Kaare Dybvad: januar 2021 -

^{*)} Før 2011 lå Slots- og Ejendomsstyrelsen (som udarbejdede totaløkonomiske vurderinger i forbindelse med OPP) under Finansministeriet (finanslovens § 7). Fra oktober 2011 til juni 2015 lå Bygningsstyrelsen under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (finanslovens § 29). Fra juni 2015 til november 2016 lå Bygningsstyrelsen under Transport- og Bygningsministeriet. Fra november 2016 til juni 2019 lå Bygningsstyrelsen under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Fra juni 2019 til januar 2021 lå Bygningsstyrelsen under Transport- og Boligministeriet.

^{***)} Ressortansvaret for regionernes styrelse og regionernes generelle økonomi har siden 2007 ligget hos Indenrigsministeriet, der har haft flere forskellige betegnelser (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Velfærdsministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Social- og Indenrigsministeriet).

Beretningen har i udkast været forelagt Transportministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet, de 5 regioner og Finansministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om beslutningsgrundlaget for en række statslige og regionale offentlig-private partnerskaber (herefter OPP) i perioden fra 2005 til medio 2020, herunder om beslutningsgrundlaget dokumenterede, at OPP-projektformen i de respektive projekter var den økonomisk mest fordelagtige løsning for staten og regionerne.

2. Økonomi- og Erhvervsministeriet udstedte i 2003 bekendtgørelse nr. 1135 af 15. december 2003, som muliggjorde anvendelse af OPP-projektformen. Folketinget besluttede ved lovændring nr. 413 af 1. juni 2005, at det skulle være muligt at anvende OPP som projektform ved offentlige anlægsprojekter. Lovændringen havde til formål at øge produktiviteten og effektiviteten i den danske byggesektor, efter at analyser havde vist, at byggesektoren var bagud i forhold til produktivitetsudviklingen i andre brancher og lande. Det fremgik af lovforslaget, at staten i store byggesager skal overveje, om der er fordele ved at anvende OPP-projektformen i forhold til, at staten selv lader byggeriet opføre som totalentreprise.

3. OPP-projekter med privat finansiering er et offentlig-privat samarbejde, der normalt indebærer finansiel leasing. OPP-projektformen er kendetegnet ved, at etablering, drift og vedligeholdelse sammentænkes i én kontrakt, som regel ved et anlægsprojekt. En OPP-kontrakt indgås mellem en offentlig ordregiver og en privat leverandør. Den private leverandør forpligter sig til at levere opførelse og finansiering af anlæg og sikre efterfølgende drift og vedligeholdelse i kontraktens løbetid. Den offentlige ordregiver betaler løbende leverandøren for, at leverandøren stiller anlægget til rådighed for den offentlige ordregiver. En OPP-kontrakt løber typisk over 20-30 år. Ved kontraktens udløb tilbagekøber den offentlige ordregiver som oftest anlægget til en på forhånd aftalt pris.

4. OPP-projekter med privat finansiering medfører forøgede finansieringsomkostninger i forhold til, hvis staten eller regionerne selv finansierede projekterne, da OPP-leverandøren skal have afkast af den betaling, der først falder 20-30 år senere, og da staten og regionerne kan finansiere byggeri billigere. Derfor er det væsentligt, at staten og regionerne på beslutningstidspunktet for valg af OPP kan dokumentere, at OPP-projektformen medfører andre økonomiske fordele, der kan opveje de forøgede finansieringsomkostninger. Det skyldes, at staten og regionerne ved disponering af offentlige midler skal tage skyldige økonomiske hensyn, dvs. vælge den løsning, der er økonomisk mest fordelagtig.

Undersøgelsen omfatter i alt 21 OPP-projekter med privat finansiering (ekskl. kommunale projekter). Projekterne er fordelt på 11 statslige og 10 regionale projekter, hvor det samlede kontraktgrundlag ifølge aktstykker og regionernes opgørelse udgør ca. 11 mia. kr. Projekterne spænder fra parkeringsanlæg over kontorbygninger til et hospice og psykiatriske hospitaler. Det seneste aktstykke om et statsligt OPP-projekt er tiltrådt af Finansudvalget den 25. april 2019 og vedrører Østre Landsret. Projektet indgår i undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter ikke projekter, som er besluttet (udbudt), men hvor der på undersøgelsestidspunktet endnu ikke var indgået kontrakt. Det gælder fx 2 OPP-projekter om psykiatriske hospitaler i regionerne med forventede anlægssummer på ca. 500 mio. kr. pr. projekt, der blev udbudt i 2020 og 2021.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og regionerne har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen. Vi besvarer derfor følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Transportministeriet haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen?
- Har regionerne haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen?

6. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2020.



Hovedkonklusion

Transportministeriet og regionerne har ikke haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen i perioden 2005-2020. Konsekvensen er, at der er risiko for, at ministeriet og regionerne ikke har taget skyldige økonomiske hensyn.

Transportministeriet har ikke haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når Bygningsstyrelsen har valgt at anvende OPP-projektformen

Rigsrevisionen kan konstatere, at statens forøgede finansieringsomkostninger indgår i de 11 OPP-projekter, men at de ikke fremgår eksplicit af beslutningsgrundlaget (de totaløkonomiske vurderinger). Dermed er der ikke transparens om den ekstra finansieringsomkostning, som fordele ved OPP-projektformen skal opveje. Rigsrevisionen har estimeret, at de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter under bestemte forudsætninger kan være lige så store som projekternes samlede anlægsomkostninger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de fordele, der skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger, ikke er dokumenterede i de 11 sager i Bygningsstyrelsen, som Rigsrevisionen har gennemgået.

Beslutningen om valg af projektform er baseret på forhold, der i vidt omfang bygger på estimater, der ikke kan efterprøves. Størrelsen på de væsentligste prissatte variable (risikotillæg, optimeringstillæg, afkastkrav, anlægsomkostninger og diskonteringsrente) skifter fra projekt til projekt på baggrund af Bygningsstyrelsens faglige, men udokumenterede vurderinger. Gennemgangen af de kvalitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget, viser ligeledes, at de ikke er dokumenterede og ikke kan efterprøves.

Undersøgelsen viser, at Bygningsstyrelsen ad 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 op til 20 % i forhold til totalentreprise. I 5 ud af de 11 projekter har Bygningsstyrelsen i øvrigt anbefalet OPP-projektformen, selv om styrelsens egne totaløkonomiske vurderinger 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 anvende OPP-projektformen

De 4 regioner har ikke dokumenteret, at OPP-projektformen er økonomisk fordelagtig i 10 projekter. 2 regioner har ikke undersøgt, om andre projektformer var økonomisk mere fordelagtige end OPP-projektformen, inden der blev indgået kontrakt. 2 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 regionen enten anså projektformen for at være for dyr eller af andre grunde anså projektformen for ikke at være velegnet. De 4 regioner, som har OPP-projekter, har oplyst, at de finder, at de vedtagne projekter er økonomisk fordelagtige, selv om OPP-projektformen isoleret set er dyrere end alternative projektformer. Det skyldes ifølge regionerne, at gennemførelse af projektet medfører så store effektiviseringer, at projektet tjener sig ind i løbet af en kort arrække, selv om der er valgt en dyrere projektform.

Forøgede finansieringsomkostninger

Statens forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen er nærmere uddybet i bilag 2 og boks 1 i afsnit 2.1.

”Under bestemte forudsætninger”

Formuleringen refererer til de forudsætninger, der var gældende for Landsarkivet i Viborg (jf. bilag 2 og boks 1 i afsnit 2.1). Finansieringsomkostningerne varierer fra projekt til projekt.

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 projekteringen og hele opførelsesfasen frem til afleveringen.

Deponeringsfritagelse

Regioner må som udgangspunkt ikke lånefinansiere deres udgifter (fx ved OPP), medmindre et tilsvarende beløb deponeres.

I de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Danske Regioner er der de seneste år indgået særftaler, som muliggør, at regionerne kan opnå fritagelse for kravet om deponering ved OPP-projekter.

Undersøgelsen viser, at det er andre hensyn, der er udslagsgivende for valget af OPP-projektformen, herunder muligheden for deponeringsfritagelse, og at OPP-projekter ikke er omfattet af anlægsloftet. De 2 regioner, der har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger, har i øvrigt valgt OPP-projektformen, selv om deres egne totaløkonomiske vurdering viste, at det var den dyreste løsning.

Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet har oplyst, at der på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse kan være grundlag for en fornyet drøftelse med regionerne i forbindelse med drøftelserne om en eventuel fremadrettet OPP-deponeringsfritagelsespulje.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet i lyset af Rigsrevisionens kritik vil iværksætte en analyse af, hvordan der i fremtiden kan arbejdes med beslutninger om valg af OPP-projektformen. Dette kan være uden brug af totaløkonomiske vurderinger. Rigsrevisionen finder, at Transportministeriet bør koordinere eventuelle initiativer med Finansministeriet, da Finansministeriet er ansvarlig for de overordnede regler og rammer for anvendelsen af OPP-projektformen.

1.2. Baggrund

7. Statslige og regionale institutioner skal i deres disponeringer udvise skyldige økonomiske hensyn, jf. budgetvejledningens pkt. 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 offentlig byggevirkksomhed (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.

8. Af budgetvejledningen (pkt. 2.4.10 og 2.4.11) fremgår det, at aftaler om finansiel leasing forøger statens finansieringsudgifter, og at sådanne aftaler som udgangspunkt derfor ikke må indgås. Det fremgår endvidere, at OPP-projektformen (der normalt indebærer finansiel leasing) dog kan anvendes, hvis det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt.

9. 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 byggevirkksomhed i 2011. Kriterierne følger imidlertid af, at offentlige institutioner til enhver tid skal udvise skyldige økonomiske hensyn. Region Midtjylland har bemærket, at Rigsrevisionens kriterier (og krav til dokumentation) ikke var påkrævet på det tidspunkt, hvor regionens projekter blev vedtaget. Rigsrevisionen er enig i, at der ikke har været krav til, hvordan dokumentationen skal udformes. Det har dog været gældende for hele perioden, at regionerne skal kunne dokumentere, at de udviser skyldige økonomiske hensyn.

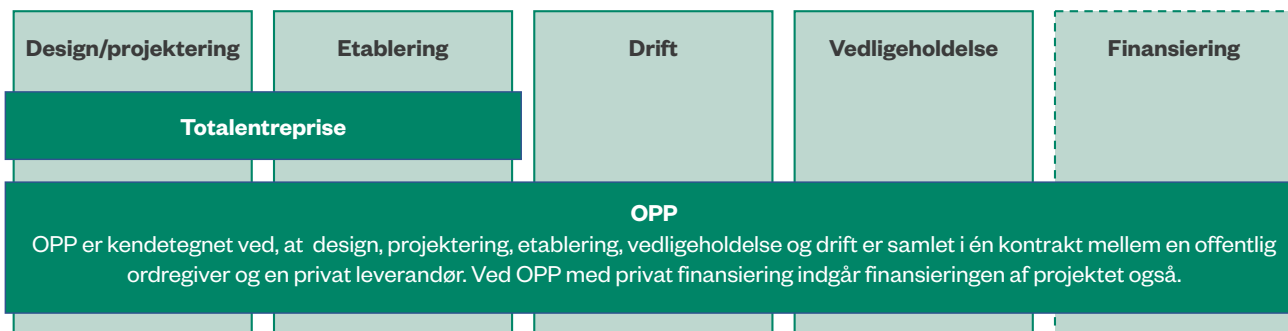
10. Når statslige og regionale institutioner skal vurdere, om et OPP-projekt samlet set er økonomisk fordelagtigt, skal projektet vurderes i forhold til, at staten selv finansierer projektet. En entreprise er en aftale mellem en entreprenør og en bygherre om opførelsen af en bygning eller et anlæg til 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 i figur 2, hvor der i det konkrete projekt er anvendt en fagentreprise.

Budgetvejledningens pkt. 2.4.11

"Organisering via OPP anvendes, såfremt det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt. Der skal i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter under hensyntagen til bl.a. byggesagens størrelse, karakter og kompleksitet foretages en systematisk vurdering af, om opgaven skal gennemføres som et OPP."

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

Figur 1
Udvalgte modeller for offentlig-privat samarbejde på anlægsområdet



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

Det fremgår af figur 1, at den offentlige ordregiver ved totalentreprise indgår kontrakter med forskellige parter i forhold til design, etablering, drift mv., mens ordregiver ved OPP kun har én kontrakt, nemlig med leverandøren, der også finansierer projektet.

Af budgetvejledningens pkt. 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. Tabel 1 viser de væsentligste fordele og ulemper, der er ved at organisere et anlægsprojekt som et OPP-projekt.

Tabel 1
Fordele og ulemper ved at organisere et anlægsprojekt som et OPP-projekt med privat finansiering

Fordele ved OPP	Ulemper ved OPP
<p>Fokus på totaløkonomi i projektet</p> <p>Den centrale fordel ved OPP er, at den samme private leverandør varetager projektering, renovering, drift og vedligeholdelse. Det gør det muligt for den private leverandør at løse opgaven ud fra en totaløkonomisk tankegang, hvor beslutninger i renoveringsfasen tænkes sammen med konsekvenser i driftsfasen.</p>	<p>Afgivelse af styring</p> <p>OPP-projekter indebærer en vis afgivelse af styring for den offentlige ordregiver i forbindelse med beslutninger i renoverings- og driftsfasen.</p> <p>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 forbindelse med et udbud. Kontraktperioden medfører også en reduceret adgang for den offentlige ordregiver til at nedprioritere vedligeholdelse i projektet. Det er muligt at gennemføre ændringer i løbet af projektet, men det anbefales, at den offentlige ordregiver går ind i projektet med en intention om så vidt muligt at undgå dette med henblik på at give den private leverandør et stærkt incitament til at foretage eventuelle investeringer i begyndelsen af projektet. Det skal også bemærkes, at løbende ændringer i forhold til den oprindelige aftale skal betales af den offentlige ordregiver, hvis de medfører øgede omkostninger for OPP-leverandøren.</p>
<p>Kvalitet og nytænkte løsninger</p> <p>OPP kan styrke kvalitet og nytænkning i offentlige renoveringer. De funktioner i et OPP, der sikrer totaløkonomisk fokus, giver ligeledes den private leverandør frihed til at vælge nytænkte løsninger og til at sikre, at løsningerne er præget af kvalitet, hvis det er til fordel for projektets totaløkonomi. 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.</p>	<p>Komplekst udbud, kompleks kontrakt og kapacitetskrav</p> <p>Da en OPP-kontrakt om et renoveringsprojekt strækker sig over 15-25 år og indebærer både renovering og driftsopgaver, vil der typisk være tale om en udbudsproces og en kontraktudformning af forholdsvis kompleks karakter, ikke mindst for en offentlig ordregiver, der ikke tidligere har gjort sig erfaringer med OPP. Derfor er transaktionsomkostningerne også til tider højere i forbindelse med et OPP end ved andre typer af projekter. Den indledende proces kræver både tidsmæssige ressourcer og opbygning af kompetencer.</p>
<p>Løbende og optimeret vedligeholdelse</p> <p>I et OPP indebærer kontrakten både renovering og løbende drift, herunder vedligeholdelse af anlægget. Betalingen for den løbende vedligeholdelse er derfor inkluderet i den driftsbetaling, der er aftalt med den private leverandør. Det sikrer, at der afsættes de fornødne midler til at sikre den løbende vedligeholdelse, og dermed undgås det værdisstab, som en mangelfuld vedligeholdelse kan medføre.</p>	<p>Omkostninger ved privat finansiering</p> <p>I et OPP med privat finansiering bør den offentlige ordregiver holde sig for øje, at den private finansiering af projektet vil være dyrere end offentlig finansiering isoleret set. Men den private finansiering kan også være med til at underbygge en hensigtsmæssig risikodeling og incitamentsstruktur. 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 finansierer projektet.</p>
<p>Projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris</p> <p>Betalingsmekanismen eller kontrakten i OPP-projektet vil typisk angive, at den offentlige ordregiver først begynder at betale løbende driftsbetalinger til OPP-leverandøren ved ibrugtagning af bygningen. Den private part vil derfor have et væsentligt incitament til løbende at sikre, at projektet skrider fremad som planlagt med henblik på at undgå tab. Samtidig er der aftalt en pris, der binder OPP-leverandøren. Hvis projektet bliver dyrere end forventet, vil det derfor kun påvirke leverandøren, mens den offentlige ordregiver betaler den aftalte pris.</p>	<p>Det anbefales, at den offentlige ordregiver forholder sig særskilt til, hvorvidt offentlig eller privat finansiering vil være mest hensigtsmæssig i forbindelse med det enkelte projekt. I projekter, hvor det ikke vurderes, at den private finansiering bidrager til et bedre totaløkonomisk resultat, kan den offentlige ordregiver overveje at anvende OPP med offentlig finansiering. Denne organisering kan i vid udstrækning give de samme fordele som OPP med privat finansiering, men vil som udgangspunkt trække på offentlig finansiering allerede fra ibrugtagningstidspunktet.</p>
<p>Fokus på funktioner i stedet for processer</p> <p>Da den private leverandør i et renoverings-OPP varetager både projektering, renovering, drift og vedligeholdelse, vil den offentlige ordregivers rolle være mere overordnet end fx ved en totalentreprise. Det centrale for ordregiveren er, at de funktioner, som bygningen i projektet skal opfylde efter renoveringen, er tydeligt beskrevet. Det gør også, at den offentlige ordregiver ikke længere skal fokusere på proces og teknik i renovering og drift, men på bygningens funktioner.</p>	
<p>Grundlæggende risikoafdækning</p> <p>Helhedsperspektivet i projektet giver mulighed for at gennemgå hele opgaveløsningen – fra projektering til vedligeholdelse – og fordele risici systematisk mellem den private OPP-leverandør og den offentlige ordregiver, således at en given risiko placeres hos den part, der kan håndtere den bedst og billigst.</p>	

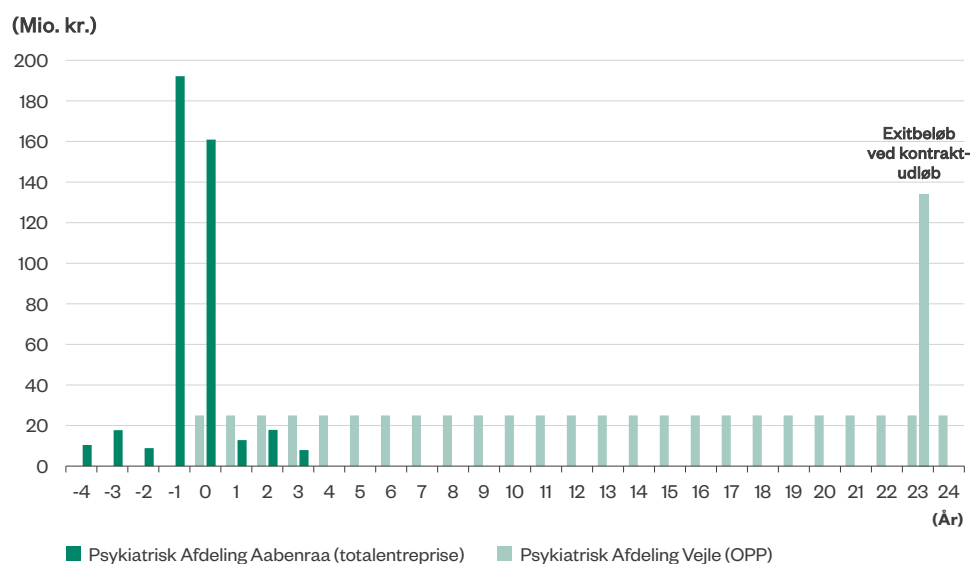
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside om overvejelser forud for valg af OPP som projektform. "Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP). Renovering, drift og vedligeholdelse", december 2016.

Det fremgår af tabel 1, at det er centralt i et OPP-projekt, at flere opgaver kobles sammen i et enkelt udbud. Det giver den private leverandør incitament til at foretage totaløkonomiske optimeringer, da leverandøren afholder alle omkostninger i forbindelse med projektet i kontraktperioden. Fx afhænger en bygnings drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i vid udstrækning af investeringer, kvalitet af materialer og design anvendt i anlægsfasen.

Når OPP-projektformen kan være totaløkonomisk fordelagtig, er det også på grund af incitamentsstrukturen i et OPP-projekt. 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. Leverandøren får først en væsentlig del af betalingen efter 15-25 år, og det giver leverandøren incitament til at opføre bygninger af høj kvalitet og med lave energiomkostninger gennem hele kontraktperioden.

11. Figur 2 viser forskellen i de forskellige betalinger (betalingsstrømme) vedrørende anlægsomkostningerne i et OPP-projekt og et totalentrepriseprojekt. Figuren tager udgangspunkt i en sammenligning af 2 sygehusbyggerier i Region Syddanmark: Psykiatrisk Afdeling Aabenraa (totalentreprise) og Psykiatrisk Afdeling Vejle (OPP). Sammenligningen af de forskellige betalingsstrømme er foretaget i evalueringsrapporten "Erfaringer med offentlig-privat partnerskab (OPP) – Evaluering af etablering af psykiatriske afdelinger i Aabenraa og Vejle 2012-2018" fra VIVE i 2019, skrevet af Ulf Hjelmar, Jakob Kjellberg og Ole Helby Petersen.

Figur 2
Betalingsmønster for sammenlignelige byggerier ved 2 psykiatriske afdelinger i Region Syddanmark



Note: År 0 er året for ibrugtagning. Betaling er i 2017-priser.

Figuren viser principperne for betaling og byggepriserne i de 2 projekter. I rapporten beskrives opgørelsen nærmere, hvorfor der henvises til rapporten for eventuel uddybning.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra "Erfaringer med offentlig-privat partnerskab (OPP)" fra 2019, s. 34, VIVE.

Det fremgår af figur 2, at den væsentligste forskel mellem OPP og totalentreprise er, at anlægsudgiften ved totalentreprisen falder i forbindelse med byggeriets gradvise færdiggørelse, dvs. hovedsageligt før eller ved ibrugtagning i år 0. Det modsatte er tilfældet ved OPP-projektet. Her forfalder årlige beløb til leverandøren som enhedsbetalinger, og den væsentligste del af anlægsomkostningen betales først ved kontraktens udløb. Forskellene i betalingstidspunkt er også det, der medfører en forøget finansieringsomkostning for staten eller regionen, idet OPP-leverandøren skal have betaling for at have kapital bundet i mange år (25 år i eksemplet i figur 2). En anden væsentlig forskel er ejerskabet af byggeriet. Sædvanligvis beholder OPP-leverandøren ejerskabet af bygningen indtil overdragelsestidspunktet.

12. Der er udarbejdet forskellige analyser om OPP-projekters fordele og ulemper. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte 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 ordregiverne selv vurderede, at der var 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. pkt. 11, konkluderede bl.a., at det var vanskeligt endtydigt 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.

13. 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.

Storbritannien var det første land til at anvende OPP. Fra start 1990'erne og frem til 2018 har Storbritannien 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 britiske budget for 2018, at regeringen har revurderet OPP-projektformen og fundet modellen ufleksibel og for kompleks (jf. Policy paper, Budget 2018, udgivet 29. oktober 2018). Den private finansiering blev nu anset som en kilde til betydelig finanspolitisk risiko, og regeringen besluttede derfor 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 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2015. Den daværende regering ønskede at styrke vidensgrundlaget for, hvornår offentlige bygge- og anlægsprojekter i Danmark er særligt egnede eller uegnede til at blive organiseret som offentlig-private partnerskaber, og satte et analysearbejde i gang.

Analysen blev udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriet, Transportministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet med inddragelse af en række organisationer og videnspersoner på OPP-området fra 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 overvejsespunkter, som statslige myndigheder, kommuner og regioner med fordel kan anvende med henblik på at vurdere, om et konkret projekt egner sig til OPP-projektformen.

15. Transportministeriets vejledning nr. 9605 fra 2013 til bekendtgørelse nr. 1179 af 4. oktober 2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri indeholder en detaljeret gennemgang af, hvordan institutioner bør undersøge og vurdere, om OPP er økonomisk fordelagtigt. Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport fra 2015, at arbejdsgruppens overvejsespunkter til at vurdere, om et konkret projekt egner sig til OPP-projektformen, skal opfattes som et supplement til Transportministeriets vejledning. Rapporten gav derfor ikke Transportministeriet anledning til at justere i bekendtgørelsen eller i den tilhørende vejledning.

16. I 2019 blev der foretaget en systematisk gennemgang af forskningsresultater på verdensplan, hvor en dansk forsker gennemgik, 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). Gennemgangen viste, at der var meget få publikationer om emnet. Derudover viste gennemgangen, at det spinkle vidensgrundlag indikerede, at OPP-projekter er dyrere end totalentrepriser, og at det er uklart, om andre fordele opvejer omkostningerne.

Sammenfattende viser ovenstående empiriske erfaringer og udførte analyser, at der ikke er et entydigt billede af, om de fordele, der knytter sig til OPP-projekter, opvejer de forøgede finansieringsomkostninger. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at Transportministeriet forventer, at det er muligt at vurdere, om et konkret OPP-projekt vil være økonomisk fordelagtigt, selv om arbejdsgruppen i 2015 netop konstaterer, at der generelt ikke kan opstilles en model for, hvornår OPP er økonomisk mest fordelagtigt.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

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

18. Beretningen handler om Bygningsstyrelsens (kap. 2) og regionernes (kap. 3) OPP-projekter. Bygningsstyrelsen ejer mange af statens bygninger, som styrelsen lejer ud til andre statslige institutioner.

Transportministeriet er ressortansvarlig for lov om offentlig byggevirkksomhed og udsteder i egenskab heraf bekendtgørelser og vejledninger vedrørende byggerier, herunder vedrørende krav til OPP-projekter. Bygningsstyrelsen, som har hørt under forskellige ressortministerier i undersøgelsesperioden, men nu hører under Transportministeriet, 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 5 regioner, der er selvstændige myndigheder, er også omfattet af lov om offentlig byggevirkksomhed, ligesom de 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 derfor behandlet separat. Vi besvarer dog grundlæggende det samme undersøgelsesspørgsmål for Bygningsstyrelsen og regionerne.

Vi har undersøgt, om der er et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når Bygningsstyrelsen 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 Bygningsstyrelsen og regionerne skal således indeholde følgende:

- De forøgede finansieringsomkostninger, der knytter sig til OPP-projektformen, bør være opgjort.
- Der skal være dokumentation for de prissatte forhold (tal og beregninger), der anvendes i beslutningsgrundlaget.
- Der skal være dokumentation for de kvalitativt 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 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 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, fx ved at angive, hvilke fordele projektformen vil medføre. Alle fordele, uanset om de er prissatte eller kvalitative, bør kunne kapitaliseres til en værdi i kroner. Fx kan en kvantitativ analyse vise, at totalentreprisen er 10 % billigere i et konkret projekt, men at der er kvalitative fordele ved OPP-projektformen, 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 prissat og en kvalitativ del. Vi lægger imidlertid til grund, at både prissatte og kvalitative fordele og ulemper så vidt muligt bør bygge på dokumentation – det være sig fra erfaringer, rapporter eller analyser.

19. Vi 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 overvejende sandsynlighed for, at projektet ender med at være økonomisk fordelagtigt, da valg af projektform ikke efterfølgende kan omgøres. Det skærper kravene til beslutningsgrundlaget, at finansiel leasing generelt (bl.a. i budgetvejledningen) antages at indebære ekstra omkostninger for staten. Når institutionen vælger en løsning, som i udgangspunktet er forbundet med ekstra omkostninger, bør det tydeligt fremgå af beslutningsgrundlaget, hvorfor OPP-projektformen alligevel samlet set er økonomisk fordelagtig.

20. Bygningsstyrelsen har bemærket, at Rigsrevisionens undersøgelse kun omhandler beslutningsgrundlaget for valg af en OPP-løsning – og ikke, om OPP-projekter i sidste ende har leveret tilfredsstillende resultater sammenlignet med totalentrepriseprojekter.

Bygningsstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen har gode erfaringer med de leverede OPP-projekter. Styrelsen oplyser, at leverandørerne generelt har levet op til aftalt tid, kvalitet og pris ved ibrugtagning, jf. tabel 2, som styrelsen har fremsendt i forbindelse med undersøgelsen.

Tabel 2
Bygningsstyrelsens oplysninger om realiseret pris, tid og kvalitet i OPP-projekter

Projekt navn	Aktstykke afgjort	Projektsum, jf. aktstykke	Ibrugtagning, jf. aktstykke	Faktisk projektsum ¹⁾	Faktisk ibrugtagning ¹⁾	Kvalitet
Rigsarkivet ved Kalvebod Brygge	Maj 2007	1.023 mio. kr.	01.07.2009	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Tinglysningsretten i Hobro	November 2007	83 mio. kr.	01.02.2009	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Domstolsprojektet (retterne i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding)	Juni 2010	459 mio. kr.	Medio 2012	Som aftalt	Til tiden (alle 4)	Som aftalt (alle 4)
Vestre Landsret	Maj 2012	368 mio. kr.	April 2014	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Landsarkivet i Viborg	Juni 2014	167 mio. kr.	01.06.2015	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Hovedpolitistationen i Holstebro	Juni 2014	447 mio. kr.	01.11.2015	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Byretten i Svendborg	December 2014	147 mio. kr.	01.06.2016	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Statslig kontorbygning på Kalvebod Brygge	December 2014	1.900 mio. kr.	01.06.2018	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Banedanmark i Ringsted	Maj 2018	400 mio. kr.	01.03.2020	Som aftalt	Forsinket med 7 måneder ²⁾	Som aftalt
Udlændingestyrelsen i Næstved	Maj 2018	335 mio. kr.	01.04.2020	Som aftalt	Til tiden	Som aftalt
Østre Landsret i København	April 2019	733 mio. kr.	01.11.2021			

¹⁾ For OPP-projekter gælder, at ordregiveren aldrig kan blive stillet i en situation, hvor ordregiveren skal betale mere for byggeriet end det, der er oplyst i kontrakten. Ved forsinkelse vil OPP-kontrakten blive reduceret med et tilsvarende antal måneder.

²⁾ Kontrakten er reduceret med tilsvarende 7 måneder.

Note: Tabellen bygger alene på Bygningsstyrelsens selvangivne oplysninger. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet oplysningerne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Bygningsstyrelsen.

Bygningsstyrelsen har videre oplyst, at styrelsen har oplevet et velfungerende samarbejde i alle kontraktfaser. Styrelsen finder således, at der er positive effekter af OPP-projektformen, men at hovedproblemet er, at effekterne ikke kan dokumenteres/værdisættes uden at skulle gennemføre 2 ens projekter sideløbende, hvilket hverken er muligt eller hensigtsmæssigt.

21. Rigsrevisionen skal bemærke, at Bygningsstyrelsen indtil nu ikke af egen drift har gennemført en undersøgelse af, om OPP leverer tilfredsstillende resultater sammenlignet med totalentreprise. Rigsrevisionen bemærker desuden, at styrelsen rejser tvivl om, hvorvidt datagrundlaget for en sådan undersøgelse er til stede, når styrelsen oplyser, at hovedproblemet er, at det ikke kan dokumenteres/værdisættes uden at skulle gennemføre 2 ens projekter sideløbende. Endelig bemærker Rigsrevisionen, at der allerede på beslutningstidspunktet bør være en overvejende sandsynlighed for, at et projekt ender med at være økonomisk fordelagtigt, bl.a. baseret på indsamlet viden fra tidligere OPP-projekter.

22. Kravet om at udvise skyldige økonomiske hensyn indebærer, at en institution altid – alt andet lige – skal vælge den billigste løsning. Men fx kan en relativt 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 velbegrunderet, hvorfor løsningen bedst honorerer de opstillede krav til bygningens funktionalitet mv.

Regionernes anlægsramme

I de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Danske Regioner fastsættes den samlede udgiftsramme for regionerne. Den samlede udgiftsramme udmøntes i et loftsbelagt udgiftsniveau for anlægsudgifter og driftsudgifter fordelt på henholdsvis sundhedsområdet og det regionale udviklingsområde.

23. I regionerne har spørgsmålet om økonomisk fordelagtighed en ekstra vinkel. En region kan anvende OPP-projektformen, selv om anlægsrammen er fuldt udnyttet, da OPP er undtaget anlægsrammen. I den situation kan OPP godt være økonomisk fordelagtigt, selv om projektformen isoleret set er dyrere end en totalentreprise. Det gælder fx, hvis OPP-projektet er 50 mio. kr. dyrere end en totalentreprise, men gennemførelsen af projektet over en kortere årrække vil medføre effektiviseringer – og dermed besparelser – for fx 80 mio. kr. Nogle regioner har oplyst, at deres projekter på den baggrund er økonomisk fordelagtige. Vi har ikke efterprøvet, om regionernes oplysninger om økonomisk fordelagtighed i disse tilfælde er dokumenterede, da det vil kræve en anden undersøgelse.

Metode

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

25. Vi har estimeret, hvor store de forøgede finansieringsomkostninger kan være under bestemte forudsætninger. Disse forudsætninger er nærmere beskrevet i bilag 2.

26. Bygningsstyrelsen anvender en analyse (totaløkonomiske vurderinger) til at sammenligne projektformer. Metoden til analysen blev ifølge Transportministeriet udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Kulturministeriet. Arbejdsgruppen udarbejdede en økonomisk og kvalitativ vurdering af fordele og ulemper ved OPP over for et statsligt anlægsprojekt set i forhold til de krav og ønsker, der var til det nye rigsarkiv.

Der er særligt 5 inputvariable, der har betydning for analysens resultat. Vi har estimeret, hvor meget det påvirker analysens resultat, når de enkelte inputvariable ændres. Metode, forudsætninger og beregninger bag estimerer fremgår af bilag 2. Der indgår en del beregninger i undersøgelsen, hvorfor der kan forekomme mindre differencer i tabeller mv., som skyldes afrunding.

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

Afgrænsning

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

29. Vi har alene medtaget OPP-projekter med privat finansiering. Dette er begrundet i, at der i disse projekter er forøgede finansieringsomkostninger i forhold til, når staten selv finansierer projektet.

30. Alle OPP-projekter med privat finansiering indgår, selv om hvert eneste projekt er unikt. Effekterne af OPP-projektformen er derfor også forskellig i de enkelte projekter, bl.a. fordi:

- muligheden for sammentænkning af drift og anlæg i et parkeringshus afviger fra sammentækningsmuligheden i et psykiatrisk hospital
- drift og vedligeholdelse 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 Bygningsstyrelsens/regionens egen dokumentation for projektets økonomiske fordelagtighed.

31. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 viser vores beregninger af de forøgede finansieringsomkostninger og metode til beregning af udsvingsanalyse. Bilag 3 viser de 11 OPP-projekter, som Bygningsstyrelsen har stået for, og som indgår i undersøgelsen. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Bygningsstyrelsens beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen



Delkonklusion

Transportministeriet har ikke haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, når Bygningsstyrelsen har valgt at anvende OPP-projektformen.

”Under bestemte forudsætninger” refererer til de forudsætninger, der var gældende for Landsarkivet i Viborg (jf. bilag 2 og boks 1 i afsnit 2.1). Finansieringsomkostningerne varierer fra projekt til projekt.

Rigsrevisionen kan konstatere, at statens forøgede finansieringsomkostninger indgår i de 11 OPP-projekter, men at de ikke fremgår eksplicit af beslutningsgrundlaget (de totaløkonomiske vurderinger). Dermed er der ikke transparens om den ekstra finansieringsomkostning, som fordele ved OPP-projektformen skal opveje. Rigsrevisionen har estimeret, at de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter under bestemte forudsætninger kan være lige så store som projekternes samlede anlægsomkostninger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de fordele, der skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger, ikke er dokumenterede i de 11 sager i Bygningsstyrelsen, som Rigsrevisionen har gennemgået.

Gennemgangen af de prissatte forhold (risikotillægget, optimeringstillægget, diskonteringsrente, anlægsomkostninger og afkastkrav) i beslutningsgrundlaget, hvor 2 projekter sammenlignes, har vist, at flere variable anvendes forskelligt på baggrund af styrelsens faglige vurdering, ekstern rådgivning mv., men uden dokumentation for forskellene. Risikotillægget kan fx være 5 % eller 10 %. Optimeringstillægget kan være 2 % eller 7,5 %. Diskonteringsrenten kan være 1,5 % eller 3,5 %. Totalentreprisens anlægsomkostning kan antages at være 49 % dyrere end OPP-projektets anlægsomkostning, men anlægsomkostningerne kan også antages at være identiske for de 2 projekter. Gennemgangen af de kvalitative forhold viser ligeledes, at de ikke er dokumenterede og ikke kan efterprøves. Undersøgelsen viser, at Bygningsstyrelsen ad flere omgange selv har rejst tvivl om den anvendte metode. Fx vurderede styrelsen i 2017, at der var risiko for, at modellen kunne favorisere OPP-projektformen med op til 20 % i forhold til totalentreprise. I 5 ud af de 11 projekter havde Bygningsstyrelsen i øvrigt anbefalet OPP-projektformen, selv om deres egen totaløkonomiske vurdering viste, at det var den dyreste løsning.

Rigsrevisionens udsvingsanalyse viser, hvad det betyder, hvis alle de nævnte variable antager værdier, der henholdsvis favoriserer OPP eller favoriserer totalentreprise. Analysen viser, at et OPP-projekt kan blive estimeret 22-24 % billigere end et totalentrepriseprojekt eller det modsatte, at et totalentrepriseprojekt kan blive estimeret 21-25 % billigere end et OPP-projekt. Begge resultater vil fortsat være forbundet med usikkerhed og være baseret på subjektive estimater.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at der er usikkerheder forbundet med de totaløkonomiske vurderinger.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet i lyset af Rigsrevisionens kritik vil iværksætte en analyse af, hvordan der i fremtiden kan arbejdes med beslutninger om valg af OPP-projektformen. Dette kan være uden brug af totaløkonomiske vurderinger.

Rigsrevisionen finder, at Transportministeriet bør koordinere eventuelle initiativer med Finansministeriet, da Finansministeriet er ansvarlig for de overordnede regler og rammer for anvendelse af OPP-projektformen.

32. Dette kapitel handler om, hvorvidt Bygningsstyrelsen har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen. Som beskrevet tidligere kan det udledes af budgetvejledningen fra 2016, pkt. 2.4.11, at OPP-projektformen forøger statens finansieringsomkostninger, men at projektformen kan anvendes, hvis det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt. Vi har derfor undersøgt, om Bygningsstyrelsens valg af OPP-projektformen er baseret på, at projektformen er økonomisk fordelagtig på det tidspunkt, hvor byggeriet/anlægget besluttes, herunder om det opgøres, om fordelene opvejer de forøgede finansieringsomkostninger.

Kriterierne for et tilfredsstillende beslutningsgrundlag er følgende:

- De forøgede finansieringsomkostninger, der knytter sig til OPP-projektformen, bør være opgjort.
- Der skal være dokumentation for de prissatte forhold (tal og beregninger), der anvendes i beslutningsgrundlaget.
- Der skal være dokumentation for de kvalitative beskrevne forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget.

33. Vi gennemgår først centrale begreber om totaløkonomi og metoden for, hvordan projekter sammenlignes. Efterfølgende præsenterer vi en oversigt over de 11 projekter, som Bygningsstyrelsen har stået for. Derefter gennemgår vi finansieringsomkostninger samt prissatte og kvalitative forhold i relation til projekterne.

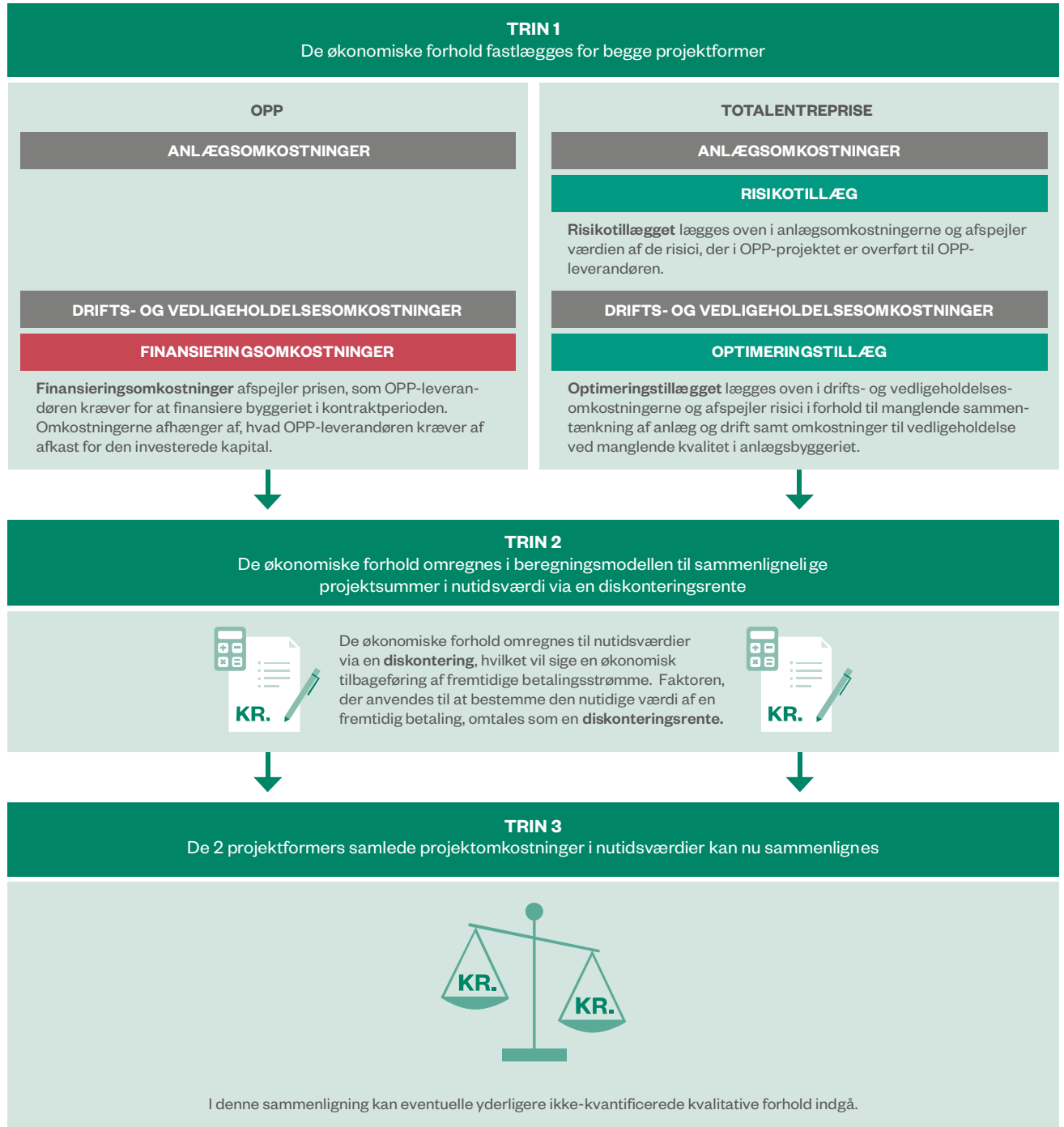
Totaløkonomi

Et byggeprojekts totaløkonomi omfatter udgifterne til anlæg og alle fremtidige udgifter til drift og vedligeholdelse. Statslige bygherrer kan anvende en *totaløkonomisk vurdering* til at sammenligne alternative projektløsninger med henblik på at reducere projektets totaløkonomi.

34. I 2013 udstedte det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministeriet bekendtgørelse nr. 1179 af 4. oktober 2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri og tilhørende vejledning nr. 9605 af 6. november 2013, som Transportministeriet i dag er ansvarlig for. Af bekendtgørelsens § 3 fremgår det, at totaløkonomiske vurderinger i relevant omfang skal indgå i beslutningsprocesserne vedrørende det offentlige byggeri eller byggeri til brug for det offentlige. Herunder skal der i relevant omfang indgå overvejelser om offentlig-private partnerskaber (OPP) eller tilsvarende organisering. Bekendtgørelsen og vejledningen foreskriver metodefrihed og angiver dermed ikke noget bestemt omfang eller resultat af totaløkonomiske vurderinger – de skal blot indgå i relevant omfang. Da statslige institutioner altid skal disponere sparsommeligt, lægger vi til grund, at Bygningsstyrelsen ved alle beslutningsgrundlag har opgjort de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP og kan dokumentere, hvilke fordele der antages at opveje de forøgede omkostninger. Kravet om sparsommelighed følger af almindelige krav til disponering af bevillingen og har derfor været gældende både før og efter bekendtgørelsen fra 2013.

35. Bygningsstyrelsen har i alle 11 beslutningsgrundlag bag valg af OPP udarbejdet en totaløkonomisk vurdering. Formålet med de totaløkonomiske vurderinger er at undersøge, hvilken projektform der er økonomisk mest fordelagtig ved sammenligning af totaløkonomi i nutidsværdi for henholdsvis et OPP-projekt og et totalentrepriseprojekt. Modellen indebærer, at oplyste og estimerede værdier indsættes i en samlet nutidsværdiberegningsmodel, som ender med et økonomisk resultat. Regnemodellen indeholder de betalingsstrømme, der knytter sig til projektformerne, og omregner disse til nutidsværdier. Bl.a. indgår finansieringsomkostninger, enhedsbetalinger samt drifts- og vedligeholdelsesudgifter. Analysens resultat viser derefter, om det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt at benytte OPP-projektformen. Det var på baggrund af arbejdet i en tværministeriel arbejdsgruppe, at Finansministeriet (Slots- og Ejendomsstyrelsen) udarbejdede en metode for udarbejdelse af totaløkonomiske vurderinger. Denne metode er i store træk blevet anvendt i perioden 2007-2015, herunder også i perioden 2011-2015, hvor Bygningsstyrelsen hørte under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Transportministeriet udviklede herefter en justeret model, så der i de 3 seneste totaløkonomiske vurderinger bl.a. anvendes kvalitative argumenter, som antages at supplere den økonomiske analyse. Figur 3 viser udvalgte begreber og trin i totaløkonomiske vurderinger.

Figur 3
Udvalgte begreber og trin i en totaløkonomisk vurdering¹⁾



¹⁾ Figuren er en simplificeret udgave af en typisk totaløkonomisk vurdering. Der indgår typisk flere underliggende trin og yderligere prissatte forhold i totaløkonomiske vurderinger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at de forøgede finansieringsomkostninger indgår som en udgift, der tillægges OPP-projektformen. De fordele, der er ved OPP-projektformen, prissættes som et risikotillæg og et optimeringstillæg og indgår som en udgift, der tillægges totalentrepriseprojektformen. Diskonteringsrenten i modellen gør det muligt at sammenligne de 2 projektformer i nutidsværdi, selv om betalinger falder forskudt i tid.

36. Frem til 2015 blev de totaløkonomiske vurderinger udarbejdet ved, at Bygningsstyrelsen gennemførte en offentlig OPP-udbudsrunde og derefter valgte det bedste tilbud fra en mulig leverandør. Af tilbuddet fremgik de forventede økonomiske forhold for OPP-projektet, herunder anlægs- og driftsomkostninger, afkastkrav, finansieringsomkostninger mv. Tilbuddet blev efterfølgende sammenholdt med et estimeret tilsvarende projekt som totalentreprise, hvor de forventede økonomiske forhold for totalentreprisen (statsbyggeriet) var udarbejdet af Bygningsstyrelsen med bistand fra en ekstern rådgiver. Styrelsen har oplyst, at de estimerede omkostninger til totalentrepriseprojektet blev udarbejdet, inden OPP-projektet blev udbudt. Den totaløkonomiske vurdering byggede dermed på en sammenligning af et tilbud (OPP-projektet) med et hypotetisk projekt (totalentreprisen).

Efter 2015 – og dermed gældende for de 3 seneste projekter, som indgår i denne undersøgelse – ændrede Bygningsstyrelsen sin metode for udarbejdelse af de totaløkonomiske vurderinger og sammenligninger. Med bistand fra en ekstern rådgiver og egne erfaringstal estimerede styrelsen herefter selv 2 hypotetiske sammenlignelige projekter ved et estimeret OPP-projekt over for et estimeret totalentrepriseprojekt. Skiftet til at arbejde med en sammenligning af 2 hypotetiske projekter indebærer flere væsentlige ændringer i den anvendte metode.

Tabel 3 viser de 11 OPP-projekter, som Bygningsstyrelsen har stået for.

Tabel 3
Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter med privat finansiering

Projekt ¹⁾	År ²⁾	OPP-projektsum ³⁾	Totalentrepriseprojektsum
<i>Rigsarkivet</i>	<i>2007</i>	<i>1.023 mio. kr.</i>	<i>970 mio. kr.⁴⁾</i>
Tinglysningsretten	2007	83 mio. kr.	85 mio. kr. ⁴⁾
Domstolsprojektet	2010	459 mio. kr.	512 mio. kr.
Vestre Landsret	2012	368 mio. kr.	372 mio. kr.
<i>Landsarkivet</i>	<i>2014</i>	<i>167 mio. kr.</i>	<i>157 mio. kr.</i>
Hovedpolitistationen	2014	447 mio. kr.	448 mio. kr.
Byretten	2014	147 mio. kr.	159 mio. kr.
<i>Kalvebod Brygge</i>	<i>2014</i>	<i>1.900 mio. kr.</i>	<i>1.889 mio. kr.</i>
Banedanmark	2015	222 mio. kr.	222 mio. kr.
<i>Udlændingestyrelsen</i>	<i>2016</i>	<i>241 mio. kr.</i>	<i>232 mio. kr.</i>
<i>Østre Landsret</i>	<i>2016</i>	<i>817 mio. kr.</i>	<i>782 mio. kr.</i>

¹⁾ Projekternes fulde titel fremgår af bilag 3.

²⁾ Året for udarbejdelsen af de totaløkonomiske vurderinger.

³⁾ Afspejler den samlede OPP-projektsum i nutidsværdi fra de totaløkonomiske vurderinger og kan derfor afvige fra beløbsangivelserne i de indstillede aktstykker til Finansudvalget.

⁴⁾ Indeholder ikke risikoafdækning og er derfor ikke direkte sammenlignelige med de øvrige totalentrepriseprojektsummer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de fremsendte totaløkonomiske vurderinger.

Det fremgår af tabel 3, at Bygningsstyrelsen i 5 (markeret med kursiv) ud af de 11 projekter har valgt OPP-projektformen, uanset at deres egne totaløkonomiske beregninger viste, at OPP ikke var den økonomisk mest fordelagtige projektform.

2.1. Opgørelse af de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter

37. Vi har undersøgt, om Bygningsstyrelsen har opgjort de forøgede finansieringsomkostninger for OPP-projektformen, og om disse således indgår i beslutningsgrundlaget bag valget af OPP til styrelsens 11 projekter.

Når finansieringsomkostningerne antages at være højere i OPP-projekter med privat finansiering, så skyldes det især, at der er forskel på, hvornår betalingen i et OPP-projekt og i et offentligt finansieret projekt (fx en totalentreprise) falder, jf. figur 2. I en totalentreprise betales anlægsomkostningen sædvanligvis, når anlægget tages i brug, mens betalingen først falder 20-30 år senere ved et OPP-projekt. En OPP-leverandør skal imidlertid have et afkast, fx 5 % p.a., af en betaling, der udskydes i fx 25 år.

38. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport "Økonomisk fordelagtighed ved offentlig-private partnerskaber" fra 2015 fremgår det, at man bør overveje følgende om de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter:

”Som grundlag for ordregivers valg mellem offentlig og privat finansiering er der en række overvejelser og opmærksomhedspunkter, som ordregiver bør tage hensyn til, og som for konkrete projekter kan bidrage til at forbedre den totaløkonomiske fordelagtighed. *Den grundlæggende afvejning tager afsæt i, hvorvidt merprisen på privat finansiering opvejes af yderligere overførsel af opgaver og risici til investoren og til OPP-leverandørens øvrige deltagende virksomheder.*” (Rigsrevisionens kursivering).

39. Da de totaløkonomiske vurderinger ikke indeholder mellemregninger og beregningsmetoder, har Rigsrevisionen efterspurgt de bagvedliggende beregninger. Bygningsstyrelsen har ikke kunnet tilvejebringe alle de beregninger (regneark) for de første 8 projekter, der ligger bag de totaløkonomiske vurderinger, fordi styrelsen ikke har modtaget dem fra deres eksterne rådgivere. Styrelsen har oplyst, at de totaløkonomiske vurderinger er gennemført af forskellige revisionshuse, og at det ikke er sædvanlig praksis at modtage yderligere dokumentation end selve rapporten med den totaløkonomiske vurdering. Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har købt en ydelse i form af en totaløkonomisk vurdering, og at det er normal praksis ved køb af en ekstern ydelse, at man ikke får alle mellemregningerne. Det gælder også ved køb af fx bistand til økonomisk granskning af et projekt, eller når en rådgiver estimerer, hvad et byggeprojekt vil koste. Oplysninger om finansieringsomkostningerne kan ikke aflæses i de 8 første totaløkonomiske vurderinger, men da OPP-projekterne er baseret på et tilbud fra en leverandør, så indgår finansieringsomkostninger ifølge styrelsen i de respektive tilbuds samlede pris.

40. I de seneste 3 projekter fremgår oplysningerne om statens forøgede finansieringsomkostninger heller ikke af de totaløkonomiske vurderinger. Bygningsstyrelsen har dog oplyst, hvilke variable der skal ændres i de 3 modtagne regneark, for at finansieringsomkostningen kan aflæses.

41. Vi kan konstatere, at oplysningerne om de forøgede finansieringsomkostninger således ikke fremgår eksplicit af de totaløkonomiske vurderinger. De har indgået i de bagvedliggende beregninger, men de kan ikke aflæses i de totaløkonomiske vurderinger.

Vi har derfor estimeret, hvad de forøgede finansieringsomkostninger kan beløbe sig til. Analysen viser, at de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter under bestemte forudsætninger kan være lige så store som projektets samlede anlægsomkostning. Dette medfører, at hvis anlægsomkostningen i et OPP-projekt er 100 mio. kr., så vil der være en tilsvarende finansieringsomkostning på yderligere 100 mio. kr., som bør opvejes af andre fordele ved OPP-projektformen. Boks 1 viser Rigsrevisionens estimat af de forøgede finansieringsomkostninger for OPP-projektet Landsarkivet i Viborg.

Boks 1**Rigsrevisionens estimat af forøgede finansieringsomkostninger ved ét OPP-projekt**

Det fremgik af den totaløkonomiske vurdering for Landsarkivet i Viborg fra 2013, at udvalgte variable havde følgende værdier:

- OPP-projektets interne finansieringsomkostninger (middelværdi): 6,85 %
- staten tilbagekøber 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, kan man antage, at staten finansierer anlægsomkostningen ved at optage et lån. Det er antagelsen i den følgende beregning.

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

Altså vil de forøgede finansieringsomkostninger udgøre ca. 100 mio. kr., hvis det fx koster 100 mio. kr. at opføre anlægget. De fordele, der skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger, skal ligeledes svare til en værdi af ca. 100 mio. kr.

Rigsrevisionens estimat af finansieringsomkostningerne er uddybet i bilag 2.

Resultater

Undersøgelsen viser, at de forøgede finansieringsomkostninger indgår i Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter, men Rigsrevisionen kan også konstatere, at oplysningerne ikke fremgår eksplicit af de totaløkonomiske vurderinger.

Rigsrevisionen har estimeret, hvor store finansieringsomkostningerne under bestemte forudsætninger kan være. Analysen viser, at de forøgede finansieringsomkostninger kan være lige så store som anlægsomkostningerne.

2.2. Dokumentation for prissatte forhold

42. Vi har undersøgt, om der er dokumentation for fastsættelsen af de variable, der indgår i Bygningsstyrelsens totaløkonomiske vurderinger. Vi gennemgår ligeledes styrelsens overvejelser i forhold til den anvendte metode i de totaløkonomiske vurderinger, da den anvendte metode i forhold til estimering og beregninger har mindst lige så stor betydning for resultatet, som fastsættelsen af de anvendte variable.

Vi har ikke undersøgt alle prissatte forhold og variable, der indgår i Bygningsstyrelsens totaløkonomiske vurderinger, men alene dem, der har væsentlig betydning for udfaldet af den totaløkonomiske vurdering. Dvs.:

- risikotillæg
- optimeringstillæg
- afkastkrav
- anlægsomkostninger
- diskonteringsrente.

De fordele, der knytter sig til OPP-projektformen, er der taget højde for ved at lægge et risikotillæg og et optimeringstillæg til den beregnede totalentreprise. Risikotillægget lægges oven i totalentreprisens anlægsomkostninger. Optimeringstillægget lægges til totalentreprisens drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Det er dermed disse 2 tillæg, der skal afspejle de fordele, der bl.a. skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen.

Afkastkravet, totalentrepriseprojektets anlægsomkostninger og diskonteringsrenten indgår i beregningsmodellen (den totaløkonomiske vurdering), men er ikke relateret til fordele eller ulemper ved projektformerne. De har dog indflydelse på resultatet af den totaløkonomiske vurdering, da opgørelsen af variablene påvirker analysens resultat og utilsigtet kan favorisere enten den ene eller den anden projektform.

Risikotillæg

43. Ifølge tankegangen bag OPP-projektformen muliggør OPP, at risici som udgangspunkt placeres hos den offentlige ordregiver eller hos leverandøren afhængigt af, hvem der bedst kan håndtere den pågældende risiko. At kunne håndtere en konkret risiko vil sige at kunne påvirke sandsynligheden for, at en uønsket hændelse indtræffer, og på den mest omkostningseffektive måde håndtere situationen, hvis den indtræffer. Derfor er det alt andet lige den part, der bedst kan håndtere en given risiko, som også kan håndtere den billigst.

44. Undersøgelsen viser, at Bygningsstyrelsen omsætter den bedre håndtering af risici i OPP-projekter ved at pålægge totalentreprisens anlægsomkostninger et tillæg fra 5 % til 10 % i den totaløkonomiske vurdering. Det fremgår ikke af de totaløkonomiske vurderinger, hvorfor risikotillægget i nogle tilfælde fastsættes til 5 % og i andre tilfælde til 10 %.

Optimeringstillæg

45. I 10 af de 11 totaløkonomiske vurderinger er der indregnet et optimeringstillæg på mellem 2 % og 7,5 %, der tillægges totalentrepriseprojektets drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Dette beror på en antagelse om, at OPP-projektformen fremmer muligheden for at sammentænke design, anlæg, drift og vedligeholdelse, hvilket dermed gør OPP-projektformen mere totaløkonomisk fordelagtig.

46. Undersøgelsen viser, at det ikke fremgår af de totaløkonomiske vurderinger, hvad der betinger, at optimeringstillægget fastlægges til henholdsvis 2 %, 5 % eller 7,5 %.

47. Regeringen nedsatte i 2004 en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle sikre en løbende koordinering, evaluering og opfølgning på initiativerne i regeringens Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP). Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra Finansministeriet, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Kulturministeriet. Arbejdsgruppen udarbejdede en økonomisk og kvalitativ vurdering af fordele og ulemper ved OPP over for et statsligt anlægsprojekt set i forhold til de krav og ønsker, der var til det nye rigsarkiv. Bygningsstyrelsen har oplyst, at der i den model, der blev fastlagt af arbejdsgruppen i 2004-2005, var en forudsætning om, at man ved OPP-projektet ville opnå bedre totaløkonomi og mindre risiko for den statslige ordregiver.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vurderer, at der er belæg for, at der opnås fordele ved OPP-projektformen i form af driftsoptimering, og at der generelt er en mindre risiko for den statslige ordregiver ved OPP-projekter, som ikke opnås tilsvarende i statsbyggeri. Styrelsen finder, at erfaringer, der kan underbygge disse fordele, kan findes i de analyser, som bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Bygningsstyrelsen selv har udarbejdet. Dernæst kommer ifølge styrelsen spørgsmålet om, hvilken værdi disse optimeringselementer skal tillægges i sammenligningen. Der er tale om skøn ved de konkrete projekter, og det er ikke Bygningsstyrelsens vurdering, at det er muligt at få verificeret disse skøn uden at skulle gennemføre 2 ens projekter sideløbende – hvilket hverken er muligt eller hensigtsmæssigt.

48. Rigsrevisionen er enig i, at det kan være vanskeligt at dokumentere optimeringstillægget, men Rigsrevisionen vurderer ikke, at Bygningsstyrelsens oplysninger kan begrunde, hvorfor optimeringstillæggene er forskellige.

Afkastkrav

49. For at kunne estimere finansieringsomkostningerne i et OPP-projekt er det nødvendigt at estimere leverandørens afkastkrav, dvs. hvor meget leverandøren forventer at få den investerede kapital forrentet med. I de 8 første totaløkonomiske vurderinger var afkastkravet oplyst af en tilbudsgivende OPP-leverandør. I de 3 seneste totaløkonomiske vurderinger er afkastkravet derimod estimeret af Bygningsstyrelsen selv.

50. Rigsrevisionen konstaterer, at en verifikation af OPP-leverandørens faktiske afkastkrav kræver en adgang til leverandørens interne budgetter og regnskaber. Opgørelsen af afkastkravet er derfor baseret på estimater, der ikke kan efterprøves, og som derfor må antages at være behæftet med en vis usikkerhed.

Anlægsomkostninger

51. Som beskrevet i foregående afsnit blev totalentrepriseprojektets anlægsomkostninger i de 8 første totaløkonomiske vurderinger og sammenligninger estimeret særskilt i forhold til de anlægsomkostninger, OPP-leverandøren oplyste i sit tilbud. I 2015 blev metoden ændret, hvilket for de 3 seneste totaløkonomiske vurderinger medførte, at anlægsomkostningerne for totalentrepriseprojektet og OPP-projektet herefter blev estimeret til at være ens (samme beløb). Tabel 4 viser de samlede anlægsomkostninger for begge projektformer for de 11 projekter.

Tabel 4
Sammenligning af de samlede anlægsomkostninger i 11 projekter ved brug af OPP og totalentreprise

Projekt	Anlægs- omkostninger for OPP	Anlægs- omkostninger for totalentreprise	Totalentreprise dyrere i %
Rigsarkivet	537 mio. kr.	567-574 mio. kr.	5 %-6 %
Tinglysningsretten	67 mio. kr.	73 mio. kr.	9 %
Domstolsprojektet	326 mio. kr.	447 mio. kr.	37 %
Vestre Landsret	185 mio. kr.	223 mio. kr.	20 %
Landsarkivet	66 mio. kr.	98 mio. kr.	49 %
Hovedpolitistationen	207 mio. kr.	246 mio. kr.	19 %
Byretten	71 mio. kr.	98 mio. kr.	37 %
Kalvebod Brygge	1.009 mio. kr.	1.118 mio. kr.	11 %
Banedanmark	130 mio. kr.	130 mio. kr.	0 %
Udlændingestyrelsen	160-170 mio. kr.	160-170 mio. kr.	0 %
Østre Landsret	664 mio. kr.	664 mio. kr.	0 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de fremsendte totaløkonomiske vurderinger.

Som det fremgår af tabel 4, medførte metoden, der blev anvendt for de 8 første totaløkonomiske vurderinger, at Bygningsstyrelsen estimerede anlægsomkostningerne i totalentrepriseprojekterne til at være mellem 5 % og 49 % dyrere, end hvis det tilsvarende byggeri blev opført med OPP-projektformen.

52. Bygningsstyrelsen har oplyst, at de højere anlægsomkostninger i totalentrepriseprojektet for de 8 første totaløkonomiske vurderinger alene har været en konsekvens af den anvendte metode, hvor der sammenlignes med et indhentet tilbud for OPP-projektet, mens totalentrepriseprojektet er estimeret (hypotetisk) af en ekstern rådgiver.

53. Rigsrevisionen bemærker hertil, at anlægsomkostningerne i de første 8 totaløkonomiske vurderinger er estimeret højere i totalentrepriseprojekterne. Rigsrevisionen vurderer, at hvis der skulle være forskel i anlægsomkostningerne, så burde OPP-projekternes anlægsomkostninger være højere. Teorien bag OPP indebærer, at leverandøren tænker i totaløkonomi og har et incitament til at bygge i en bedre kvalitet for at mindske efterfølgende omkostninger til drift og vedligeholdelse. Det burde alt andet lige medføre højere anlægsomkostninger i OPP-projekterne. Når anlægsomkostninger i totalentrepriseprojekterne falder højere ud med den metode, som Bygningsstyrelsen anvender, så burde dette være fulgt op af begrundelser/dokumentation for, hvorfor dette er tilfældet, fx med henvisning til rapporter eller andet, som viser, at anlægsomkostningerne altid er højere i totalentrepriseprojekter.

Rigsrevisionen vurderer, at den anvendte metode ikke giver dokumentation for forskellen mellem OPP-projekterne og totalentrepriseprojekterne.

Diskonteringsrente

54. Til beregningen af et givet byggeprojekts samlede økonomi i projekts løbetid benyttes en diskonteringsrente til at værdisætte/omregne fremtidige pengestrømme til en nutidsværdi. En diskonteringsrente kan dermed bruges til at beregne værdiforskellen på en betaling, der foretages i dag, og en betaling, der foretages i fremtiden, fx om 20 år. Diskonteringsrenten skal kompensere for tid og generelle samfundsøkonomiske risici. Det er en generel antagelse, at gevinster og tab vægtes mindre over tid, så 1 kr. i dag har en større værdi end 1 kr. om 20 år.

55. Fastlæggelsen af en diskonteringsrentes størrelse kan ikke foretages med sikkerhed, og der findes forskellige metoder og tilgange til fastlæggelsen. I et notat til Finansudvalget fra Folketingets Internationale Sekretariat fremgår det, at der ikke findes en entydigt korrekt metode til at fastsætte en samfundsøkonomisk diskonteringsrente. Det er grundlæggende et politisk eller etisk spørgsmål, som fagøkonomer ikke objektivt kan svare på (kilde: Finansudvalget 2018-19, FIU Alm. del, bilag 21).

56. I de første 8 totaløkonomiske vurderinger har Bygningsstyrelsen via styrelsens finansielle rådgiver anmodet Finansministeriet om at udarbejde estimer for den statslige "nulkuponrentestruktur", hvorefter denne er anvendt som diskonteringsrente. I de 3 seneste totaløkonomiske vurderinger har Bygningsstyrelsen ændret metode og i stedet anmodet en eksternt rådgiver om at estimere diskonteringsrenten. Den eksterne rådgiver fandt, at det var relevant at anvende en højere diskonteringsrente end tidligere. For de 3 seneste totaløkonomiske vurderinger er der derfor anvendt en højere diskonteringsrente. Diskonteringsrenten ændrede sig fra at være 1,7 % i 2014 til at være 3,5 % i 2015. Konsekvensen af en højere diskonteringsrente blev ifølge vores beregninger, at de totaløkonomiske vurderinger blev ændret med ca. 16 % i OPP-projektets favør. Tabel 5 viser konsekvensen af ændringerne i diskonteringsrenten for ét af de 3 OPP-projekter.

Nulkuponrentestruktur

Nulkuponrenten er det effektive afkast til udløb på en nulkuponobligation, 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 tilnærmet en nulkuponrentestruktur.

I det følgende anvendes renten på statsobligationer som synonym for nulkuponrentestrukturen for statsobligationer.

Tabel 5

Resultatet af nutidsværdiberegninger ved en ændring af diskonteringsrenten for OPP-projekt Udlændingestyrelsen i Næstved

	Diskonteringsrente			Udsving
	1,5 %	2,5 %	3,5 %	
OPP	331,1 mio. kr.	281,3 mio. kr.	240,5 mio. kr.	90,6 mio. kr.
Totalentreprise	265,1 mio. kr.	247,1 mio. kr.	231,3 mio. kr.	33,8 mio. kr.
Forskel	19,9 %	12,2 %	3,8 %	16,1 %-point

Kilde: Bygningsstyrelsens beregningsark bag den totaløkonomiske vurdering for Udlændingestyrelsen i Næstved, samt tilføjelse af kolonne, der viser udsving i beløb og procentpoint.

Det fremgår af tabel 5, at ændringer i diskonteringsrenten påvirker prisen for OPP-projektformen mere end for totalentrepriseprojektet, hvilket skyldes, at betalingsstrømmene er forskellige. Ved totalentrepriser forfalder den største del af betalingen ved ibrugtagning, mens den i OPP-projekter forfalder efter 20-25 år.

57. Bygningsstyrelsen har oplyst, at der internationalt er divergerende praksis for opgørelsen af diskonteringsrenten. Der er således stor variation i, hvilken diskonteringsrente der benyttes blandt de lande, der har lang erfaring med OPP. I Nederlandene og Storbritannien benyttes diskonteringsrenter på 4-6 % (opgjort i nominelle termer), mens der er eksempler på lande, der benytter den risikofrie rente som diskonteringsrente. Således findes der ifølge styrelsen ikke en fast dansk eller international anerkendt metode for opgørelsen af diskonteringsrenten til brug ved beregningen af en totaløkonomisk vurdering.

58. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er faste definitioner for, hvordan diskonteringsrenten bør opgøres, og at selv små ændringer har stor betydning for resultatet af den totaløkonomiske analyse.

59. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Bygningsstyrelsens anvendte metode og regnemodel i de totaløkonomiske vurderinger både før og efter 2015 indebærer, at et totalentrepriseprojekt og et OPP-projekt kun stilles lige i en sammenligning, når diskonteringsrenten fastsættes til at være renten på statsobligationer. Hvis diskonteringsrenten fastsættes lavere end renten på statsobligationer, så vil totalentrepriseprojektet blive favoriseret. Hvis diskonteringsrenten sættes højere, så vil OPP-projektet blive favoriseret.

Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at renten på statsobligationer bør anvendes som diskonteringsrente i de totaløkonomiske vurderinger eller alternativt, at modellen for de totaløkonomiske vurderinger tilrettes, hvis der anvendes en anden diskonteringsrente.

Rigsrevisionen vurderer derfor også, at det var forkert, at Bygningsstyrelsen øgede diskonteringsrenten i de totaløkonomiske vurderinger, der blev udført fra 2015, uden samtidig at ændre modellen, da dette indebærer en automatisk favorisering af OPP-projektformen og dermed et forkert sammenligningsgrundlag.

Følsomhed i de totaløkonomiske vurderinger

60. Vi har undersøgt, hvad ændringer i ovenstående variable (risikotillæg, optimerings-tillæg, afkastkrav, anlægsomkostninger og diskonteringsrente) betyder for resultatet af de totaløkonomiske vurderinger. De prissatte forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget, og som i væsentlig grad påvirker analysernes resultat, er ikke baseret på dokumenterede analyser, rapporter eller andet skriftligt materiale. Der er i vidt omfang tale om skønnede værdier. Gennemgangen af de prissatte forhold (tal og beregninger) har desuden vist, at variablene anvendes delvist forskelligt, uden at dette er begrundet. Risikotillægget kan fx være 5 %, men det kan også være 10 %. Optimerings-tillægget kan være 2 %, men det kan også være 7,5 %. Diskonteringsrenten kan være 1,5 %, men den kan også være 3,5 %. Totalentreprisens anlægsomkostning kan antages at være 49 % dyrere end OPP-projektets anlægsomkostning, men anlægsomkostningerne kan også antages at være identiske for de 2 projektformer. Baseret på den dokumentation, vi har modtaget, skifter værdierne tilsyneladende delvist vilkårligt fra projekt til projekt.

61. Når variablene ændres, påvirkes resultatet af den totaløkonomiske vurdering også. På baggrund af 2 regneark, som vedrører henholdsvis OPP-projektet Banedanmark i Ringsted og OPP-projektet Udlændingestyrelsen i Næstved, har Rigsrevisionen estimeret, hvor meget ændringer i variablene påvirker analysens samlede resultat. Vores analyse viser, at når:

- risikotillægget ændres med 5 %-point, så medfører det, at den totaløkonomiske analyses samlede resultat ændres med ca. 3 %.
- optimeringstillægget ændres med 5 %-point, så medfører det, at den totaløkonomiske analyses samlede resultat ændres med ca. 2 %.
- afkastkravet ændres med 1 %-point, så medfører det, at den totaløkonomiske analyses samlede resultat ændres med ca. 8 %.
- totalentrepriseprojektets anlægsomkostninger ændres med 10 %-point, så medfører det, at den totaløkonomiske analyses samlede resultat ændres med ca. 5 %.
- diskonteringsrenten ændres med 1 %-point, så medfører det, at den totaløkonomiske analyses samlede resultat ændres med ca. 8 %.

Resultatet af de totaløkonomiske vurderinger er altså især følsomt over for ændringer i afkastkravet og diskonteringsrenten. Det er derfor særligt vigtigt, at disse variable opgøres så korrekt som muligt. De fordele, der knytter sig til OPP-projektformen, er relateret til risiko- og optimeringstillægget. Ændringer i disse tillægs størrelse påvirker i begrænset omfang resultatet af den totaløkonomiske vurdering. Den metode, som vi har anvendt til at opgøre sammenhængen mellem ændringer i variablene og betydningen for den totaløkonomiske vurderings resultat, er nærmere beskrevet i bilag 2.

62. På baggrund af Bygningsstyrelsens regneark vedrørende OPP-projekterne Banedanmark i Ringsted og Udlændingestyrelsen i Næstved har vi undersøgt, hvad det betyder, hvis alle variablene antager værdier, der henholdsvis favoriserer OPP eller favoriserer totalentreprise. Resultaterne er vist i tabel 6.

Tabel 6
Udsvingsanalyse ved forskellig anvendelse af variable

Variabel	Scenarie 1	Scenarie 2
Risikotillæg	5 %	10 %
Optimeringstillæg	2 %	7,5 %
Afkastkrav	5 %	4,25 %
Totalentreprise, anlæg	0 %	49 %
Diskonteringsrente	1,5 %	3,5 %
Resultat af totaløkonomisk vurdering	Totalentreprise er 21-25 % billigere end OPP	OPP er 22-24 % billigere end totalentreprise

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 6, at et OPP-projekt kan blive estimeret 22-24 % billigere end et totalentrepriseprojekt – eller det modsatte, nemlig at et totalentrepriseprojekt kan blive estimeret 21-25 % billigere end et OPP-projekt. Begge resultater vil fortsat være forbundet med usikkerhed og være baseret på subjektive estimater.

63. Undersøgelsen viser, at variablene ændrer sig, uden at der er dokumentation for ændringerne. Bygningsstyrelsen har dertil oplyst, at udsvingene ikke er vilkårlige, da de er udarbejdet på baggrund af input fra eksterne rådgivere, udbudsprocesser, nul-kuponrentestrukturen og styrelsens egen ekspertise.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at risikotillægget i 9 ud af de 11 totaløkonomiske vurderinger har været sat til 5 %. I de resterende 2 totaløkonomiske vurderinger har risikotillægget været henholdsvis 10 % og 12 %. Bygningsstyrelsen har desuden bemærket, at optimeringstillægget i 7 ud af de 11 totaløkonomiske vurderinger har været 5 %. I én vurdering har tillægget været 2 %, og i 2 vurderinger 7,5 %. I den allerførste vurdering (Rigsarkivet) blev der ikke anvendt et optimeringstillæg. Med hensyn til diskonteringsrenten skete der et skift i procenten i 2015. Det skyldtes ifølge Bygningsstyrelsen ene og alene den ændring i metode, som blev gennemført i 2015. Anlægssummen er desuden ikke fastlagt ud fra en antagelse om, at statsbyggeri er dyrere end OPP. Anlægssummen er et budgetestimat, der er fastlagt, før OPP-udbuddet gennemføres og efterfølgende sammenlignes med det budgetestimat, der er oplyst i OPP-tilbuddet. At anlægssummen i de 3 sidste vurderinger er identiske, skyldes ifølge Bygningsstyrelsen igen den ændring i metode, der medførte, at den totaløkonomiske sammenligning gennemføres, før projektet igangsættes, og at der således anvendes det samme budgetestimat for anlægssummen i begge projektyper. Således er den primære forskel mellem de første 8 og de 3 sidste projekter affødt af metodeskiftet.

Rigsrevisionen bemærker, at ovenstående ikke ændrer ved, at Bygningsstyrelsen ikke har fremlagt dokumentation for de udsving, der er i de anvendte variable.

Totaløkonomiske vurderinger som metode

64. I forbindelse med vores gennemgang af de prissatte variable har vi konstateret, at Bygningsstyrelsen i flere situationer har været i tvivl om den anvendte metode i de totaløkonomiske vurderinger. Den anvendte metode har mindst lige så stor betydning for den totaløkonomiske vurderings resultat som de anvendte variable. Metoden har derfor ligeledes betydning for, hvor godt et beslutningsgrundlag der har været på de tidspunkter, hvor man besluttede at igangsætte OPP-projekterne.

Gennemgangen omfatter bl.a. et væsentligt forbehold, der tages i alle totaløkonomiske vurderinger, og den tvivl, som Bygningsstyrelsen ad flere omgange har haft om den anvendte metode.

Forbehold, der tages i de totaløkonomiske vurderinger

65. Siden 2007 har Bygningsstyrelsen i de totaløkonomiske vurderinger beskrevet usikkerheden i den anvendte metode. Usikkerheden opstår, når der beregnes en nutidsværdi baseret på betalingsstrømme 20-25 år frem i tiden.

66. I den første totaløkonomiske vurdering (Rigsarkivet), der blev udarbejdet i 2005-2007, blev der peget på, at nogle beregninger kunne være behæftet med usikkerhed. I den totaløkonomiske vurdering for Tinglysningsretten i Hobro fra 2007 blev usikkerheden beskrevet på denne måde:

”De anvendte estimater og skøn i referenceprojektet er helt eller delvist baseret på subjektive vurderinger, som i sagens natur er genstand for en ikke ubetydelig iboende usikkerhed. Som følge heraf er det ikke muligt at dokumentere eller efterprøve estimater og skøn på samme måde, som det er tilfældet ved realiserede projekter.”

Beskrivelsen af usikkerheden bliver ikke mindre i de efterfølgende år. I den seneste totaløkonomiske vurdering fra 2016 vedrørende Østre Landsret er usikkerheden indholdsmæssigt beskrevet på samme måde. Der er således ikke sket en ændring af den beskrevne usikkerhed, fx som følge af erfaringsopsamlinger fra nationale eller internationale analyser.

Bygningsstyrelsens overvejelser i 2014

67. Bygningsstyrelsen har frem til 2014 udarbejdet de totaløkonomiske vurderinger ved at foretage en økonomisk sammenligning mellem et *faktisk OPP-tilbud* efter gennemført udbud og et *teoretisk beregnet projekt* i totalentreprise. I 2014 var det imidlertid ikke længere styrelsens vurdering, at metoden gav en reel sammenligning af de 2 projektformer, da en række fordele ved OPP-projektet ikke umiddelbart var kvantificerbare og derfor ikke indgik i sammenligningen. Det gjaldt fx totaløkonomiske incitamentter i anlægsbeslutninger, hensigtsmæssig risikofordeling samt incitamentter til at levere til rette tid, pris og kvalitet gennem hele kontraktperioden. Når disse forhold ikke i tilstrækkelig grad indgik i den samlede vurdering, ville fordelene ved OPP-projektet ikke være tilstrækkeligt belyst.

I 2015 ændrede Bygningsstyrelsen som tidligere nævnt metoden for de totaløkonomiske vurderinger. Ændringen bestod bl.a. i, at både OPP-projektet og totalentrepriseprojektet i beslutningsgrundlaget herefter begge var hypotetiske. Herudover bestod ændringen bl.a. i, at der blev lagt mere vægt på de kvalitative forhold.

Rigsrevisionen konstaterer, at metoden med indhentning af et OPP-tilbud, før den totaløkonomiske vurdering blev udarbejdet, indebar, at Bygningsstyrelsen i de 8 sager, der lå før 2014, udarbejdede beslutningsgrundlaget, *efter* at beslutningen om valg af OPP som projektform reelt var truffet.

Bygningsstyrelsens overvejelser i 2017

68. I 2017 blev Bygningsstyrelsen opmærksom på, at den totaløkonomiske metode kunne anfægtes, og at der kunne anvendes andre metoder, der ville komme frem til et andet resultat. Hvor styrelsen i 2014 især var betænkelig ved, om alle fordelene ved OPP blev taget i betragtning, var betænkeligheden denne gang, at metoden måske indebar, at OPP-projektformen blev favoriseret i den totaløkonomiske vurdering.

Bygningsstyrelsen vurderede, at OPP-projektformen kunne være favoriseret med op til 20 % i forhold til totalentreprise i de totaløkonomiske vurderinger, fordi den anvendte metode ikke inddrog en sammenligning med OPP-projekter, hvor staten låner pengene til byggeprojektet. Styrelsen indledte ultimo 2019 en dialog med Finansministeriet herom, men drøftelserne blev ikke afsluttet.

69. Rigsrevisionen er enig med Bygningsstyrelsen i, at det øger sammenligneligheden mellem projektformerne OPP og totalentreprise, når der inddrages en situation, hvor staten låner pengene til byggeprojektet. Effekten af det er, at spørgsmålet om diskonteringsrenten bliver mindre betydningsfuldt. Diskonteringsrenten vil således have nogenlunde samme effekt på begge projektformer, uanset om den fastsættes til 1,7 %, 3,5 % eller 10 %.

Rigsrevisionen vurderer dog umiddelbart, at så længe renten på statsobligationer anvendes som diskonteringsrente, så er resultatet af de totaløkonomiske vurderinger upåvirket af, om statens lånefinansiering inddrages i beregningerne. Resultatet af de totaløkonomiske vurderinger vil være det samme med og uden lånefinansiering.

Rigsrevisionen vurderer derfor, jf. afsnittet om diskonteringsrenten, at det alene er i de totaløkonomiske vurderinger, hvor diskonteringsrenten har været højere end renten på statsobligationer, at OPP-projekterne har været favoriseret i de totaløkonomiske vurderinger.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der ikke er dokumentation for de prissatte forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget. Disse forhold er i vidt omfang subjektivt skønnede og ikke baseret på analyser, rapporter eller andet skriftligt materiale, der kan efterprøves. Størrelsen på de væsentligste variable (risikotillæg, optimeringstillæg, afkastkrav, anlægsomkostninger og diskonteringsrente) skifter fra projekt til projekt på baggrund af Bygningsstyrelsens faglige, men udokumenterede vurderinger. Risikotillægget kan fx være 5 %, men det kan også være 10 %. Optimeringstillægget kan være 2 %, men det kan også være 7,5 %. Diskonteringsrenten kan være 1,5 %, men den kan også være 3,5 %. Totalentrepriseprojektets anlægsomkostninger kan være op til 49 % dyrere end OPP-projektets anlægsomkostninger, men anlægsomkostningerne kan også være identiske for de 2 projektformer.

Undersøgelsen viser desuden, at Bygningsstyrelsen selv ad flere omgange har rejst tvivl om den anvendte metode. Af alle de totaløkonomiske vurderinger fremgår det, at vurderingen bygger på subjektive skøn og estimater. I 2014 kom styrelsen i tvivl om, hvorvidt alle positive forhold vedrørende OPP-projekterne bliver medregnet. I 2017 vurderede styrelsen, at der var risiko for, at modellen kunne favorisere OPP-projektformen med op til 20 % i forhold til totalentreprise. Styrelsen indledte ultimo 2019 en dialog med Finansministeriet herom, men drøftelserne blev ikke afsluttet.

Bygningsstyrelsen har endvidere i forbindelse med denne undersøgelse tilkendegivet, at styrelsen er enig i, at der er usikkerheder forbundet med de totaløkonomiske vurderinger.

2.3. Dokumentation for kvalitative forhold

70. Vi har undersøgt, om der er dokumentation for de kvalitativt beskrevne forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget.

71. De første 8 OPP-beslutningsgrundlag bestod primært af prissatte vurderinger med ganske få eller ingen kvalitative forhold. På denne måde var den totaløkonomiske analyses resultat den samlede vurdering af alle relevante parametre udtrykt som et tal. For de seneste 3 totaløkonomiske vurderinger er de prissatte vurderinger i højere grad sidestillet med kvalitative vurderinger, og det samlede resultat kan ikke opgøres som et tal. Tabel 7 viser et eksempel fra den totaløkonomiske vurdering, der blev udarbejdet for OPP-projektet Udlændingestyrelsen i Næstved.

Tabel 7

Eksempel på inddragelse af kvalitative forhold i en totaløkonomisk vurdering

Kriterium	Statsbyggeri (totalentreprise)	OPP
Brugerinddragelse og funktionalitet	✓✓✓✓(✓)	✓✓✓✓
Arealudnyttelse	✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
Tid og planlægning	✓✓✓	✓✓✓(✓)
Driftsoptimeringspotentiale	✓✓✓	✓✓✓✓
Budgetsikkerhed	✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
Leverandørstyring	✓✓✓(✓)	✓✓✓
Bygningsmæssig fleksibilitet/tomgangsrisici	✓✓✓	✓✓

Note: ✓ meget under middel ✓✓ under middel ✓✓✓ middel
 ✓✓✓✓ over middel ✓✓✓✓✓ meget over middel

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Bygningsstyrelsens totaløkonomiske vurdering for kontorbygningen til Udlændingestyrelsen i Næstved.

Det fremgår af tabel 7, at kvalitative forhold er beskrevet som prosa, der efterfølgende er blevet omdannet til kvantificerbare point i form af antal "flueben". Jo bedre projektformen klarer sig ved det angivne forhold, jo flere point/flueben scorer projektformen. Det er ikke angivet i den totaløkonomiske vurdering, hvordan omregningen af prosa til point/flueben er sket, og om det enkelte forhold vægter mere end andre. Vi har ikke modtaget dokumentation, der kan efterprøves, for ovennævnte kvalitative forhold. De kvalitative forhold er baseret på skøn. Det fremgår da også tydeligt af de totaløkonomiske vurderinger, at der er tale om antagelser og valg.

72. Rigsrevisionen er desuden blevet opmærksom på, at de samme argumenter i nogle tilfælde går igen flere gange. De argumenter, der taler for OPP-projektformen, bruges fx 2 gange og tæller derfor "dobbelt" i forbindelse med et aktstykke vedrørende OPP-projektet Østre Landsret, jf. boks 2.

Boks 2**Aktstykket vedrørende OPP-projektet Østre Landsret**

Bygningsstyrelsen konkluderer i den totaløkonomiske vurdering for Østre Landsret, at det samlet set vil være økonomisk fordelagtigt at fortsætte med en totalentreprise. Konklusionen i aktstykket om Østre Landsret er imidlertid den modsatte, da Bygningsstyrelsen vurderer, at en OPP-løsning samlet set vil være den mest fordelagtige for staten på baggrund af følgende kvalitativt beskrevne forhold:

- "at den private finansiering sikrer, at OPP-selskabet har et væsentligt økonomisk incitament til at levere til den aftalte tid, pris og kvalitet gennem hele kontraktperioden.
- at der er sammenhæng mellem design, anlæg og drift, da OPP-selskabet har ansvaret for dette, hvilket sikrer, at løsninger vælges ud fra en vurdering af de samlede omkostninger forbundet med dem og ikke blot deres initialomkostninger, samtidig med at brugen af funktionskrav giver den private leverandør mulighed for at optimere både anlæg og den efterfølgende drift i en lang periode med totaløkonomien for øje.
- at staten får budgetsikkerhed på tidspunktet fra kontraktindgåelse, da staten kvartalsvist betaler et fast beløb fra indflytningstidspunktet og frem til kontraktperiodens ophør, der dækker alle OPP-leverandørens udgifter til design, projektering, etablering, drift, vedligehold og finansiering.
- at den klare rolle- og ansvarsfordeling mellem parterne sikrer, at risici placeres hos den part, der bedst kan håndtere dem."

Disse argumenter indgik dog allerede helt eller delvist i beregningen af risikotillægget i den analyse, der ledte frem til den første konklusion (med det modsatte udfald), der fremgår af den totaløkonomiske vurdering. Lignende forhold gør sig gældende i 2 andre aktstykker, hvor argumenterne bruges igen efter allerede at have indgået – og være medregnet – i den totaløkonomiske vurdering.

73. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet på denne måde bruger de samme argumenter mere end én gang i samme sag. Først i den totaløkonomiske vurdering, og dernæst igen som et nyt argument i aktstykkerne.

74. Finansministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet samt Transportministeriet har til den samlede gennemgang af de totaløkonomiske vurderinger haft flere bemærkninger.

Transportministeriet har bemærket, at uanset hvor godt et beslutningsgrundlag der etableres, vil der være tale om en sammenligning mellem 2 (eller flere) hypotetiske situationer, hvoraf kun den ene realiseres, da ikke 2 projekter er ens, og man aldrig vil kunne efterprøve, om valget var rigtigt, da man i sagens natur ikke kan vide, hvordan projektet ville være forløbet, hvis man havde valgt den anden projektform. På den baggrund og på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse er det umiddelbart Transportministeriets konklusion, at der ved eventuelle kommende beslutningsoplæg om anvendelse af OPP-formen ikke bør foretages en totaløkonomisk sammenligning af OPP-projektet med et traditionelt projekt, da der næppe kan udvikles en teoretisk tilfredsstillende metode til dette. I stedet bør vurderingen efter Transportministeriets opfattelse – som ved andre valg af udbuds- og organiseringsformer – baseres på en konkret faglig vurdering, herunder af det konkrete projekts egnethed til OPP-formen og af den aktuelle markedssituation.

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. Men styrelsen er enig i, at der er usikkerheder forbundet med de totale økonomiske vurderinger, og at styrelsens anvendte metode ikke nødvendigvis er den mest retvisende. Bygningsstyrelsen har videre oplyst, at styrelsen håber, at Rigsrevisionens undersøgelse kan bidrage til fastlæggelse af en revideret metode. Da dette forudsætter dyb indsigt og faglighed i forhold til statsfinansielle beregninger og vurderinger, vil dette arbejde ifølge styrelsen forudsætte Finansministeriets medvirken. Bygningsstyrelsen har desuden tilkendegivet, at det kan overvejes, om OPP-projektformen med offentlig finansiering i forskellige modeller skal anvendes, hvilket styrelsen tidligere har arbejdet med modeller for, og at Transportministeriet snarest vil genoptage dialogen med Finansministeriet og eventuelle andre relevante ministerier herom.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriets rolle vedrørende OPP er begrænset til udformningen af de overordnede rammer for anvendelsen af OPP-projektformen gennem budgetvejledningen og regnskabsregler samt ved almindelig sagsbehandling af sager i Økonomiudvalget. Finansministeriet finder derfor umiddelbart ikke, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis ministeriet bidrager til kvalificering af metoden vedrørende vurdering af OPP-projekter. Finansministeriet bemærker endvidere, at ministeriet generelt kun behandler sager om igangsættelse af OPP-projekter i forbindelse med regeringsforelæggelse og behandling af aktstykker, og ved regeringsforelæggelse overlades vurderingen af, om et projekt skal gennemføres som OPP, i øvrigt til den projektvejende myndighed.

75. Rigsrevisionen bemærker hertil, at Finansministeriets ansvar for de overordnede rammer og regler i budgetvejledningen og regnskabsregler for anvendelsen af OPP-projektformen betyder, at det er relevant, at Transportministeriet kordinerer eventuelle initiativer om fastsættelse af en ny model til vurdering af OPP-projekter med Finansministeriet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der ikke er dokumentation for de kvalitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget. Disse forhold er i vidt omfang subjektivt skønnede og ikke baseret på analyser, rapporter eller andet skriftligt materiale, der kan efterprøves.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet i lyset af Rigsrevisionens kritik vil iværksætte en analyse af, hvordan der i fremtiden kan arbejdes med beslutninger om valg af OPP-projektformen. Dette kan være uden brug af totaløkonomiske vurderinger. Rigsrevisionen finder, at Transportministeriet bør koordinere eventuelle initiativer med Finansministeriet, da Finansministeriet er ansvarlig for de overordnede regler og rammer for anvendelsen af OPP-projektformen.

3. Regionernes beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen



Delkonklusion

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

2 regioner (Region Sjælland og Region Syddanmark) har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger uden dokumentation for, at de forøgede finansieringsomkostninger opvejes af øvrige økonomiske fordele. 2 andre regioner (Region Nordjylland og Region 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 blev 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 af andre årsager ikke blev fundet velegnet. De 2 regioner, der har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger, har i øvrigt valgt OPP-projektformen, selv om deres egne totaløkonomiske vurderinger viste, at det var den dyreste løsning.

De 4 regioner, som har anvendt OPP-projektformen, har oplyst, at de finder, at de vedtagne projekter er økonomisk fordelagtige, selv om OPP-projektformen isoleret set er dyrere end alternative projektformer. Det skyldes ifølge regionerne, at gennemførelse af projekterne medfører så store effektiviseringer, at projektet tjener sig ind i løbet af en kort årrække, selv om der er valgt en dyrere projektform. Fx har Region Midtjylland i et konkret beslutningsgrundlag vurderet, at etableringen af et nyt psykiatrisk center vil medføre driftsbespareser på 50 mio. kr. hvert år i 30 år og besparelse af et reinvesteringsbehov på 225 mio. kr. Regionen har efterfølgende beregnet, at valget af OPP som projektform for det psykiatriske center er 345,8 mio. kr. dyrere end en 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 totalentrepriseprojektformen.

Regionernes rammebetingelser har i praksis betydet, at anlægsloftet har forhindret regionerne i at bygge med fx totalentreprise, mens OPP-projekter ikke er omfattet af anlægsloftet. Regionerne er dog underlagt et deponeringskrav, hvor de skal deponere et beløb svarende til anlægsomkostningen for at sikre en likviditetsmæssig ligestilling af totalentreprise og OPP, så regionerne ikke får bygget mere, end de har råd til. Regionerne har imidlertid for hovedparten af anlægsomkostningerne ansøgt om og fået tildelt deponeringsfritagelse fra en særlig OPP-pulje i Indenrigs- og Boligministeriet. Undersøgelsen viser, at det især er disse rammevilkår, der er den afgørende faktor, når regionerne vælger at anvende OPP-projektformen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at flere OPP-projekter er valgt, fordi regionen fandt, at det var mest sparsommeligt, selv om projektformen isoleret set blev anset for at være dyrere end fx totalentreprise. Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet har oplyst, at beretningen viser, at der kan være grundlag for en fornyet drøftelse med regionerne i forbindelse med drøftelserne om en eventuel fremadrettet OPP-deponeringsfritagelsespulje.

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

Vi giver først en oversigt over de OPP-projekter, hvor regionerne har indgået kontrakt med en leverandør. Dernæst gennemgår vi, om regionerne kan dokumentere, at de har valgt den økonomisk mest fordelagtige projektform. Dvs. at regionerne har sammenlignet OPP-projektet med et totalentrepriseprojekt, om regionerne har opgjort de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen, og om regionerne har dokumentation for de prissatte 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, bør være opgjort.
- Der skal være dokumentation for de prissatte forhold (tal og beregninger), der anvendes i beslutningsgrundlaget.
- Der skal være dokumentation for de kvalitativt beskrevne forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget.

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

3.1. Opgørelse af forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter samt dokumentation for prissatte og kvalitative forhold

77. 4 regioner har indgået kontrakt om 10 OPP-projekter med privat finansiering. Tabel 8 viser de 4 regioners projekter.

Tabel 8
OPP-projekter med privat finansiering i 4 regioner

Projekt	Annoncering af udbud	Kontraktindgåelse	Projektsum	Kontraktvarighed
Region Midtjylland				
P-hus Aarhus	2009	2010	47,3 mio. kr.	25 år
P-hus Randers	2010	2011	55,1 mio. kr.	30 år
P-hus Horsens	2012	2013	60,0 mio. kr.	30 år
P-hus Silkeborg	2013	2014	45,0 mio. kr.	20 år
Nyt Psykiatrisk Center ved DNU	2013	2014	1.350,2 mio. kr.	30 år
P-hus DNU	2014	2015	92,0 mio. kr.	16 år
Region Nordjylland				
Hospice Vangen	2017	2017	53,5 mio. kr.	25 år
Region Sjælland				
Stråleterapien i Næstved	2012	2013	76,6 mio. kr.	12 år
Slagelse Sygehus, fase 2	2014	2015	461,3 mio. kr.	20 år
Region Syddanmark				
Psykiatrisk Afdeling Vejle	2012	2014	934 mio. kr.	25 år

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra regionerne.

Det fremgår af tabel 8, at Region Midtjylland har 6 OPP-projekter og dermed er den region, der har anvendt OPP-projektformen mest. Regionen har også det største OPP-projekt med Nyt Psykiatrisk Center ved Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU) med en kontraktværdi på 1.350,2 mio. kr. De øvrige OPP-projekter omhandler 5 p-huse med betalingsparkering til pårørende og patienter ved regionens hospitaler i Øst- og Midtjylland – alle projekter med en anlægsomkostning på mellem 45 mio. kr. 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 en psykiatrisk afdeling i Vejle med en kontraktsum på 934 mio. kr.

Region Sjælland har 2 OPP-projekter på sundhedsområdet. Stråleterapien i Næstved med en kontraktsum på 76,6 mio. kr. omhandler udbygning af stråleterapien til behandling af kræftsygdomme. Den relativt korte kontraktperiode på 12 år skyldes, at kræftbehandlingen flyttedes til Sjællands Universitetshospital i Køge i 2024. Det andet projekt er udbygningen af Slagelse Sygehus, 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 af andre årsager ikke blev fundet velegnet.

Opgørelse af forøgede finansieringsomkostninger

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

79. Undersøgelsen viser, at Region Midtjylland og Region Nordjylland ikke har foretaget sammenligninger med alternative projektformer for regionernes i alt 7 OPP-projekter. De 2 regioner har dermed ikke taget stilling til projektformens økonomiske fordelagtighed, og de er derfor udeladt i den følgende gennemgang heraf. Region Hovedstaden har ingen OPP-projekter og er derfor ligeledes udeladt i den følgende gennemgang.

80. Undersøgelsen viser endvidere, at Region Sjælland og Region Syddanmark i deres i alt 3 OPP-projekter har udarbejdet en totaløkonomisk sammenligning i nutidsværdi af henholdsvis et OPP-projekt og et totalentrepriseprojekt, men at finansieringsomkostningerne ved OPP-projektformen ikke fremgår eksplicit i de beregninger af totaløkonomi, som ligger til grund for beslutningsgrundlaget.

Dokumentation for prissatte forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget

81. Vi har undersøgt, om der er dokumentation for de væsentligste prissatte forhold, som anvendes i beslutningsgrundlaget forud for beslutningen om at anvende OPP-projektformen.

82. Undersøgelsen viser, at der for de 3 OPP-projekter ikke er fremsendt dokumentation for de væsentligste prissatte forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget. Forudsætningerne for de prissatte forhold er nævnt, men ikke dokumenteret nærmere.

Dokumentation for kvalitative forhold, der indgår i beslutningsgrundlaget

83. Vi har undersøgt, om der er dokumentation for de væsentligste kvalitative forhold, som indgår i beslutningsgrundlaget, og som skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektformen.

Vi har efterspurgt dokumentation for kvalitative fordele ved projektformen, fx i form af erfaringsopsamlinger, rapporter eller øvrigt, og kan konstatere, at de 2 regioner, der har udarbejdet totaløkonomiske vurderinger, ikke har fremsendt dokumentation for de kvalitative forhold, som knytter sig til projektformen, og som indgår i beslutningsgrundlaget.

Resultatet af regionernes totaløkonomiske vurderinger

84. De totaløkonomiske vurderinger, der er udarbejdet i henholdsvis Region Syddanmark og Region Sjælland, viste i alle 3 tilfælde, at OPP-projektformen var dyrere end en totalentreprise. Tabel 9 viser sammenligninger af OPP-projektformen med totalentreprise og resultatet heraf i forhold til at vurdere, hvilken projektform der er økonomisk mest fordelagtig.

Tabel 9
Regionernes beslutningsgrundlag

Projekt	Udarbejdet sammenligning i forhold til projektform	Beregnet prisforskel mellem OPP og referenceprojektet	Dokumenteret, at OPP er den økonomisk mest fordelagtige projektform
Region Midtjylland			
P-hus Aarhus	Nej	-	Nej
P-hus Randers	Nej	-	Nej
P-hus Horsens	Nej	-	Nej
P-hus Silkeborg	Nej	-	Nej
Nyt Psykiatrisk Center ved DNU	Nej	-	Nej
P-hus 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 Vejle	Ja (totaløkonomisk vurdering)	OPP er ca. 46 mio. kr. dyrere	Nej (OPP er en dyrere projektform)

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra regionerne.

Det fremgår af tabel 9, at Region Sjælland vurderer, at OPP-løsningen ved Stråleterapien i Næstved er 8,5 mio. kr. (ca. 1 %) dyrere end totalentreprisen, mens OPP-løsningen ved Slagelse Sygehus, fase 2, er 10 mio. kr. (ca. 2 %) dyrere end totalentreprisen. Region Syddanmark vurderer, at en OPP-løsning ved Psykiatrisk Afdeling Vejle er 46 mio. kr. (ca. 4 %) dyrere, end hvis regionen havde valgt en totalentreprise.

Samråd om OPP-projektformen

85. 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 som projektform, om OPP-projektformen i sig selv var økonomisk fordelagtig. For 7 af projekterne har regionerne ikke udarbejdet totaløkonomiske vurderinger, og i 3 tilfælde har regionerne valgt OPP-projektformen, selv om den var (marginalt) dyrere.

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

86. I forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet fra Social- og Indenrigsudvalget anmodede ministeren de 3 pågældende regioner om at redegøre for den økonomiske fordelagtighed i regionernes OPP-projekter:

- Region Syddanmark oplyste sammenfattende om OPP-projektet Psykiatrisk Afdeling Vejle, at beregningerne viste, at OPP-projektformen var dyrere end totalentrepriseprojektformen, men at de årlige effektiviseringsgevinster ved projektet mere end opvejede de ekstra omkostninger ved OPP-projektformen.
- Region Midtjylland oplyste sammenfattende om OPP-projektet Nyt Psykiatrisk Center ved DNU, at regionen vurderede, at nutidsværdien af OPP-projektet var ca. 1,6 mia. kr., mens nutidsværdien i en alternativ projektmodel ville være 345,8 mio. kr. billigere. Regionen vurderede, at det var en god businesscase for regionen at investere i et nyt psykiatrisk center, da det gav effektiviseringsgevinster på årligt 67 mio. kr., en besparelse på min. 225 mio. kr. til akutte reinvesteringsprojekter i eksisterende ejendomme i Risskov og en markant forskel i de fremtidige, løbende investeringer som følge af nye og langt færre kvadratmeter. Hertil kom, at Region Midtjylland kunne tilbyde et væsentligt forbedret tilbud til borgerne med nye tidssvarende sengestuer og nærhed til de somatiske behandlingstilbud. Regionen vurderede endvidere, at businesscasen kunne have været endnu bedre, hvis regionen ikke var underlagt et anlægsloft og havde haft adgang til egen lånefinansiering via KommuneKredit til investeringen i det nye psykiatriske center. For regionen ville leasingfinansiering af anlægsinvesteringen via KommuneLeasing også have været en bedre businesscase end OPP-projektformen, men de centralt afsatte deponeeringsfritagelsespuljer var forbeholdt projekter med privat finansiering, og derfor var 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 beslutningen om OPP-projektformen. Da regionen traf beslutningen 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.

87. Sundheds- og Ældreministeriet kommenterede regionernes svar på følgende måde: *"Sundheds- og Ældreministeriet bemærker overordnet, at de alternative businesscases er hypotetiske og tilsyneladende baseret på beregninger, der er foretaget til lejligheden. De alternative businesscases 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."*

Regionernes krav om deponering

Ifølge bekendtgørelse nr. 1581 af 17. december 2013 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., § 1, stk. 1, må regionerne som udgangspunkt ikke lånefinansiere deres udgifter.

Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v. henregnes som udgangspunkt til en regions låntagning, når disse erstatter en regional anlægsudgift, jf. § 2, stk. 1, nr. 6. Det kan ifølge § 5, stk. 1 og 2, undgås, ved at regionen samtidig deponerer et beløb svarende til kontraktens samlede værdi.

Ifølge Indenrigs- og Boligministeriets vejledning nr. 11256 af 7. december 2015 skal udgifter til OPP-projekter anses som lånefinansiering, hvorfor OPP-projektets samlede projektsum som udgangspunkt skal deponeres.

I de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Danske Regioner er der dog de seneste år aftalt en deponeringsfritagelsespulje, der, jf. § 16-17 i lånebekendtgørelsen, muliggør, at regionerne kan opnå deponeringsfritagelse for OPP-projekter inden for en fastsat ramme.

88. 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.

Regionernes begrundelser for valg af OPP-projektformen

89. 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.

90. 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 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, at løbende betalinger (enhedsbetalinger) til OPP-leverandører ikke konteres som en anlægsramme, men derimod som en driftsramme. Dermed påvirker regionernes udgifter til OPP-projekter ikke regionens anlægsramme.

91. Rigsrevisionen konstaterer, at de 4 regioner har truffet valget om alle deres OPP-projekter under hensyntagen til, at udgifter til OPP-projekter 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 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 inden for regionens anlægsramme inden for en kort/mellemlang tidshorisont.
- For Region Sjællands 2 OPP-projekter fremgår det af beslutningsgrundlaget, at det ikke var realistisk at opføre projekterne inden for regionens anlægsramme.

Det kan dermed konstateres, at OPP-projektformens undtagelse fra anlægsrammen 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 på, at der kan prioriteres plads under anlægsrammen i de kommende år.

92. Det følger af § 5 i bekendtgørelse nr. 1581 af 17. december 2013 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., at når en region indgår en OPP-kontrakt, skal regionen deponere et beløb svarende til kontraktens samlede værdi. Deponeringen skal ske på en særskilt konto i et pengeinstitut eller i obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller i KommuneKredit. Deponeringen skal sikre, at regioner ikke vedtager OPP-projekter, som de ikke alternativt selv kunne have finansieret.

93. Indenrigs- og Boligministeriet har ifølge bekendtgørelsens § 16-17 mulighed for at give dispensation for deponering ved OPP-projekter. En sådan dispensation sker i praksis ved, at der i 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 offentlig-privat samarbejde.

94. Det fremgår af beslutningsgrundlaget, at deponeringskravet er af betydning for alle 4 regioner, når regionerne skal beslutte, om OPP-projektformen er en attraktiv byggeform. Tabel 10 viser regionernes OPP-projekter, og om der er opnået hel eller delvis deponeringsfritagelse.

Tabel 10
Regionernes projekter i forhold til deponeringsfritagelse

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

¹⁾ 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: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra regionerne.

Det fremgår af tabel 10, at de 4 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

95. Alle regioner (ekskl. Region Hovedstaden) har oplyst, at de finder, at de vedtagne projekter er fagligt og økonomisk fordelagtige, selv om OPP-projektformen isoleret set er dyrere end alternative projektformer. For alle projekter har regionerne oplyst, at de har valgt OPP-projektformen, 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 fortsat 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

96. Region Midtjylland har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at OPP-projektformen 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, for at overholde lovkrav eller for at opnå drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer. Regionsråds-politikerne har deltaget i årlige budgetmøder, hvor de økonomiske rammer for regionens byggeri er blevet drøftet. Politikerne er dermed ifølge det oplyste orienteret om overvejelserne om 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.

Region Midtjylland har tilføjet, at regionen har noteret sig, at Rigsrevisionen anser et beslutningsgrundlag for at være tilfredsstillende, når beslutningsgrundlaget for OPP-projekter med privat finansiering dokumenterer, at øgede finansieringsomkostninger opvejes af andre fordele. Regionen anfører, at en sådan dokumentation ikke var påkrævet på det tidspunkt, hvor regionens projekter blev vedtaget.

Rigsrevisionen bemærker, jf. pkt. 9, til regionens indvendinger, at det også tilbage i tiden har været en almenyldig regel, at der ved disponering af offentlige midler skal udvises skyldige økonomiske hensyn.

97. Region Syddanmark har anført, at Rigsrevisionen i sin undersøgelse alene fokuserer på, om der er udvist skyldige økonomiske hensyn i det enkelte OPP-projekt (selv OPP-projektformen), men at regionen har et ansvar for at udvise skyldige økonomiske hensyn i forhold til den samlede ramme. Regionen finder det således selvmodsige, når Rigsrevisionen konkluderer, at det 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.

98. Vi har ikke vurderet, om de effektiviseringspotentialer, regionerne oplyser, der er ved at gennemføre 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.

99. Rigsrevisionen vurderer, at Finansministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet bør overveje, om det er hensigtsmæssigt, at incitamenter i de forskellige regelsæt (deponeringsfritagelse, anlægsramme og kravet om at tage skyldige økonomiske hensyn) medfører, at regionerne vælger at anvende OPP-projektformen, selv om OPP-projekterne anses for at være dyrere. Rigsrevisionen har forelagt undersøgelsens resultater for Finansministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet, som har haft følgende bemærkninger til den samlede gennemgang af regionernes beslutningsgrundlag ved valg af OPP og Rigsrevisionens vurderinger.

100. I forhold til incitamenter i regelsættene bemærker Finansministeriet, at deponeringsfritagelsespuljerne, som skiftende regeringer gennem en årrække har aftalt i økonomiforhandlingerne, har været et fælles ønske mellem parterne om at sikre, at der opnås erfaringer med OPP-projekter. Det har været en måde at understøtte, at regionerne får afprøvet OPP-formen og samarbejdet med de private aktører, bl.a. med sigte på at øge fokus på totaløkonomi i projekterne, hvor driftsfasen og dermed materialer mv. indtænkes, og at sikre, at privat innovation og nytænkning udnyttes.

Samtidig bemærker Finansministeriet, at deponeringsfritagelsespuljerne har været på et niveau omkring 300-400 mio. kr. årligt de seneste år, svarende til omkring 5 % af de aftalte anlægsniveauer for regionalt anlæg, herunder kvalitetsfondsstøttet byggeri. Præmissen for de aftalte deponeringsfritagelsespuljer er dog ifølge Finansministeriet, at regionerne forvalter puljerne efter hensigten og ikke bruger dem til at omgå de regionale anlægsrammer til etablering af projekter, der ikke i sig selv indebærer totaløkonomiske fordele.

Endelig har Finansministeriet bemærket, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der kan være grundlag for en fornyet drøftelse med regionerne i forbindelse med drøftelserne om en eventuel fremadrettet OPP-pulje.

Indenrigs- og Boligministeriet har til Rigsrevisionens konklusion om, at Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet bør overveje, om det er hensigtsmæssigt, at incitamenter i de forskellige regelsæt på det regionale område medfører, at regionerne vælger at anvende OPP-projektformen, selv om OPP-projekterne anses for at være dyrere, henvist til Finansministeriets ovenstående høringssvar.

101. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fritagelse fra anlægsrammen og deponeringsfritagelse giver regionerne en tilskyndelse til at bygge, selv om OPP-projektformen eventuelt er dyrere. Rigsrevisionen finder derfor fortsat – uanset at tilskyndelsen til OPP-projektformen måtte være tilsigtet – at incitamenterne i de forskellige regelsæt kan bevirke, at skyldige økonomiske hensyn nedtones. Fritagelse fra anlægsloftet samt puljerne til deponeringsfritagelse er desuden ikke en folketingsbeslutning, mens kravet om økonomisk fordelagtighed følger af lov.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ingen af de 4 regioners beslutningsgrundlag dokumenterer, at OPP-projekternes 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 OPP-projekter blev valgt, selv om de blev anset for at være (marginalt) dyrere end en totalentreprise.

2 regioner (Region Sjælland og Region Syddanmark) har valgt OPP-projektformen, selv om den blev anset for at være (marginalt) dyrere. 2 regioner (Region Nordjylland og Region 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 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 set var økonomisk fordelagtig. Valget af projektform var således betinget af, at anlægsrammen var udnyttet, eller af 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. Dette har ikke været en del af Rigsrevisionens undersøgelse.

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

Samrådet i Folketingets Social- og Indenrigsudvalg om OPP-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 kan konstatere, at flere OPP-projekter er valgt, fordi regionen fandt, at det var mest sparsommeligt, selv om projektformen isoleret set blev anset for at være dyrere end fx en totalentreprise. Finansministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der kan være grundlag for en fornyet drøftelse med regionerne i forbindelse med drøftelserne om en eventuel fremadrettet OPP-deponeringsfritagelsespulje.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2021

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og regionerne har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Transportministeriet haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen?
- Har regionerne haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen?

I undersøgelsen indgår Transportministeriet, herunder Bygningsstyrelsen, og de 5 regioner. Finansministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet indgår i mindre omfang også i undersøgelsen.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Transportministeriet og Bygningsstyrelsen
- Finansministeriet
- Indenrigs- og Boligministeriet
- Danske Regioner
- de 5 regioner
- en OPP-leverandør.

Møderne med Transportministeriet, Bygningsstyrelsen og regionerne har bl.a. haft til formål at give indsigt i arbejdet med beslutningsgrundlaget bag valg af OPP-projektformen, herunder hvilke rammer og eksterne forhold der påvirker beslutningsprocessen.

Møderne med Finansministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet har haft til formål at give indsigt i de bagvedliggende rammer, der påvirker valget af OPP-projektformen. Mødet med en OPP-leverandør har haft til formål at give indsigt i OPP-projektformen fra leverandørens perspektiv.

Eksterne konsulenter

Professor Jesper Rangvid, Institut for finansiering ved CBS, og professor Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv ved Roskilde Universitet, har bidraget med faglig sparring og kvalitetssikring af undersøgelsen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter og data i relation til OPP, herunder:

- rapporter og andet materiale fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- totaløkonomiske vurderinger og andet materiale fra Transportministeriet og Bygningsstyrelsen
- tiltrådte aktstykker fra Finansudvalget om undersøgelsens OPP-projekter
- materiale, der har fungeret som beslutningsgrundlag, fra regionerne
- økonomaftaler mellem regeringen og Danske Regioner
- Vejledning for OPP egnethedsvurdering fra 2015
- Finansministeriets Budgetvejledning 2016
- udenlandske revisionsrapporter om OPP
- relevante love, bekendtgørelser og regler.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Forøgede finansieringsomkostninger og udsvingsanalyse

Estimat over forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter

I dette afsnit behandles statens forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter. Afsnittet indeholder følgende:

- budgetvejledningens krav
- statens forøgede finansieringsomkostninger med afsæt i den eksisterende model for udarbejdelse af totaløkonomiske vurderinger og med afsæt i, at staten finansierer totalentrepriseprojektet med et lån.

Budgetvejledningens krav

Budgetvejledningens pkt. 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 (materialeleværdi) 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 pkt. 2.4.11 omhandler reglerne for offentlig-privat partnerskab. OPP-projekter med privat finansiering indeholder de egenskaber, der fremgår af pkt. 2.4.10 om finansiel leasing. Det betyder også, at det er antagelsen, at OPP-projekter forøger statens finansieringsomkostninger. Det fremgår desuden, at organisering via OPP kan anvendes, hvis 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 afhænger 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-projekt 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?

Vores undersøgelse har dog vist, at de forøgede finansieringsomkostninger ikke er direkte synliggjort i nogen af de 21 undersøgte projekter. I det følgende har vi derfor estimeret, hvor store finansieringsomkostningerne kan antages at være. Vi har taget afsæt i 2 situationer.

Vores 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 i år 25, ved et tilbagekøb af aktivet.

Man kan argumentere for, at der også bør inddrages et andet alternativ, nemlig at staten i stedet for at betale i år 0 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 den eksisterende model for udarbejdelse af totaløkonomiske vurderinger og med afsæt i, at staten finansierer totalentrepriseprojektet med et lån

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

Hvis leverandøren forventer et afkast på 5 % p.a. 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. mindre værd om 25 år, 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. Tabel A viser, hvor stor den forøgede finansieringsomkostning af anlægsomkostningen i et OPP-projekt må antages at være med afsæt i forskellige diskonteringsrenter.

Tabel A

Forøgede finansieringsomkostninger i procent af anlægsomkostningen i OPP-projekter i nutidsværdi ved forskellige afkastkrav og diskonteringsrenter i 25 år

Afkast	Diskonteringsrente				
	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 %

Kilde: Rigsrevisionen.

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

Det fremgik af den totaløkonomiske vurdering for Landsarkivet i Viborg fra 2013, at udvalgte variable havde følgende værdier:

- OPP-projektets interne finansieringsomkostninger (middelværdi): 6,85 %
- Staten tilbagekøber 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, kan man antage, at staten finansierer anlægsomkostningen ved optagelse 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 lånerente også (1,57 %). Hvis statens finansieringsomkostninger fratrækkes finansieringsomkostningerne på OPP-projektet ($6,85 \% \div 1,57 \%$), så udgør de forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projektet ca. 108 % af anlægsomkostningen.

Altså vil de forøgede finansieringsomkostninger udgøre ca. 100 mio. kr., hvis det koster 100 mio. kr. at opføre anlægget. De fordele, der skal opveje de forøgede finansieringsomkostninger, skal ligeledes svare til en værdi af ca. 100 mio. kr.

Det skal bemærkes, at statens finansieringsomkostninger til OPP-projektet i ovenstående beregningseksempel kan være højere. Vores beregninger tager udgangspunkt i de oplysninger, der fremgår af den totaløkonomiske vurdering, dvs. OPP-leverandørens egne finansieringsomkostninger. Det må dog antages, at OPP-leverandøren vil opkræve staten en betaling, der overstiger OPP-leverandørens egne udgifter. Hvis det er tilfældet, vil statens reelle finansieringsomkostninger til OPP-projektet være højere end de oplyste 6,85 %.

Rigsrevisionen vurderer, at der i 6 af de 11 totaløkonomiske vurderinger er angivet oplysninger nok til at estimere de forøgede finansieringsomkostninger. Ovenstående eksempel er den af de 6 totaløkonomiske vurderinger, hvor de forøgede finansieringsomkostninger er størst. Transportministeriet har hertil oplyst, at ministeriet finder, at Rigsrevisionen bør anvende flere og mere repræsentative eksempler end blot det ene, der er angivet. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at der er udfordringer med at vise repræsentative eksempler på de forøgede finansieringsomkostninger. Det er muligt at tage afsæt i de oplysninger, der fremgår af de totaløkonomiske vurderinger, men som undersøgelsen viser, så kan der være tvivl om, hvor præcise de oplysninger er.

Rigsrevisionen vurderer, at usikkerheden i de bagvedliggende oplysninger medfører, at de forøgede finansieringsomkostninger både kan være halvt – eller dobbelt – så store som det eksempel, vi har medtaget.

Baggrund og metode for udsvingsanalyse af Bygningsstyrelsens beslutningsgrundlag

I kapitel 2, afsnit 2.1 og 2.2, skriver vi, at anvendte inputvariable i Bygningsstyrelsens prissatte beregninger er behæftet med usikkerhed, og selv mindre ændringer i disse kan medføre væsentlige ændringer i beregningernes endelige resultat. Til brug for beskrivelsen af Bygningsstyrelsens prissatte beregningers følsomhed over for ændringer i væsentlige inputvariable har vi foretaget en række forskellige estimater på effekten af sådanne ændringer. Disse estimater fremgår af kapitel 2, afsnit 2.1 og 2.2. Estimaterne er foretaget ved en række forskellige simuleringer i fremsendte regneark fra Bygningsstyrelsen for de 2 projekter Banedanmark i Ringsted og Udlændingestyrelsen i Næstved. De bagvedliggende beregninger bag disse estimater fremgår nedenfor.

Regnearkene indeholder faner med "inputdata" og faner med fastlæggelse af de fremtidige pengestrømme i projekternes levetid, hvori nutidsværdiberegningerne sker. Resultatet af disse beregninger fremgår af fanen "output". Vi har udelukkende foretaget ændringer i fanen "inputdata" og aflæst effekten af simuleringer i fanen "output", jf. figur A.

Figur A
Eksempel på regneark

Visning af fanen "inputdata", hvori inputvariablene er blevet ændret i Rigsrevisionens simuleringer.

Inputdata			
Generelle økonomiske forudsætninger:			
Prisalniveau (dato)	Årstal		2015
Inflation	%		2,0%
Anlægsforudsætninger:			
Byggeriets størrelse	m ²		7.500
Forventet anlægsstart	Dato		01-03-2017
Forventet fbrugstagning	Dato		01-09-2016
Byggeperiode	Antal år		15
Tilbagekøbsværdi af anlæg (% af anlægsomkostning)	%		100,0%
Forudsætninger for OPP-leverandør:			
Driftsperiode (OPP-kontraktlængde)	Antal år		20,0
Skattesats (%)	%		0,0%
Alliancerat OPP-leverandør (%)	%		4,5%
Andel af endtidsbetaling, der indskræres (%)	%		30,0%
Bygningsstyrelsens forudsætninger:			
Risikoilæg - anlæg (%)	%		10,0%
Optimeringsilæg - drift, vedligehold og forsyning (%)	%		5,0%
Diskonteringsrente	%		3,5%
Beregningstype for byggeventer			Kreditalicitet med nedenslående byggeventer (PVC's anbefaling)
Byggeventer	%		5,0%

Visning af fanen "output". Effekten af de ændrede inputvariable kan aflæses under "nutidsværdi".

Output				
Overstigt				
DKKm	OPP	Total-entreprise	Difference (OPP - Totalentreprise)	
Bygningsareal (livsdøgn)	7.500	7.500	-	
Anlægsomkostninger ekskl. grund (2015-priser)	130,0	143,0	(13,0)	
Byggeventer	-	5,7	(5,7)	
Anlægsomkostninger i alt	130,0	148,7	(18,7)	
Driftsomkostninger (1 driftår)	-	5,7	(5,7)	
Endtidsbetaling (1 driftår)	116,0	-	116,0	
Nutidsværdi	221,6	221,6	0,1	
Risikoilæg - anlæg (%)		10,0%		
Optimeringsilæg - drift, vedligehold og forsyning (%)		5,0%		
Tilbagekøb af anlæg (%)		100,0%		
Anlægsomkostninger				
DKKm	OPP	Total-entreprise	Difference (OPP - Totalentreprise)	
Anlægsomkostninger	130,0	130,0	-	
Risikoilæg - anlæg	-	13,0	10,0%	
Anlægsomkostninger ekskl. grund	130,0	143,0	10,0%	
Byggeventer	-	5,7	-	
Anlægsomkostninger i alt	130,0	148,7	10,0%	
Driftsomkostninger				
DKKm	OPP	Total-entreprise	Difference (OPP - Totalentreprise)	
Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger	4,7	4,7	-	
Risikoilæg - anlæg	0,3	0,3	-	
Forsyningomkostninger	-	0,2	-	
Optimeringsilæg - drift, vedligehold og forsyning	-	0,2	-	
Samt Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger	5,0	5,2	5,0%	
Følsomhedsanalyse				
Nutidsværdier - DKKm	OPP	Total-entreprise	Difference (OPP - Totalentreprise)	
Base case	221,6	221,6	0,1	
Risikoilæg - anlæg	0%	205,1	12,5%	
Risikoilæg - anlæg	20%	221,6	233,9	(12,3)
Optimeringsilæg - drift, vedligehold og forsyning	0%	221,6	217,5	4,1
Optimeringsilæg - drift, vedligehold og forsyning	10%	221,6	225,5	(4,0)
OPP-leverandør af skatte	4%	232,8	221,5	(8,7)
OPP-leverandør af skatte	5%	230,4	221,5	8,9
Diskonteringsfaktor	3%	235,2	223,7	3,5
Diskonteringsfaktor	4%	205,6	213,8	(8,2)

Opsummering:

Totalekonomisk sammenligning
- Nutidsværdien for OPP er ud fra en totalentreprise.

- Med baggrund i de totalekonomiske nutidsværdier er forbundet med gennemsnitligt, vurderes en realisering som totalentreprise.

Håndtering af risiko i anlægs-
- Som eksempel på forskelle mellem nedenslående forhold nævnes:

Anlæg:
- OPP-leverandøren håndterer en risikostyring - leverandørkoordinering med rådgivere og entreprenører. I de kontrakter forventes OPP-leverandør totalentreprise.

- Risiko vedrørende budgetoverskridelse projekteringsfasen er reduceret i OPP skyldes primært, at anlægsomkostning projekteringsfasen, hvilket har en direkte effekt på.

- OPP-leverandøren påtager sig en del med overholdelse af anlægsbudget. Håndterer disse risici mere effektivt end.

- Der er ikke lagt til grund, at der sker i denne byggesmodel indføres og.

- OPP-leverandøren har et totalt løn er totalentreprise. Denne medfører totalentreprise.

Drift, vedligehold og forsyning
- OPP-leverandøren har incitament konstruktion samt det løbende vedligehold krav til faciliteterne ved afslutningsfasen.

- OPP-leverandøren har gode incitament med drift af tekniske installationer mv.

- Risiko forbundet med at opnå resultat.

- Designfærdigheden hos OPP-leverandøren.

Inputdata	Anlægsbudget	D&V budget	OPP-projekt (med tilbagekøb)	Totalentreprise	Output
-----------	--------------	------------	------------------------------	-----------------	--------

Afkastkravets effekt ved totaløkonomiske beregninger

Tabel B viser resultatet af en simulering af nutidsværdiberegninger, hvor afkastkravet ændres med 1 %-point fra 4 % til 5 %.

Tabel B

Afkastkravets effekt ved totaløkonomiske beregninger

	Afkast				
	4 %	4,25 %	4,50 %	4,75 %	5 %
Udlændingestyrelsen i Næstved					
OPP	235,1 mio. kr.	240,5 mio. kr.	246,0 mio. kr.	251,4 mio. kr.	256,8 mio. kr.
Totalentreprise	231,3 mio. kr.	231,3 mio. kr.	231,3 mio. kr.	231,3 mio. kr.	231,3 mio. kr.
Forskel	1,6 %	3,8 %	6,0 %	8,0 %	9,9 %
Banedanmark i Ringsted					
OPP	212,8 mio. kr.	217,2 mio. kr.	221,6 mio. kr.	226,0 mio. kr.	230,4 mio. kr.
Totalentreprise	221,5 mio. kr.	221,5 mio. kr.	221,5 mio. kr.	221,5 mio. kr.	221,5 mio. kr.
Forskel	÷4,1 %	÷2,0 %	0,0 %	2,0 %	3,9 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fremsendte regneark fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel B, at der ved et afkast på 4 % for Udlændingestyrelsen i Næstved er en forskel i nutidsværdierne på 1,62 % mellem OPP-projektet og totalentreprisen. Ved et afkast på 5 % er forskellen 9,93 %. I dette tilfælde påvirker en ændring af afkastet med 1 %-point (4 % i stedet for 5 %) resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med 8,31 %-point ($9,93 \% \div 1,62 \%$).

For Banedanmark Ringsted er der ved et afkast på 4 % en forskel på ÷4,09 % i nutidsværdierne. Ved et afkast på 5 % er forskellen 3,86 % (afrundet til 3,9 %). I dette tilfælde påvirker en ændring af afkastet med 1 %-point (4 % i stedet for 5 %) resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med 7,95 %-point ($3,86 \% \div (-\div 4,09 \%)$).

Dermed estimerer vi, at effekten af ændringen af afkastkravet med 1 %-point (fx fra 4 % til 5 %) isoleret set påvirker resultatet af den totaløkonomiske vurdering med **ca. 8,1 %** (gennemsnit af 8,31 % og 7,95 %).

Totalentreprisens anlægsomkostningers effekt ved totaløkonomiske beregninger

Tabel C viser resultatet af en simulering af nutidsværdiberegninger med ændring af totalentreprisens anlægsomkostninger.

Tabel C

Totalentreprisens anlægsomkostningers effekt ved totaløkonomiske beregninger

	Forskel mellem anlægsomkostning for OPP og totalentreprise			
	0 %	10 %	20 %	49 %
Udlændingestyrelsen i Næstved				
OPP	240,5 mio. kr.	240,5 mio. kr.	240,5 mio. kr.	240,5 mio. kr.
Totalentreprise	231,3 mio. kr.	245,1 mio. kr.	258,9 mio. kr.	299,1 mio. kr.
Forskel	3,8 %	0,4 %	÷3,0 %	÷16,5 %
Banedanmark i Ringsted				
OPP	221,6 mio. kr.	221,6 mio. kr.	221,6 mio. kr.	221,6 mio. kr.
Totalentreprise	221,5 mio. kr.	233,9 mio. kr.	246,3 mio. kr.	282,3 mio. kr.
Forskel	0,0 %	÷5,6 %	÷11,1 %	÷27,4 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fremsendte regneark fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel C, at der er en forskel i nutidsværdierne på 3,83 % mellem OPP-projektet og totalentreprisen, når anlægsomkostningen vurderes til at være identisk (forskel på 0 %) for OPP-projektet og totalentreprisen for Udlændingestyrelsen i Næstved. Hvis det antages, at anlægsomkostningen er 10 % dyrere for totalentreprisen, er forskellen 0,37 % (afrundet til 0,4 %). I dette tilfælde påvirker en ændring i anlægsomkostningen på 10 %-point resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷3,46 %-point (0,37 % ÷ 3,83 %).

For Banedanmark Ringsted er der ved en identisk anlægsomkostning (forskel på 0 %) en forskel på 0,05 % (afrundet til 0,0 %) i nutidsværdierne. Hvis det antages, at anlægsomkostningen er 10 % dyrere for totalentreprisen, er forskellen ÷5,6 % (afrundet fra 5,55 %). I dette tilfælde påvirker en ændring i anlægsomkostningen på 10 %-point resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷5,60 %-point (÷5,55 % ÷ 0,05 %).

Dermed estimerer vi, at effekten af ændringen af totalentreprisens anlægsomkostning med 10 %-point isoleret set påvirker resultatet af den totaløkonomiske vurdering med ca. **÷4,5 %** (gennemsnit af ÷3,46 % og ÷5,60 %).

Diskonteringsrentens effekt ved totaløkonomiske beregninger

Tabel D viser resultatet af en simulering af nutidsværdiberegninger med ændring af diskonteringsrenten.

Tabel D

Diskonteringsrentens effekt ved totaløkonomiske beregninger

	Diskonteringsrente		
	1,5 %	2,5 %	3,5 %
Udlændingestyrelsen i Næstved			
OPP	331,1 mio. kr.	281,3 mio. kr.	240,5 mio. kr.
Totalentreprise	265,1 mio. kr.	247,1 mio. kr.	231,3 mio. kr.
Forskel	19,9 %	12,2 %	3,8 %
Banedanmark i Ringsted			
OPP	303,4 mio. kr.	258,5 mio. kr.	221,6 mio. kr.
Totalentreprise	257,7 mio. kr.	238,4 mio. kr.	221,5 mio. kr.
Forskel	15,1 %	7,8 %	0,0 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fremsendte regneark fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel D, at der ved en anvendt diskonteringsrente på 1,5 % for Udlændingestyrelsen i Næstved er en forskel i nutidsværdierne på 19,93 % mellem OPP- og totalentreprisen. Ved en diskonteringsrente på 3,5 % er forskellen 3,83 %. I dette tilfælde påvirker en ændring af diskonteringsrenten fra 1,5 % til 3,5 % resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷16,11 %-point (3,83 % ÷ 19,93 %).

For Banedanmark Ringsted er der ved en anvendt diskonteringsrente på 1,5 % en forskel på 15,1 % (afrundet fra 15,06 %) i nutidsværdierne. Ved en diskonteringsrente på 3,5 % er forskellen 0,0 % (afrundet fra 0,05 %). I dette tilfælde påvirker en ændring af diskonteringsrenten fra 1,5 % til 3,5 % resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷15,02 %-point (0,05 % ÷ 15,06 %).

Dermed estimerer vi, at effekten af ændringen af diskonteringsrenten fra 1,5 % til 3,5 % isoleret set påvirker resultatet af den totaløkonomiske vurdering med **ca. 15,6 %** (afrundet fra 15,56 %) (gennemsnit af ÷16,11 % og ÷15,02 %).

Risikotillæggets effekt ved totaløkonomiske beregninger

Tabel E viser resultatet af simuleringen af nutidsværdiberegninger med ændring af risikotillægget.

Tabel E

Risikotillæggets effekt ved totaløkonomiske beregninger

	Risikotillæg	
	5 %	10 %
Udlændingestyrelsen i Næstved		
OPP	240,5 mio. kr.	240,5 mio. kr.
Totalentreprise	231,3 mio. kr.	238,2 mio. kr.
Forskel	3,8 %	1,0 %
Banedanmark i Ringsted		
OPP	221,6 mio. kr.	221,6 mio. kr.
Totalentreprise	215,3 mio. kr.	221,5 mio. kr.
Forskel	2,8 %	0,0 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fremsendte regneark fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel E, at der ved et anvendt risikotillæg på 5 % for Udlændingestyrelsen i Næstved er en forskel i nutidsværdierne på 3,83 % mellem OPP-projektet og totalentreprisen. Ved et risikotillæg på 10 % er forskellen 1 % (afrundet fra 0,96 %). I dette tilfælde påvirker en ændring af risikotillægget med 5 %-point (fra 5 % til 10 %) resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷2,87 %-point (0,96 % ÷ 3,83 %).

For Banedanmark Ringsted er der ved et anvendt risikotillæg på 5 % en forskel på 2,84 % i nutidsværdierne. Ved et risikotillæg på 10 % er forskellen 0,05 %. I dette tilfælde påvirker en ændring af risikotillægget med 5 %-point (fra 5 % til 10 %) resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷2,80 %-point (0,05 % ÷ 2,84 %).

Dermed estimerer vi, at effekten af ændringen af risikotillægget med 5 %-point (fra 5 % til 10 %) isoleret set påvirker resultatet af den totaløkonomiske vurdering med **ca. ÷2,8 %** (afrundet fra 2,83 %) (gennemsnit af ÷2,87 % og ÷2,80 %).

Optimeringstillæggets effekt ved totaløkonomiske beregninger

Tabel F viser resultatet af simuleringen af nutidsværdiberegninger med ændring af optimeringstillægget.

Tabel F
Optimeringstillæggets effekt ved totaløkonomiske beregninger

	Optimeringstillæg		
	2 %	5 %	7,5 %
Udlændingestyrelsen i Næstved			
OPP	240,5 mio. kr.	240,5 mio. kr.	240,5 mio. kr.
Totalentreprise	229,1 mio. kr.	231,3 mio. kr.	233,1 mio. kr.
Forskel	4,7 %	3,8 %	3,1 %
Banedanmark i Ringsted			
OPP	221,6 mio. kr.	221,6 mio. kr.	221,6 mio. kr.
Totalentreprise	219,1 mio. kr.	221,5 mio. kr.	223,5 mio. kr.
Forskel	1,1 %	0,0 %	÷0,9 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fremsendte regneark fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel F, at der ved et anvendt optimeringstillæg på 2 % for Udlændingestyrelsen i Næstved er en forskel i nutidsværdierne på 4,74 % mellem OPP- og totalentreprisen. Ved et optimeringstillæg på 7,5 % er forskellen 3,1 % (afrundet fra 3,08 %). I dette tilfælde påvirker en ændring af optimeringstillægget med 5,5 %-point (fra 2 % til 7,5 %) resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷1,66 %-point (3,08 % ÷ 4,74 %).

For Banedanmark Ringsted er der ved et anvendt optimeringstillæg på 2 % en forskel på 1,13 % i nutidsværdierne. Ved et optimeringstillæg på 7,5 % er forskellen ÷0,9 % (afrundet fra 0,86 %). I dette tilfælde påvirker en ændring af optimeringstillægget med 5,5 %-point (fra 2 % til 7,5 %) resultatet af den prissatte totaløkonomiske vurdering med ÷2,0 %-point (afrundet fra 1,99 %-point) (÷0,86 % ÷ 1,13 %).

Dermed estimerer vi, at effekten af ændringen af optimeringstillægget med 5,5 %-point (fra 2 % til 7,5 %) isoleret set påvirker resultatet af den totaløkonomiske vurdering med **ca. ÷1,8 %** (afrundet fra ÷1,82 %) (gennemsnit af ÷1,66 % og ÷1,99 %).

Bilag 3. Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter

Tabel a

Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter

Projekt navn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ : År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ : Projektsum ⁵⁾ : Anlægsomkostninger ⁶⁾ : Afkastkrav ⁷⁾ : Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ : Diskonteringsrente ⁹⁾ : Risikotillæg ¹⁰⁾ : Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	Rigsarkivet ved Kalvebod Brygge (Rigsarkivet) 2007/30 år OPP: 1.023 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 970 mio. kr. (estimeret)</i> OPP: 537 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 567-574 mio. kr. (estimeret)</i> - 435 mio. kr. (i løbende priser) 4,1 % (den statslige risikofri rente) Anvendes ikke Anvendes ikke
Projekt navn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ : År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ : Projektsum ⁵⁾ : Anlægsomkostninger ⁶⁾ : Afkastkrav ⁷⁾ : Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ : Diskonteringsrente ⁹⁾ : Risikotillæg ¹⁰⁾ : Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	Tinglysningsretten i Hobro (Tinglysningsretten) 2007/20 år OPP: 83 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 85 mio. kr. (estimeret)</i> OPP: 67 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 73 mio. kr. (estimeret)</i> - 104 % af anlægsomkostning 4,69 % (effektiv rente for den 10-årige statsobligationsrente) 5 % 2 %
Projekt navn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ : År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ : Projektsum ⁵⁾ : Anlægsomkostninger ⁶⁾ : Afkastkrav ⁷⁾ : Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ : Diskonteringsrente ⁹⁾ : Risikotillæg ¹⁰⁾ : Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	Domstolsprojektet (Domstolsprojektet) 2010/20 år OPP: 459 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 512 mio. kr. (estimeret)</i> OPP: 326 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 447 mio. kr. (estimeret)</i> - 100 % af anlægsomkostning 3,87 % (nulkuponrentestrukturen) 5 % 5 %
Projekt navn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ : År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ : Projektsum ⁵⁾ : Anlægsomkostninger ⁶⁾ : Afkastkrav ⁷⁾ : Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ : Diskonteringsrente ⁹⁾ : Risikotillæg ¹⁰⁾ : Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	Vestre Landsret (Vestre Landsret) 2012/25 år OPP: 368 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 372 mio. kr. (estimeret)</i> OPP: 185 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 223 mio. kr. (estimeret)</i> - - 2,362 % (nulkuponrentestrukturen) 5 % 5 %
Projekt navn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ : År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ : Projektsum ⁵⁾ : Anlægsomkostninger ⁶⁾ : Afkastkrav ⁷⁾ : Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ : Diskonteringsrente ⁹⁾ : Risikotillæg ¹⁰⁾ : Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	Landsarkivet i Viborg (Landsarkivet) 2013/25 år OPP: 167 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 157 mio. kr. (estimeret)</i> OPP: 66 mio. kr. (tilbud) <i>totalentreprise: 98 mio. kr. (estimeret)</i> - - 1,57 (nulkuponrentestrukturen) 5 % 5 %

Tabel a (fortsat)

Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter

Projektnavn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ :	Hovedpolitistationen i Holstebro (Hovedpolitistationen)	
År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ :	2014/25 år	
Projektsum ⁵⁾ :	OPP: 447 mio. kr. (tilbud)	<i>totalentreprise</i> : 448 mio. kr. (estimeret)
Anlægsomkostninger ⁶⁾ :	OPP: 207 mio. kr. (tilbud)	<i>totalentreprise</i> : 246 mio. kr. (estimeret)
Afkastkrav ⁷⁾ :	-	
Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ :	100 % af anlægsomkostning	
Diskonteringsrente ⁹⁾ :	-	
Risikotillæg ¹⁰⁾ :	5 %	
Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	5 %	
Projektnavn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ :	Byretten i Svendborg (Byretten)	
År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ :	2014/20 år	
Projektsum ⁵⁾ :	OPP: 147 mio. kr. (tilbud)	<i>totalentreprise</i> : 159 mio. kr. (estimeret)
Anlægsomkostninger ⁶⁾ :	OPP: 71 mio. kr. (tilbud)	<i>totalentreprise</i> : 98 mio. kr. (estimeret)
Afkastkrav ⁷⁾ :	-	
Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ :	-	
Diskonteringsrente ⁹⁾ :	1,7 % (nulkuponrentestrukturen)	
Risikotillæg ¹⁰⁾ :	5 %	
Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	7,5 %	
Projektnavn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ :	Statslig kontorbygning på Kalvebod Brygge (Kalvebod Brygge)	
År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ :	2014/20 år	
Projektsum ⁵⁾ :	OPP: 1.900 mio. kr. (tilbud)	<i>totalentreprise</i> : 1.889 mio. kr. (estimeret)
Anlægsomkostninger ⁶⁾ :	OPP: 1.009 mio. kr. (tilbud)	<i>totalentreprise</i> : 1.118 mio. kr. (estimeret)
Afkastkrav ⁷⁾ :	-	
Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ :	-	
Diskonteringsrente ⁹⁾ :	1,7 % (nulkuponrentestrukturen)	
Risikotillæg ¹⁰⁾ :	12 %	
Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	7,5 %	
Projektnavn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ :	Banedanmark i Ringsted (Banedanmark)	
År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ :	2015/20 år	
Projektsum ⁵⁾ :	OPP: 222 mio. kr. (estimeret)	<i>totalentreprise</i> : 222 mio. kr. (estimeret)
Anlægsomkostninger ⁶⁾ :	OPP: 130 mio. kr. (estimeret)	<i>totalentreprise</i> : 130 mio. kr. (estimeret)
Afkastkrav ⁷⁾ :	4,5 %	
Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ :	100 % af anlægsomkostning	
Diskonteringsrente ⁹⁾ :	3,5 % (risikofri rente + systematiske risici)	
Risikotillæg ¹⁰⁾ :	10 %	
Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	5 %	
Projektnavn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ :	Udlændingestyrelsen i Næstved (Udlændingestyrelsen)	
År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ :	2016/20 år	
Projektsum ⁵⁾ :	OPP: 241-250 mio. kr. (estimeret)	<i>totalentreprise</i> : 232-241 mio. kr. (estimeret)
Anlægsomkostninger ⁶⁾ :	OPP: 160-170 mio. kr. (estimeret)	<i>totalentreprise</i> : 160-170 mio. kr. (estimeret)
Afkastkrav ⁷⁾ :	4,25 %	
Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ :	100 % af anlægsomkostning	
Diskonteringsrente ⁹⁾ :	3,5 % (risikofri rente + systematiske risici)	
Risikotillæg ¹⁰⁾ :	5 %	
Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	5 %	

Tabel a (fortsat)**Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter**

Projekt navn ¹⁾ (kaldenavn) ²⁾ :	Østre Landsret i København (Østre Landsret)	
År ³⁾ /løbetid ⁴⁾ :	2016/20 år	
Projektsum ⁵⁾ :	OPP: 817 mio. kr. (estimeret)	<i>totalentreprise</i> : 782 mio. kr. (estimeret)
Anlægsomkostninger ⁶⁾ :	OPP: 664 mio. kr. (estimeret)	<i>totalentreprise</i> : 664 mio. kr. (estimeret)
Afkastkrav ⁷⁾ :	4,25 %	
Tilbagekøbsværdi ⁸⁾ :	100 % af anlægsomkostning	
Diskonteringsrente ⁹⁾ :	3,5 % (risikofri rente + systematiske risici)	
Risikotillæg ¹⁰⁾ :	5 %	
Optimeringstillæg ¹¹⁾ :	5 %	

- ¹⁾ Projektnavnet er aflæst i fremsendte totaløkonomiske vurderinger og i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oversigt over OPP-projekter i Danmark på deres hjemmeside.
- ²⁾ Den betegnelse, som anvendes løbende i undersøgelsens tabeller mv.
- ³⁾ Årstal for udarbejdelse af totaløkonomiske vurderinger.
- ⁴⁾ Den indgåede OPP-kontrakts samlede kontraktperiode.
- ⁵⁾ Projektsum afspejler henholdsvis den samlede OPP-projektsum og totalentrepriseprojektsum i nutidsværdi fra den totaløkonomiske vurdering og kan derfor afvige fra indstillede aktstykker til Finansudvalget. Totalentrepriseprojektsummen for Rigsarkivet og Tingslysningstribunalen indeholder ikke risikoafdækning og er derfor ikke direkte sammenlignelig med OPP-projektsummen.
- ⁶⁾ Oplyste anlægsomkostninger i nominelle værdier for henholdsvis OPP- og totalentrepriseprojektformen fra de totaløkonomiske vurderinger.
- ⁷⁾ Det oplyste afkastkrav for OPP-projektet i de totaløkonomiske vurderinger.
- ⁸⁾ Det beløb og den metode, som er aftalt mellem OPP-leverandøren og den offentlige ordregiver, og som fremgår af de totaløkonomiske vurderinger. Beløbet omtales også som exitbetaling.
- ⁹⁾ Den oplyste og anvendte diskonteringsrente i de totaløkonomiske vurderinger samt den bagvedliggende metode for opgørelsen.
- ¹⁰⁾ Det anvendte risikotillæg til totalentrepriseprojektets anlægsomkostninger i de totaløkonomiske vurderinger.
- ¹¹⁾ Det anvendte optimeringstillæg til totalentrepriseprojektets drift- og vedligeholdelsesomkostninger i de totaløkonomiske vurderinger. I de 6 første totaløkonomiske vurderinger omtales optimeringstillægget som risikotillæg til drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne.

Note: (-) betyder, at oplysningen enten ikke fremgår eller ikke direkte kan aflæses i de totaløkonomiske vurderinger.

Kilde: Rigsrevisionen.

Bilag 4. 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. I de 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 af et bygge- eller anlægsarbejde.
Anlægsramme	Anlægsrammen fastsættes i forbindelse med den årlige økonomiaftale mellem staten og regionerne. Anlægsrammen benævnes også "anlægsloft", idet regionerne ikke må igangsætte anlægsprojekter ud over anlægsrammen. OPP-projekter er dog ikke omfattet af anlægsrammen.
Betalingsstrømme	Betalinger, der finder sted 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 udførelsen af anlægsarbejdet, skal kommunen deponere et beløb svarende til det beløb, den private leverandør løbende anvender på opførelsen af byggeriet.
Deponeringsfritagelse	Hvis 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	Betegner en omregning af ind- og udbetalinger, der finder sted på forskellige tidspunkter, til beløb på ét bestemt tidspunkt. Som oftest anvendes diskontering til at omregne fremtidige beløb til et tidligere tidspunkt (tilbagediskontering), typisk til nutiden, hvorved man får nutidsværdien af beløbet.
Diskonteringsrente	Den rentesats, der bruges til diskontering.
Driftsomkostning	De omkostninger, der er forbundet med drift af en virksomhed.
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 pkt. 2.4.10.
Nulkuponrentestruktur	Er det effektive afkast til udløb på en nulkuponobligation, som er karakteriseret ved kun at have én betaling, nemlig hovedstolen, der forfalder ved udløb. Da der ikke blev udstedt statsobligationer med en løbetid svarende til OPP-aftalernes udløb, er renten tilnærmet en nulkuponrentestruktur.
Nutidsværdiberegning	Nutidsværdien af en investering er den nutidige ("i dag") værdi af en række fremtidige indtægter og udgifter.
Risikofri rente	Fastsættes som afkastet på en risikofri investering. I praksis anvendes ofte den effektive rente på en 10-årig statsobligation.
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 byggeudgifter og driftsøkonomi.
