

## NOTAT

**Opgang** Blok C  
**Afsnit** 1. sal

**Telefon** 38 66 50 00

**Mail** oekonomi@regionh.dk

**Web** www.regionh.dk

CVR/SE-nr: 30113721

Ref.: Kristina Arnov Nielsen

Dato: 22. maj 2017

### **Baggrundsnotat om OPP – input til arbejde med ressourcepolitik**

#### **1. Definition af og formål med Offentligt Privat Partnerskab (OPP)**

Et Offentligt Privat Partnerskab (OPP) er et offentligt-privat samarbejde, som er kendetegnet ved, at anlæg, drift og vedligeholdelse sammentænkes i udbuddet af et anlægsprojekt. OPP kan enten være offentligt eller privat finansieret. OPP igangsættes på baggrund af en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og den private part.

Formålet med OPP er at kombinere styrkerne og kompetencerne i den offentlige sektor med privatøkonomiske kompetencer. OPP anvendes især i forbindelse med etablering af bygninger og anlæg.

Modellerne for OPP ligner overordnet hinanden men adskiller sig dels ved finansieringsform, dels ved om ejerskabet er offentligt eller privat efter anlægsfasen, samt ved samarbejdets varighed (privat exit efter anlægsfasen eller fortsat samarbejde om drift og vedligeholdelse).

Afgørende i forhold til traditionelt byggeri er, at alle de parter, der er involveret i et byggeri - fra arkitekter og rådgivere over entreprenører til den efterfølgende driftsorganisation - er bundet sammen i et fælles projekt. Det betyder, at der skal etableres økonomiske incitamenter til at lave løsninger, der ikke bare er hensigtsmæssige i byggefasen, men også i den efterfølgende driftsfase.

OPP samarbejdsmodellernes karakteristika er:

- De omfatter flere ”faser” af aktivets levetid - for eksempel anlæg, drift og vedligehold, hvor de traditionelle modeller typisk kun omfatter én ”fase”.
- Der sker typisk en overdragelse af risiko fra den offentlige bestiller til den private partner.
- De baserer sig på funktionskrav formuleret af den offentlige bestiller, således at den private partner i betydeligt omfang er ansvarlig for at tilrettelægge selve leverancen og dermed tilfredsstille de stillede funktionskrav bedst og billigst.

- Aftalerne har ofte en længere løbetid, således at den private partner gives stærkest mulige incitament til at "yde" bedst muligt i hele perioden.
- Finansiering og/eller garantier inddrages som redskaber til deling af risici og etablering af incitament.

## 2. Modeller for OPP

Den traditionelle OPP-model er baseret på, at offentlige bygninger og anlæg finansieres af private midler. Ejerskabet og efterfølgende drift og vedligeholdelse varetages af den private part. Betalingen til den private partner sker løbende gennem hele projektets løbetid. Der betales ikke en initial sum penge ved ibrugtagning af anlægget. Den offentlige part kan tilbageholde løbende betalinger til den private partner, hvis ydelserne ikke lever op til de aftalte standarder.

Samarbejdet løber oftest i 15-20 år. Den lange løbetid skal sikre den private partners incitament til at vælge løsninger, der optimerer projektets totaløkonomi over hele projektets løbetid. Samarbejdet skal være struktureret således, at alle parter har interesse i at indgå en lang samarbejdsaftale. Det skal sikres, at den private part, uanset den indbyggede incitamentsstruktur, har de fornødne ressourcer til, at den offentlige part kan have sikkerhed for at indgå i en økonomisk bindende, lang kontrakt.

Den traditionelle OPP-model med privat finansiering og ejerskab af anlæg fordyrer låntagningen og dermed anlægsudgifterne i forhold til en sædvanlig, offentlig finansiering. Det skyldes, at regioner og kommuners låntagning i forbindelse med anlægsinvesteringer sker til en lavere rente fra långivere med en høj kreditværdighed, og som ikke er underlagt samme krav om at sikre en god forrentning som fx pensionskasser.

Kommunekredit har lanceret en række nye Offentlig Private Samarbejdsmodeller, hvor de eksisterende låneprodukter kombineres med en specifik kontrakt- og garantistruktur. Til forskel fra de kendte samarbejdsmodeller, der bygger på privat ejerskab til aktiverne, er de nye modeller kendetegnet ved offentligt ejerskab til aktiverne. Samtidig har de en lavere rente, der ud fra den synsvinkel gør dem økonomisk attraktive for den offentlige bestiller.

I modellerne er byggetidsfinansieringen privat, men den offentlige bestiller overtager aktivet ved ibrugtagningen. I de modeller, der også involverer den private leverandør i drifts- og anlægsfasen, etableres den ønskede incitamentsstruktur gennem en specifik kontrakt- og garantistruktur.

## 3. Lovgrundlag

I Danmark understøttes OPP i bekendtgørelse om anvendelse af offentlig-privat partnerskaber og bekendtgørelse nr. 548 af 12. september 2006. Bekendtgørelse om anvendelse af offentlig-privat partnerskaber gælder ved alle byggerier, som er omfattet af statsbyggeloven og byggerier til brug for institutioner, der modtager driftstilskud fra staten, når tilskuddet udgør mindst 50 %. I disse tilfælde skal bygherrer i relevant omfang, under hensyntagen til byggesagens størrelse, karakter og kompleksitet, foretage

en systematisk vurdering af, om der er mulighed for at gennemføre byggeopgaver som et OPP.

Hertil har den daværende Erhvervs- og Byggestyrelse (nu Konkurrence- og Forbrugerstyrelse) opstillet følgende syv kriterier for vurdering af, om et givent projekt er egnet som OPP:

- Projektet skal som minimum have en anlægssum på 100 mio. kr.
- Størrelsen på mulige drifts- og vedligeholdelsesopgaver skal kunne retfærdiggøre, at projektet gennemføres som OPP
- Projektet bør ikke indgå i komplekse sammenhænge med andre anlæg og materialer.
- Projektets karakter skal indbyde til tilstrækkelig konkurrence blandt private aktører
- Projektet skal være af begrænset kompleksitet
- OPP-projektet skal have en entydig afklaring af, hvor og hos hvem i den offentlige sektor projekterne forankres
- Projektet skal have en volumen, der retfærdiggør de private konsortiers ekstra forbrug af ressourcer i forbindelse med bud på OPP-projekter.

Foruden ovennævnte lovgivning er der også en række andre regler og rammer, som har betydning for mulighederne for OPP-projekter, bl.a. EU's udbudsdirektiv og Tilbudsloven.

#### **4. Fordele og ulemper ved OPP**

Som udgangspunkt sidestilles privat finansiering med lån og belaster dermed lånerammen, medmindre der deponeres tilsvarende. Det gælder uanset OPP-samarbejdsmodel. Finansiering er således ikke grunden til at overveje OPP-samarbejdsmodeller. Samlet set må den offentlige bestillers afvejning af fordele og ulemper ved de nye samarbejdsmodeller afgøre, om de opfattes som attraktive eller ej.

##### ***Fordele***

Der er en række fordele, som kan være gældende uanset OPP-model.

##### ***Et totaløkonomisk perspektiv***

Sammenkædning af anlæg, drift og vedligehold styrker fokus på projektets totaløkonomi for både bestiller og entreprenør - dvs. de langsigtede omkostninger ved at etablere, drive og vedligeholde aktivet. I en traditionel entreprisemodel har den private leverandør ingen væsentlige incitamentter til at sikre totaløkonomien i projektet. Her er det op til bestiller og dennes rådgivere at tilskynde til fokus på disse elementer. Som offentlig bygherre har regionen dog pligt til at beregne projekters totaløkonomi. Det samlede resultat er en optimering og konkurrenceudsættelse af projektets totaløkonomi.

### *Synliggørelse og deling af risici*

Under forberedelserne til udbuddet og den konkurrenceprægede dialog identificeres og synliggøres alle risici i relation til projektet. Leverandør og bestiller deles om de risici, der er knyttet til projektet, således at hver risiko håndteres af den part, der bedst og mest økonomisk kan håndtere og bære den. I praksis betyder dette, at en lang række risici overføres fra bestiller til leverandør.

### *Innovative løsninger*

De private leverandører er i konkurrence og har dermed et incitament til at finde innovative løsninger som følge af det totaløkonomiske fokus. Intentionen er, at serviceleverandørens praktiske erfaringer udnyttes maksimalt ved at sikre et samspil mellem entreprenør og serviceleverandør allerede ved projektets design og gennemførelse.

### *Budgetsikkerhed*

Den offentlige bestiller betaler et fast, løbende beløb til den private partner for de aktiver og ydelser, der leveres. Udgifter, som den private partner ikke har forudset og indregnet i tilbuddet, må den private partner selv afholde. Disse udgifter kan ikke påføres den offentlige bestiller, der således opnår en høj grad af budgetsikkerhed.

### *Sikre funktioner*

Hvis den private partners ydelser ikke lever op til de stillede funktionskrav, kan der foretages en reduktion i de løbende betalinger efter en forudgående aftalt model, der er opstillet i henhold til den aftalte risikodeling. Dette giver et meget direkte incitament for den private partner til at overholde kontrakten.

### *Værn mod nedslidning*

Modellerne er tilrettelagt med henblik på at minimere de langsigtede omkostninger samt at opretholde en i kontrakten defineret bygningsstandard, og bestiller kan ikke ændre på størrelsen af betalingen til den private partner eller for eksempel i en periode nedprioritere bygningsvedligeholdet.

### *Overholdelse af tidsplaner og anlægsbudgetter*

Internationale erfaringer viser en bedre overholdelse af tidsplaner og anlægsbudgetter end ved en traditionel organiseringsmodel. Dette kan henføres til bedre planlægning som følge af den konkurrenceprægede dialog samt risikooverførsel og dermed de klare incitamentsstrukturer, som blandt andet følger af, at den offentlige bestillers betalinger først påbegyndes, når aktivet kan tages i brug.

### *Ulemper*

Omvendt kan der også være en række ulemper forbundet med samarbejdsmodellerne.

### *Deponeringsforpligtelse*

Deponeringsreglerne er gældende for regionen i forbindelse med OPP-projekter med privat finansiering af anlægsarbejde, når disse erstatter en regional anlægsudgift. Reglerne indebærer, at regionen skal deponere et beløb svarende til det, den private finan-

siering udgør, såfremt der ikke anvendes en ledig låneramme. Deponeringen skal ske løbende i takt med opførelsen af anlægget. De deponerede midler er bundet i 10 år og frigives herefter løbende i rater over 15 år. Tilskrevne renter af de deponerede midler vil kunne frigives løbende over deponeringsperioden. I OPP-projekter med offentlig finansiering bortfalder deponeringspligten, og de deponerede midler frigives, når regionen betaler for anlægget på ibrugtagningstidspunktet.

Der har gennem de senere år været tradition for, at der i økonomiaftalerne afsættes en pulje på sædvanligvis 400 mio. kr., hvorfra regionerne kan søge om deponeringsfritagelse for OPP-projekter. Der er således mulighed for at opnå dispensation fra deponeringsforpligtigheden, men dette kræver tilladelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

#### *Overførsel af risici er ikke gratis*

Overførslen af risiko fra den offentlige bestiller til en privat partner er ikke gratis, da den private partner vil tage sig betalt for at overtage risici.

#### *Ny model*

Selvom modellerne efterhånden er anvendt flere gange i Danmark, opfattes de i vidt omfang stadig som nye – både blandt offentlige bestillere, rådgivere og nogle entreprenører. Dette indebærer en vis usikkerhed i forhold til at benytte modellerne. Der er dog en række udenlandske og danske eksempler, som kan bruges som inspiration.

#### *Transaktionsomkostninger*

Indgåelsen af en kontrakt, der klart beskriver indhold, omfang og kvalitet af de ydelser, der ønskes leveret, indebærer transaktionsomkostninger i forbindelse med udformningen og indgåelsen af kontrakten.

#### *Råderum og handlemuligheder*

Aftalen binder den offentlige part og mindsker dermed muligheden for omprioriteringer i den tid, hvor aftalen løber. Et eventuelt ønske om fleksibilitet i opgaveløsningen skal håndteres inden for kontraktens rammer. Giver kontrakten ikke mulighed for at håndtere en given ændring, skal parterne genforhandle kontrakten eller dele heraf. Der er derfor ikke umiddelbart mulighed for, at drifts- og vedligeholdelsesudgifter kan indgå i den tværgående prioritering.

#### *Højere anlægsudgifter*

Modellernes tydelige fokus på totaløkonomi kan lede til højere anlægsudgifter som følge af en optimering af såvel anlægs- som driftsøkonomien. Det vil sige, at man bygger lidt dyrere for at undgå fremtidige omkostninger til drift og vedligehold. Dette kan give en god totaløkonomi, men med den økonomiske styring, kommuner og regioner er underlagt, betyder potentielt højere anlægsudgifter et tilsvarende højere krav om deponering – medmindre der ikke er opnået deponeringsfritagelse.

## **5. Afrunding**

Samlet er der tale om et komplekst område, hvor der er behov for at se på det enkelte projekts karakter og totaløkonomi for at vurdere, hvilken finansieringsform og samarbejdsmodel, der i givet fald er fordelagtig for regionen. Eftersom den samlede vurdering af et konkret projekt er ganske omfattende og oftest vil kræve ekstern bistand, er det mest hensigtsmæssigt at dele vurderingen op i to faser. I første fase vurderes det, om projektet overhovedet er egnet til OPP, og hvis det er tilfældet gennemføres anden fase med fokus på projektets samlede økonomi ved henholdsvis en sædvanlig gennemførelse eller ved brug af forskellige OPP-modeller.