

Februar 2019



BEDRE SAMSPIL MELLEM DEN PRIVATE OG
DEN OFFENTLIGE SEKTOR KAN SKABE VÆKST
I HELE DANMARK

HVAD SKAL DER TIL?

AXCELFUTURE
ERHVERVSLIVETS TÆNKETANK

Copenhagen
Economics

CE

FORSKEL

FORFATTERE

Copenhagen Economics

Sigurd Næss-Schmidt, Partner

Jonas Juul Henriksen, Economist

Forskel

Claus Juhl, Direktør

Alexander Morden, Analytiker

Projektet er støttet af Realdania, PFA, PKA og Refshaleøens ejendomsselskab

Om Axcelfuture:

Axcelfuture er erhvervslivets tænketank og arbejder for at fremme et sundt investeringsklima, fordi investeringer understøtter teknologisk udvikling, jobskabelse og bæredygtig økonomisk vækst til gavn for det danske samfund.

FORORD

En aldrende befolkning og flytning mod byerne kommer samlet set til at presse de offentlige finanser i de kommende år. Den aldrende befolkning fordi offentlige udgifter til pensioner og pleje vokser samtidigt med, at skattegrundlaget falder. Flytning mod byer fordi den offentlige infrastruktur skal styrkes i de større byområder samtidigt med, at der bliver mindre behov for de bygninger, som allerede findes i områder med økonomisk stagnation eller tilbagegang.

Det kan imødegås ved at øge produktiviteten og kvaliteten i de offentligt finansierede ydelser.

Axcelfutures advisory board for OPP med Anders Eldrup og Jens Stenbæk som formænd fik til opgave at udarbejde anbefalinger til, hvordan Offentlige Private Partnerskaber i højere grad end i dag kan afhjælpe presset på den offentlige sektor.

Copenhagen Economics og Forskel (Claus Juhl) har på den baggrund udarbejdet et oplæg, der bl.a. belyser, hvor det giver mening at private aktører spiller en større rolle i forvaltningen af offentlige investeringer; de praktiske erfaringer i Danmark med OPP-projekter; det fremadrettede potentiale for OPP-projekter i Danmark, den samfundsmæssige værdi af dette, og i hvilket omfang vil det løfte produktiviteten.

Advisory boardet består af:

Bestyrelsesformand mv. Anders Eldrup (formand)

Tidl. formand hos Region Sjælland Jens Stenbæk (formand)

Country Market Director inden for Byggeri hos Rambøll Søren Brøndum

Sekretariatschef for Infrastruktur hos Refshaleøens Ejendomsselskab A/S Peter Christensen

Programchef inden for Innovation i byggeriet hos Realdania Lennie Clausen

Adm. direktør hos PKA Peter Damgaard

Senior researcher hos Statens Byggeinstitut Stefan Christoffer Gottlieb

Professor of Public Management and Governance hos CBS Carsten Greve

Partner hos PwC Jan Hetland

Direktør hos Forskel Claus Juhl

Direktør CASA Michael Mortensen

Ejendomsdirektør hos PensionDanmark Marius Møller

Partner hos Copenhagen Economics Sigurd Næss-Schmidt

Adm. direktør hos PensionDanmark Torben Möger Pedersen

Cheføkonom hos Dansk Byggeri og formand for Københavnertunnel-gruppen Bo Sandberg

God læselyst

Anders Eldrup og Jens Stenbæk (formænd) og Joachim Sperling, direktør i Axcelfuture

INDHOLDSFORTEGNELSE

Sammenfatning	5
1 Snævert råderum kræver øget produktivitet i den offentlige sektor	8
1.1 Mål om lav udgiftsvækst presset af demografi	8
1.2 Ulige regional økonomisk vækst og demografi giver udfordringer for infrastruktur	9
1.3 Højere produktivitet af offentlige investeringer som en del af løsningen	10
1.4 Konklusioner	12
2 Hvordan kan øget offentligt og privat samarbejde løfte produktiviteten og værdiskabelsen?	13
2.1 Stort set alle offentlige aktiviteter har OPP-elementer	13
2.2 Grundtanken BAG OPP	14
2.3 OPP-konstruktioner skal tilpasses kompetencer og naturlig placering af risiko	20
2.4 OPP og udgifter til finansiering	23
2.5 Brugerfinansiering versus skattefinansiering	25
2.6 Konklusioner	27
3 Gevinster ved øget brug af OPP i Danmark	28

3.1	Overblik over brug af OPP i Danmark	28
3.2	Sammenligning med andre lande	32
3.3	Erfaringer med danske OPP-projekter	34
3.4	Investeringspotentiale for OPP i Danmark	37
3.5	Fremtidige OPP-områder	39
3.6	Konklusioner	43
4	Udfordringer for udvikling af OPP-modeller og anbefalinger	44
4.1	Fra udgifter til omkostninger i den offentlige økonomistyring	44
4.2	Nyt partnerskab mellem erhvervsliv, investor og den offentlige sektor	49
4.3	Konklusioner	54
	Litteraturliste	55

OVERSIGT OVER FIGURER

Figur 1 Den demografiske udvikling kræver øget offentligt forbrug for at opretholde velstandsniveauerne	9
Figur 2 Den skæve demografiske udvikling i Danmark	10
Figur 3 Offentlige investeringer og aktiver fylder meget på offentlige budgetter	11
Figur 4 OPP kan sikre mere værdi for pengene i offentlige investeringsprojekter	20
Figur 5 Overblik – er et projekt egnet som OPP?	23
Figur 6 Antal underskrevne OPP-projekter over tid	29
Figur 7 Antal projekter på tværs af regionerne efter deres placering	30
Figur 8 Lige fordeling i antal OPP-projekter, men statens og regionernes projekter er større	31
Figur 9 Regionerne har hovedsageligt investeret i OPP-projekter inden for sundhedsvæsenet.....	31
Figur 10 Antallet af OPP-projekter i Danmark placerer os i den øverste halvdel, mens Danmark ligger i den nederste halvdel ift. den samlede OPP-investeringssum	33
Figur 11 Lille andel af OPP-investeringssum i transportsektoren i Danmark ift. det europæiske gennemsnit	34
Figur 12 OPP-projekters besparelse i forhold til klassisk totalentreprise	35
Figur 13 Værdien af historiske og fremtidige større offentlige bygge- og anlægsprojekter	38
Figur 14 Potentialet er størst inden for anlægsarbejder og sundheds- og socialvæsenet	39

OVERSIGT OVER BOKSE

Boks 1 Tinglysningsretten i Hobro.....	15
Boks 2 Flintholm Svømmehal på Frederiksberg	16
Boks 3 Metrobyggerierne i København.....	16
Boks 4 Overkapacitet i den offentlige sektor	18
Boks 5 Nordstjerneskolen i Frederikshavn	22
Boks 6 Forvridning ved infrastrukturprojekter	26
Boks 7 Niels Bohr Bygningen på Københavns Universitet	36
Boks 8 Letbanen i Aarhus (Etape 1).....	36
Boks 9 Etablering af ny bydel i København med metro og Østlig Ringvej.....	40
Boks 10 Byen til Vandet: Byudvikling og Østlig Randers Fjord-forbindelse.....	40
Boks 11 De ni Holme – "Holmene"	41
Boks 12 Ældreboliger som OPP og Friplejeboligloven...	42
Boks 13 OPP-enhed i Canada samt Canada Infrastructure Bank	50
Boks 14 OPP-enhed i Holland	51

SAMMENFATNING

Konklusioner og anbefalinger

Behovet

En aldrende befolkning og flytning mod byerne kommer samlet set til at presse de offentlige finanser i de kommende år. Den aldrende befolkning fordi offentlige udgifter til pensioner og pleje vokser samtidig med at skattegrundlag falder. Flytning mod byer fordi den offentlige infrastruktur skal styrkes i de større byområder samtidig med, at der bliver mindre behov for de bygninger, som allerede findes i områder med økonomisk stagnation eller tilbagegang. Behovet for en ny skole i Århus kan således ikke kompenseres af en eksisterende skole i et landområde med faldende børnetal.

Et centralt instrument til at håndtere denne udvikling er at fastholde og udvikle samarbejdet mellem den offentlige og private sektor med henblik på at løse investeringstunge opgaver. Det skal ikke mindst ses i forhold til at de offentlige investeringer udgør over 4 procent af de offentlige udgifter – og en endnu højere andel af udgifter til service – og at de offentlige aktiver, dvs. værdien af allerede gennemførte investeringer, udgør knap DKK 1.800 mia.

Det offentlige private samarbejde er allerede stærkt og med gode erfaringer

Samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor i Danmark er allerede veludviklet. Samarbejdet spænder over en lang række relationer fra simple vareindkøb til mere komplekse, langvarige relationer, hvor private aktører påtager sig opgaven med ikke alene at bygge men også at forestå drifts- og vedligeholdelsesopgaver efter opførelse. Sådanne konstruktioner, som findes i forskellige udgaver, benævnes ofte offentlig-private partnerskaber (OPP), og har været brugt med succes på opførelse og drift af bl.a. hospitaler, retsbygninger og skoler.

De danske erfaringer med offentlig-private partnerskaber er tilsvarende gode. Danmark ligger således højest af de skandinaviske lande, når der fx ses på antallet af OPP-projekter. En analyse af en række af de konkrete, danske projekter viser i forlængelse heraf, at projekterne kommer i land med hensyn til pris, kvalitet og leverance til tiden. Der er i analysen således indhentet erfaringer fra 27 af de 32 danske OPP-projekter, der er i drift i 2018. 24 projekter er kommet i mål uden budgetoverskridelser, mens de resterende tre projekter har overskredet budgetterne med op til 2% af anlægssummen. 23 af de 27 OPP-projekter blev taget i brug før eller på det aftalte tidspunkt. Ingen af de fire resterende projekter var forsinket mere end to måneder. Erfaringer er ikke tilsvarende for offentlige investeringer.

De danske OPP-projekter adskiller sig i en international sammenhæng ved ikke at være drevet af muligheden for adgang til finansiering uden om snævre anlægslofter. De er derimod drevet af hensyn til at opnå den bedste totaløkonomi, kvalitet og leverancesikkerhed. Det gøres ved at fordele risiko på opgaverne rigtigt mellem de offentlige og private aktører og ved samtidigt at drage nytte af innovationskapaciteten i den private og offentlige sektor. Hertil kommer en række yderligere hensyn fx i form af fokusering af ledelseskapaleteten, så der i den offentlige sektor i højere grad fokuseres på leverancen af kerneydelser såsom undervisning, dagtilbud, sundhed m.v. og i mindre grad på opførelse og drift af bygningerne m.v.

Der er forventede besparelser på både anlægs- og driftsomkostningerne ved at udbyde et projekt som OPP. I en række projekter har den samlede besparelse udgjort omkring 10% dog også med en betydelig spredning.

Betydeligt potentiale for skalering af traditionelle modeller og udvikling af nye

Der er på baggrund af ovenstående stadig et stort uudnyttet investeringspotentiale på mellem DKK 10-30 mia. årligt i at øge omfanget af det "traditionelle" offentlig-private samarbejde i Danmark. I forhold til potentialet er antallet af realiserede OPP-projekter fortsat begrænset på trods af de gode erfaringer – både med hensyn til de enkelte OPP-projekter hver især og med hensyn til deres samlede potentiale i form af understøttelse af omkostningseffektive offentlige investeringer og af den samlede offentlige økonomistyring.

Der er også et gevinstpotentiale i at udvikle nye OPP-modeller. Den private sektor kan i højere grad påtage sig nogle af udgifterne til infrastruktur fx i forbindelse med udbygning af større byområder. Værdien af jordarealer vokser betydeligt, når den offentlige infrastruktur forbedres, det gælder ikke bare veje, kloakker, støjværn, men også blød infrastruktur som skoler og børnehaver. De private aktører, der investerer i et givet område, vil med fordel kunne påtage sig noget af denne investeringsopgave. Det betyder ikke bare, at de offentlige udgifter bliver mindre, det betyder også, at opgaverne i det hele taget bliver udført, fordi begrænsninger på den offentlige udgiftsvækst i mindre grad fungerer som stopklods.

Der er tilsvarende muligheder for, at den private sektor fx påtager sig opgaven med at opføre (og drive) boliger til ældre og andre plejeboliger, hvor kommunerne i de kommende år står over for et massivt udbygningsbehov. Der har i de senere år været en række gode erfaringer med OPP på områder, hvor den offentlige sektor står over for større investeringer – fx ved opførelsen af retsbygninger i en række danske byer samt hospitaler.

Mere generelt kan der også være fordele ved private aktører som ejere af aktiver – særligt når det private ejerskab giver muligheder for en bredere anvendelse af aktiverne. Eksempelvis vil en privat ejer af et parkeringshus bygget i forbindelse med et hospital kunne dimensionere anlægget efter den samlede efterspørgsel i et område og måske indlægge nogle servicefunktioner, som ikke kan varetages i den offentlige sektor.

Barrierer for udvikling af bedre OPP i Danmark

Der er i analysen identificeret en række barrierer for fortsat at udvikle offentlig-privat samarbejde i Danmark – herunder særligt OPP.

1. De offentlige budgetter og regnskaber er helt overvejende baseret på styre de kortsigtede udgifter og i langt mindre grad de totaløkonomiske omkostninger i form af afskrivninger, vedligehold mv. i driftsfasen. Dermed kan det også fremstå som værende billigere at finansiere offentlige investeringer organiseret på klassisk vis fremfor som OPP selvom totaløkonomien i sidstnævnte tilfælde kan være bedre.
2. Risici prisfastsættes ikke systematisk ved klassiske offentlige investeringer, men optræder typisk først senere i projektperioden i form af budgetoverskridelser, manglende kvalitet eller for sen færdiggørelse. Risici kan også forekomme i senere faser – fx hvor der ikke længere

er brug for en offentlig institution, og den derfor kommer til at stå tom eller med en reduceret udnyttelse.

3. Offentlige aktører kan have en bekymring for, at et øget omfang af OPP modarbejder den offentlige styring både i forhold til konjunkturer og i forhold til niveauet for de offentlige udgifter, herunder at der investeres i urentable projekter.
4. Offentlige aktører kan mangle kapacitet til en succesfuld brug af OPP modeller. Selv større kommuner gennemfører kun større anlægsprojekter med års mellemrum, og at der ikke er udviklet OPP-modeller, der opfattes som nemme og overskuelige for offentlige aktører at tilgå.
5. Da den offentlige efterspørgsel efter OPP-projekter har været begrænset og fragmenteret, har der også manglet tilskyndelser for den private sektor til at udvikle koncepter for OPP, herunder til at indgå i konsortier med kompetence til at vurdere, fordele og bære risiko i langsigtede investeringer.

Anbefalinger

Analysens anbefalinger kan i kort form sammenfattes i følgende (for en uddybning se afsnit 4):

1. For at forbedre den samlede offentlige økonomistyring og understøtte optimal totaløkonomi bør offentlige investeringer fremover styres ud fra et *omkostningsprincip* i stedet for et *kasseprincip*. Dette er især for at sikre en bedre langsigtet styring af de offentlige udgifter.
2. Ved alle større investeringer bør totaløkonomiske beregninger indgå i beslutningsgrundlaget.
3. Bygningsstyrelsens bekendtgørelse om OPP præciserer at offentlige aktører forpligtes til i højere grad end i dag at redegøre for og kvantificere risici og totaløkonomi i offentlige investeringer samt at indrapportere oversigter over kommende års anlægsbudgetter og planer.
4. Deponeringsregler bør lempes eller udfases som styring af anlægsudgifterne i kommuner og regioner, da de forvrider til ugunst for offentlig-private samarbejder og dermed fører til ringere totaløkonomisk effektivitet i den offentlige sektor. Det samlede investeringsomfang i den offentlige sektor kan fortsat sikres via rammestyringen.
5. Der etableres et nyt partnerskab for udvikling af offentlig-privat samarbejde med stærk politisk og erhvervsmæssig opbakning. Det forankres i et samarbejdsorgan mellem erhvervslivets repræsentanter, institutionelle investorer og den offentlige sektor.
6. Partnerskabet får som hovedopgave at udvikle modeller for skalering og udvikling af offentlig-privat samarbejde. Modellerne bør udgøre en slags "leverancekatalog" og være mere udviklede end de aktuelle mere juridiske koncepter fra Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (KFST) m.fl. De bør eksempelvis – som ved Bygningsstyrelsens opførelse af en række retsbygninger - også omfatte mulighed for at tilvælge forskellige arkitektoniske kvaliteter, byrumsløsninger, integration med driftsfunktioner som IT og egentlige leverancer af serviceydelser.

KAPITEL 1

SNÆVERT RÅDERUM KRÆVER ØGET
PRODUKTIVITET I DEN OFFENTLIGE
SEKTOR

Der er et presserende behov for at finde nye veje til at håndtere presset på de offentlige finanser fra en aldrende befolkning og et fortsat – i internationalt sammenhæng – meget højt samlet skattetryk. Det kan særligt gøre det vanskeligt at holde den samlede udgiftsvækst inden for rammerne af de fremskrivninger, som skiftende regeringer har lagt frem som diskuteret i afsnit 1.1. Hertil kommer en regional udfordring: I Danmark, som i mange andre lande, flytter befolkningen mod hovedstaden og andre større byområder, hvilket udfordrer kommuner og regioners kapacitet til at finansiere infrastruktur i både kommuner med høj vækst og kommuner med lav vækst, hvilket vi diskuterer i afsnit 1.2. Det er her, det offentlige investeringsbudget er så vigtigt: En meget stor del af de årlige budgetter bruges på nye investeringer samt på at vedligeholde eksisterende bygninger og anlæg, hvilket vi kommer nærmere ind på i afsnit 1.3.

Det store spørgsmål er så: Hvor meget mere produktivitet og velfærd kan vi presse ud af disse ressourcer og herigennem lette presset på finansieringen af det danske velfærdssystem? Vi ser på behovet i dette kapitel og mulighederne i de næste.

1.1 MÅL OM LAV UDGIFTSVÆKST PRESSET AF
DEMOGRAFI

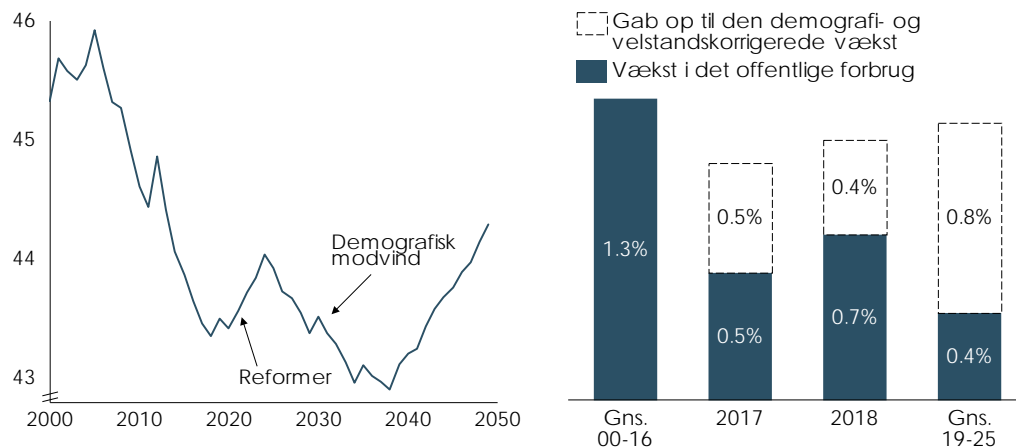
Betydelige reformer af arbejdsmarked og pensioner, sammen med den generelle konjunkturudvikling, forventes at løfte andelen af beskæftigede i perioden fra omkring 2017 og frem til 2025 og holder dermed hånden under det offentlige finansieringsgrundlag, jf. Figur 1. I fravær af nye reformer kommer andelen af beskæftigede til at falde betydeligt fremadrettet, mens antallet af pensionister med behov for forsørgelse og ydelser vil vokse. Det vil sætte udgiftsmålene under et massivt pres. Dette ses som den tydelige demografiske modvind, der forventes at ramme fra omkring 2025.

Der er et gab på op til 0,8 procentpoint mellem de planlagte offentlige udgifter og de udgifter, der sikrer en neutral udvikling i de offentlige ydelser, når der tages højde for den demografiske udvikling, jf. Figur 1. De politisk vedtagne offentlige udgiftslofter giver kun plads til en offentlig udgiftsvækst frem mod 2025, som er betydeligt under den historiske udvikling (1,3 procent årligt i perioden 2000 til 2016). Dette er på trods af det øgede pres på udgifter fra den demografiske udvikling. I perioden 2000 til 2016 voksede de offentlige udgifter med 1,25 procent om året, hvilket så er blevet reduceret til omkring godt 0,5 procent de seneste år, jf. Figur 1. Fremadrettet opererer Regeringens 2025-plan med en vækst på under 0,5 procent om året, mens den demografiske udvikling vil tilsige et niveau på over 1 procent om året for at fastholde det nuværende niveau for det offentlige forbrug pr. indbygger, der følger lønudviklingen.

Den demografiske udvikling vil dermed båndlægge en betydelig del af økonomiske råderum i de kommende år.

Figur 1 Den demografiske udvikling kræver øget offentligt forbrug for at opretholde velfærdssniveau i fravær af øget produktivitetsvækst

Panel A: Fuldtidsbeskæftigede som andel af befolkningen Procent
Panel B: Gab mellem planlagt offentlig udgiftsvækst og demografisk betinget udgiftspres Procent



Note: Panel B: Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort ved inputmetoden og ekskl. afskrivninger. Tal for 2018 er foreløbige. Demografi- og velstandsreguleret vækst i det offentlige forbrug anvendes som et pejlemærke for en neutral udvikling i det offentlige forbrug, fordi de offentlige udgifter pr. bruger i dette forløb følger lønudviklingen. Væksten i de offentlige udgifter i perioden 2019-2025 angiver de planlagte offentlige udgifter.

Source: Panel A: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018) *Danmarks Konvergensprogram 2018*. Panel B: Copenhagen Economics baseret på Økonomi og indenrigsministeriet (2018) *Danmarks Konvergensprogram 2018* og De Økonomiske Råd (2017) *Dansk Økonomi – Efterår 2017*.

1.2 ULIGE REGIONAL ØKONOMISK VÆKST OG DEMOGRAFI GIVER UDFORDRINGER FOR INFRASTRUKTUR

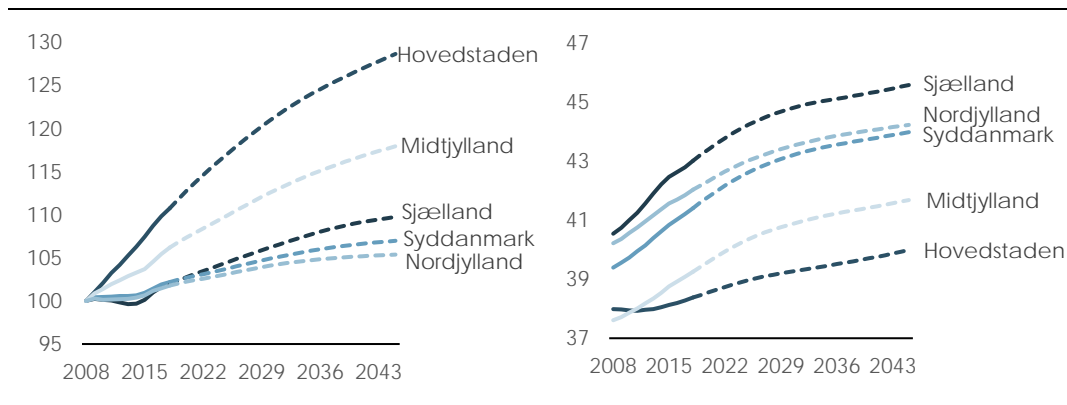
Også skævheder i den regionale udvikling i Danmark vil sætte den offentlige udgiftspolitik under pres. Region Hovedstaden og Region Midtjylland har oplevet højere befolkningstilvækst end resten af landet, jf. Figur 2. Her ses, at der siden 2005 er kommet hhv. 11,7 procent og 8,3 procent flere indbyggere i Region Hovedstaden og Region Midtjylland. De tre øvrige regioner har oplevet en befolkningstilvækst på mellem 2,1 og 3,6 procent.

Der er stor tilflytning af unge mennesker til især Region Hovedstaden. I perioden 2005-2018 er gennemsnitsalderen steget i hele landet, men med store regionale forskelle. Den generelle stigning i levealderen, skyldes fremskridt inden for lægevidenskab, medicin og forebyggelse. Forklaringen på den relativt lave stigning i gennemsnitsalderen i Region Hovedstaden skyldes derimod den høje grad af mobilitet blandt unge mennesker – eksempelvis når de skal studere.

Figur 2 Den skæve demografiske udvikling i Danmark

Panel A: Befolkningstilvækst på tværs af regioner
 Indeks (2008=100)

Panel B: Gennemsnitsalder på tværs af regioner
 Gennemsnitsalder



Note: Der er anvendt historiske data frem til 2018, hvorefter der er tale om fremskrivninger (indikeret med stiplede linjer). Gennemsnitsalderen er beregnet ud fra Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning.
 Source: Copenhagen Economics baseret på data fra Danmarks Statistik

Den høje befolkningstilvækst i Region Hovedstaden og Region Midtjylland lægger et stort pres på den offentlige infrastruktur i regionerne. Tilflytningen fører til øget efterspørgsel efter skoler, børnehaver, lægebehandling og andre offentlige tjenester. For at udbuddet skal kunne følge med efterspørgslen, er det nødvendigt, at der investeres i nye offentlige anlæg.

Mange af landets yderområder i alle regioner oplever tilbagegang i befolkningsantal.¹ Modsat de større byer medfører denne affolkning i yderområderne et fald i efterspørgslen efter offentlige tjenester. Der er derfor en stor risiko for *stranded assets* i disse områder (aktiver, der ikke længere har et tilstrækkeligt brugergrundlag og derfor står ubenyttede hen).

Både manglen på offentlig infrastruktur i nogle områder og overskydende offentlig infrastruktur i andre udgør et samfundsøkonomisk tab. Dette kan eksempelvis udmønte sig i lavere undervisningskvalitet i overfyldte skoler eller høje udgifter til vedligeholdelse af aktiver, der ikke udnyttes fuldt ud.

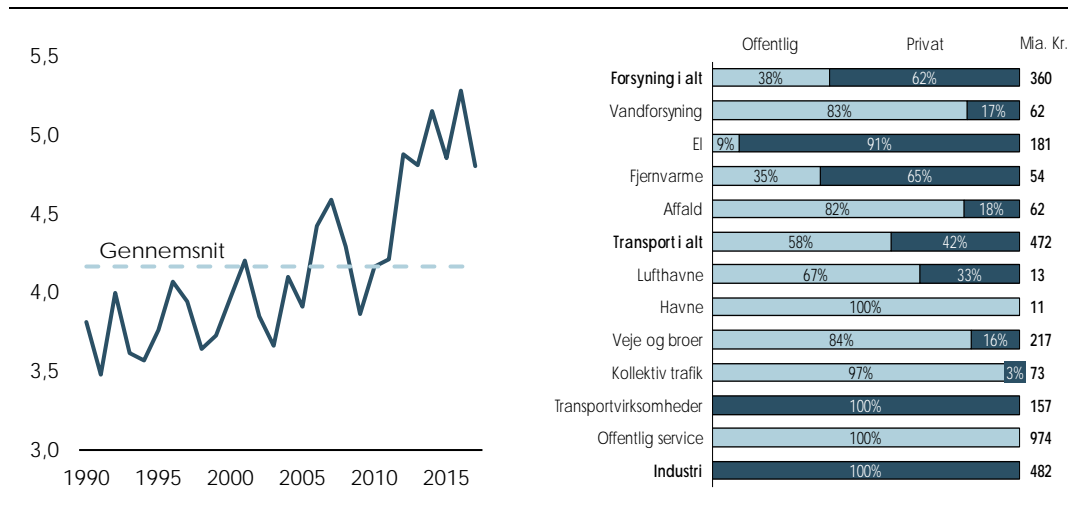
1.3 HØJERE PRODUKTIVITET AF OFFENTLIGE INVESTERINGER SOM EN DEL AF LØSNINGEN

Øget produktivitet fra offentlige investeringer i bygninger og anlæg og fra eksisterende aktiver kan være en af løsningerne på udfordringerne med bindende udgiftslofter og den demografiske udvikling, da de udgør så stor en del af det samlede udgiftsbudget. De offentlige investeringer udgjorde i gennemsnit ca. 4,2 procent af de offentlige udgifter i perioden 1990 til 2017, jf. Figur 3. Fra 2018 og frem til 2025 er de vurderet til at ligge på omkring 5 procent af de offentlige udgifter – et historisk højt

¹ Dette er bl.a. dokumenteret af Kraka (2018) *Højtuddannede flytter til de store byer, lavtuddannede forbliver i udkanten*, som konkluderer, at yderområderne affolkes, både når man ser på befolkningen som helhed og på personer i den arbejdsdygtige alder. En række områder har oplevet fald i begge mål på over 10 procent i perioden 2001-2016.

niveau. Samlet råder det offentlige over aktiver til en værdi af DKK 1.798 mia., hvilket svarer til 58 procent af de samlede aktiver i økonomien, jf. Figur 3.²

Figur 3 Offentlige investeringer og aktiver fylder meget på offentlige budgetter
Panel A: Offentlige investeringer i bygge og anlæg **Panel B: Fordeling af ejerandele på tværs af offentlig og privat sektor samt værdi af aktiver**
 Procent af offentlige udgifter



Note: Panel A: Offentlige investeringer i bygninger og anlæg m.m. er beregnet som andel af offentlige drifts- og kapitaludgifter i alt, baseret på data fra Danmarks Statistik. Panel B: De offentlige og private ejerandele er estimeret på baggrund af offentlig information om ejerskab på baggrund af bl.a. årsrapporter.

Source: Panel A: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018) Danmarks Konvergensprogram 2018 samt Danmarks Statistik, tabel OFF3

Der er betydelige potentielle gevinster at hente i de offentlige investeringer. De årlige udgifter til offentlige nettoinvesteringer i bygninger og anlæg var på DKK 53,5 mia. Det var fordelt på 20,1 mia. i staten, 9,5 i regionerne og 23,8 i kommunerne.³ De årlige udgifter knyttet til afskrivninger på det offentliges beholdning af aktiver – gårdsdagens investeringer – udgør tilsvarende ca. DKK 60 mia. om året.⁴

Disse investeringer udgør 5 procent af de årlige offentlige udgifter, som i 2017 var på DKK 1.115 mia. Hertil kommer de betydelige driftsomkostninger, der knytter sig direkte til vedligeholdelse af aktiverne. Der er derfor tale om et betydeligt gevinstpotentiale forbundet med øget effektivitet i offentlige investeringer i bygninger og anlæg og i eksisterende aktiver.

² Opdelingen af aktiver mellem den offentlige og den private sektor er udarbejdet af Copenhagen Economics ved hjælp af data fra årsrapporter og anden tilgængelig information omkring ejerskabet af de største aktiver. Herefter er denne ejerskabsandel skaleret op til samtlige aktiver inden for denne branche. Information om den samlede aktivbeholdning inden for hver branche er fra Danmarks Statistik (tabel NABK19).

³ Hertil kommer investeringer i forskning og udvikling på DKK 20,7 mia. i 2017.

⁴ Danmarks Statistiks Nationalregnskabsdata for 2017 (tabel NASL2).

Resten af denne rapport handler om at udnytte modeller for bedre samarbejde mellem den offentlige og private sektor, når investeringer og aktiver bruges til "produktion" af offentlig service og velfærd. Hvordan kan bedre samarbejde bidrage til at øge råderummet i den offentlige økonomi OG løfte produktivitet og reallønninger i den private og i den offentlige sektor?

1.4 KONKLUSIONER

Hovedpointer

- Der er et stort behov for at håndtere pres på de offentlige finanser fra en aldrende befolkning.
- Politisk vedtagne offentlige udgiftslofter giver kun plads til relativt lav offentlig udgiftsvækst frem mod 2025 – trods øget pres på de offentlige udgifter fra demografi.
- Til- og fraflytning lægger et stort pres på den offentlige infrastruktur i regionerne. Tilflytning fører til øget efterspørgsel efter skoler, børnehaver, lægebehandling og andre offentlige tjenester, som nødvendiggør, at der investeres i nye offentlige anlæg. Fraflytninger medfører et fald i efterspørgslen, og der er en stor risiko for *stranded assets* i disse områder.
- De årlige offentlige udgifter til nettoinvesteringer i bygninger og anlæg udgør DKK 53,5 mia., hvilket svarer til 5 procent af de årlige offentlige udgifter (DKK 1.115 mia. i 2017). Der er derfor et betydeligt potentiale forbundet med øget effektivitet i offentlige investeringer – både i nye bygninger og anlæg og i eksisterende aktiver.

KAPITEL 2

HVORDAN KAN ØGET OFFENTLIGT OG
PRIVAT SAMARBEJDE LØFTE
PRODUKTIVITETEN OG VÆRDISKABELSEN?

I kapitel 1 viste vi, at der er et gab mellem den planlagte vækst i offentlige udgifter og den vækst, der vil sikre en udvikling i det offentlige forbrug, der følger det demografiske træk. Der er derfor brug for tiltag, der kan sikre bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer, hvis kvaliteten i den offentlige sektor skal holdes stabil. Øget brug af OPP kan være en mulighed for at sikre kvaliteten af de offentlige ydelser inden for en lavere budgetramme.

I sektion 2.1 forklarer vi, at der er mange forskellige former for offentlig-privat samarbejde – det giver derfor heller ikke mening at udnævne en bestemt model som OPP-modellen. Vi følger op i sektion 2.2 med en redegørelse for grundtanken bag OPP-konstruktioner og bekræfter de potentielle veje til den værdiskabelse, som OPP giver mulighed for. I sektion 2.3 forklarer vi, hvornår forskellige typer af OPP fungerer bedst, og i sektionerne 2.4 og 2.5 diskuterer vi finansiering af offentlige projekter; først privat versus offentlig finansiering og herefter brugerfinansiering versus skattefinansiering. Afslutningsvist opsummerer vi i sektion 2.6.

2.1 STORT SET ALLE OFFENTLIGE AKTIVITER HAR
OPP-ELEMENTER

Samarbejde mellem den offentlige og private sektor finder sted dagligt, og den private sektor bidrager i større eller mindre grad i alle den offentlige sektors aktiviteter. Det drejer sig bl.a. om anvendelse af privatproduceret medicin på hospitalerne og offentlige anlægsudbud, hvor private aktører konkurrerer om opgaven. Offentlig-privat samarbejde (OPS) er en samlebetegnelse for en række forskellige typer af samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder.⁵ OPS dækker derfor over klassiske udbud, offentlige-private partnerskaber (OPP), offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) og L548-selskaber.⁶

Når de offentlig-private samarbejder er tættere og mere formaliserede, kan de betragtes som et partnerskab: OPP. OPP har hidtil spændt over en lang række forskellige typer af partnerskaber mellem det offentlige og det private, men er ikke begrænset til de eksisterende anvendelser. Der findes derfor heller ikke en eksakt definition på OPP. Historisk har et OPP-projekt ofte bestået af en privat aktør, der finansierer, designer og bygger et offentligt infrastrukturaktiv og herefter er forpligtet til at stå for enten vedligeholdelsen eller driften af infrastrukturen i en længere årrække, ofte over 20 år.⁷ Efter

⁵ <https://www.kfst.dk/udbud/offentlig-privat-samarbejde/typer-af-offentlig-privat-samarbejde/>

⁶ Offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) er en samarbejdsform, hvor offentlige institutioner og private virksomheder som udviklingspartnere sammen udvikler nye innovative løsninger. L548-selskaber kan være første skridt til at få en offentlig opgave udført på privatretlige vilkår, hvor der ikke umiddelbart er et velfungerende marked for den pågældende ydelse. I L548-selskaber deltager en eller flere kommuner eller regioner sammen med private med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, der bygger på kommunal eller regional viden, mens selskabet drives som et privat selskab med en bestyrelse, der vælges på en generalforsamling. <https://www.kfst.dk/udbud/offentlig-privat-samarbejde/typer-af-offentlig-privat-samarbejde/>

⁷ Infrastruktur skal her forstås i bred forstand – det kan dække over en lang række aktiver inden for transport, forsyning, kontorer, kultur/rekreation, IT-infrastruktur/digitalisering etc. Det er ikke påkrævet, at finansieringen kommer

endt forløb kan infrastrukturen enten blive overdraget til det offentlige, eller driften af infrastrukturen kan fornyes. OPP-projekter er dog blevet indgået i mange afskygninger og former.

Der er ikke én endegyldig definition af OPP, og OPP afspejler blot et tæt samarbejde mellem en privat og en offentlig part i forbindelse med en offentlig investering. Det er derfor interessant både at afsøge mulighederne for at udvikle eksisterende OPP-modeller, så de kan bruges på flere områder, og samtidig at være åben for at udvikle nye modeller, således at OPP kan anvendes i situationer, hvor det til dato ikke har været i spil. Der skal derfor ses nærmere på både de eksisterende modeller for OPP-projekter og på mulighederne for at udvikle nye modeller. OPP er med andre ord ikke en fast defineret ramme for samarbejde mellem det private og det offentlige, men derimod et koncept, som afspejler en bred vifte af partnerskaber mellem de to sektorer.

2.2 GRUNDTANKEN BAG OPP

Formålet med OPP er at sikre en bedre totaløkonomisk løsning ved opførelsen af offentlige infrastrukturprojekter – eller med andre ord: at det offentlige får mest muligt for pengene, når der investeres. OPP medfører et tættere samarbejde mellem det offentlige og den private aktør, som gør, at incitamenter og risici kan håndteres eksplicit i kontraktens udformning.⁸ OPP er særligt relevant i projekter, hvor kvaliteten og udførelsen af aktivet har klare implikationer for den efterfølgende drift. Det tætte samarbejde giver mulighed for at skabe et bedre match mellem kompetencer og ansvar for opgavens løsning.

Ved OPP inddrages den private aktør i projektets design- og konstruktionsfase og skal samtidig stå for driften af aktivet de kommende år. Hermed sikres det, at den private aktør har et incitament til at designe et aktiv, hvor driftsomkostningerne kan holdes i bund. Når den private aktør tager højde for driftsomkostninger i designet af aktivet, kommer der naturligt et øget fokus på totaløkonomien i projektet.

OPP er bedst anvendt på områder, hvor hverken det offentlige eller det private selv vil kunne levere ydelsen optimalt. Der vil typisk være tale om, at ydelsens udbyder vil have monopollignende status, hvilket medfører, at en ren privat løsning ikke er mulig, men hvor det stadig er muligt – under ud-specificerede rammer – at have en høj grad af privat involvering. På den måde kan der drages nytte af den private sektors kompetencer inden for budgetstyring, innovation og kommerciel ledelse.

Der er mange potentielle veje til værdiskabelse gennem øget brug af OPP ved investering i offentlige aktiver.

2.2.1 Spredning og styring af risici

En af de helt centrale fordele ved OPP er, at man på forhånd designer kontrakten således, at risikoen i projektet bliver placeret "rigtigt". Det er optimalt, at hver aktør påtager sig deres respektive *endogene* risici i projektet – dvs. de dele af projektet, de direkte kan påvirke kvaliteten af. Det sikrer et økonomisk incitament til at levere et produkt af høj kvalitet til tiden. Dette er særligt relevant i anlægs- og indkøbsfasen, hvor det offentlige, ved at overdrage risici til den private aktør, kan opnå en højere grad af stabilitet og rettidighed i leverancerne. Desuden sikres det, at den private aktør har incitament til at finde leverancer af den højeste kvalitet til prisen, hvilket gavner rentabiliteten og

fra en privat aktør, og flere eksisterende OPP-projekter er offentligt finansierede. Desuden vil den private aktør ofte være et samarbejde mellem flere private partnere, fx pensionskasser, arkitekter og en entreprenør.

⁸ Se eksempelvis IMF Working Paper WP/06/77 (2006) for en generel diskussion af OPP.

kvaliteten af aktivet. Inddragelse af den private aktør i samtlige aspekter af projektet giver derfor bedre mulighed for aktiv risikohåndtering til gavn for projektets totaløkonomi.⁹ Opførelse af Tinglysningsretten i Hobro med ibrugtagning i 2009 er eksempel herpå jf. Boks 1.

Boks 1 Tinglysningsretten i Hobro

Erfaring med OPP som model: Daværende justitsminister Brian Mikkelsen roste byggeriet og OPP-samarbejdet med denne begrundelse: "Den private part, der skal bygge huset, er med til at tænke i langtidsholdbare løsninger. Resultatet er her i Hobro blevet en bygning med en meget høj funktional kvalitet, som giver et godt arbejdsmiljø for alle medarbejdere." Det viser, hvordan spredningen af risiko og ansvar mellem den offentlige og private sektor har været vigtig i forhold til at sikre en bygning af høj kvalitet.

Projektbeskrivelse: Finansiering, projektering, anlæg, drift og vedligeholdelse af retsbygning. Som følge af domstolsreformen er Danmarks 24 tinglysningskontorer blevet erstattet af én stor tinglysningsret, som er placeret i en nyopført bygning i Hobro. Bygningen er opført og efterfølgende drevet som OPP-projekt og blev taget i brug den 1. april 2009 som det første statslige OPP-projekt.

- **Projektejer:** Bygningsstyrelsen
- **Region:** Nordjylland (Hobro)
- **Privatpartnere:** Team MTH Nordjylland, Cubo Arkitekter, Rambøll Danmark, MT Højgaard
- **Projektperiode:** 2007-2027 (i brug fra 2009)
- **Status:** I drift

Kilde: <https://www.kfst.dk/opp/tinglysningsret-i-hobro/>, <https://www.bygst.dk/projekter/tinglysningsretten-i-hobro-opp/> og <https://mth.dk/Vores-Projekter/Tinglysningsretten-i-Hobro>

2.2.2 Driftsstyring af projekterne

De løbende driftsomkostninger udgør ofte en betydelig del af den samlede totaløkonomi i et projekt, og disse afhænger betydeligt af, hvordan aktivet blev designet og konstrueret i byggefasen. Dette indeholder vedligeholdelse af bygninger, men også eksempelvis løbende omkostninger ved nye IT-systemer. Derfor har Frederiksberg kommune også valgt at lade private aktører overtage driften af den nye svømmehal ved Flintholm, jf. Boks 2.

⁹ Den offentlige sektor foretrækker at dække makroøkonomiske og politiske risici, mens risici forbundet med projektet skal tilfalde den private aktør, Ke et al. (2010) på baggrund af data fra Kina og Hong Kong. De sammenligner med UK og Grækenland og viser, at flere risici tilfalder den private aktør i de europæiske lande.

Boks 2 Flintholm Svømmehal på Frederiksberg

Erfaring med OPP som model: "Ved at privatisere driften af den kommende Flintholm Svømmehal – planlagt til to etager på Bernhard Bangs Allé – regner Frederiksberg Kommune med at spare mindst 2,5 mio. kroner på at drive hallen i forhold til de oprindelige seks mio. om året, der var budgetteret med." (Frederiksberg kommune, 2016)

Projektbeskrivelse: Den nye Flintholm Svømmehal til samlet DKK 160 mio. er en af Danmarks mest avancerede. Med udbredt brug af private aktører danner projektet erfaringsgrundlag for den kommende renovering af Frederiksberg Svømmehal fra 1934.

- **Projektejer:** Frederiksberg Kommune
- **Region:** Region Hovedstaden (Frederiksberg)
- **Privatpartnere:** Gribskov Gruppen A/S
- **Projektperiode:** 2016- 2036 (i brug fra 2017)
- **Budget:** DKK 160 mio.
- **Status:** I drift

Kilde: <https://www.kfst.dk/opp/flintholm-svoemmehal-paa-frederiksberg/> og https://www.licitationen.dk/article/view/251326/svoemmehal_sparer_millioner_pa_driften

Særligt i meget komplicerede projekter såsom store transportinfrastrukturprojekter er effektiv driftsstyring meget vigtig. Som eksempel kan nævnes metrobyggerierne i København, jf. Boks 3. Metrobyggerierne er organiseret som et OPS.

Boks 3 Metrobyggerierne i København

Metroen i København er et enormt anlægsbyggeri i flere stadier. I sommeren 2019 åbner Cityringen med en anlægspris på DKK 22,2 mia. Hertil kommer de nye linjer Nordhavnslinjen og Sydhavnslinjen, der har planlagt åbning i hhv. 2020 og 2024. Allerede ved udbuddet af anlægget af de første metrolinjer, blev det lagt til grund, at anlægsentreprenøren også skulle forestå den efterfølgende drift i en længere periode. Dette for at sikre, at anlægsentreprenøren havde det størst mulige incitament til at bygge anlægget med størst mulig effektivitet i driftsfasen – herunder også i forhold til vedligeholdelsesomkostninger. Metrobyggerierne er organiseret som et OPS med fuld offentlig finansiering af anlægsomkostningerne.

Kilde: <https://www.m.dk/#!/om+metroen/metrobyggeriet>

Med den nuværende styring af de offentlige investeringer i Danmark, reducerer OPP det politiske råderum under driften af projektet. Under OPP er der indgået en kontrakt, hvori ordregiver som udgangspunkt ikke er i stand til frit at kunne omdisponere midler fra fx vedligeholdelse til andre driftsudgifter. Et traditionelt organiseret bygge- og anlægsprojekt giver mulighed for at forskyde vedligeholdelsesomkostninger – hvilket fx i kommunerne er en velkendt mekanisme til på kort sigt at øge det økonomiske råderum til andre aktiviteter end vedligeholdelse. Manglende vedligeholdelse som følge af forskudte vedligeholdelsesomkostninger under ikke-OPP-projekter kan føre til en forringet kvalitet og levetid af aktivet og dermed have en negativ effekt på totaløkonomien. Årsagen til denne

uhensigtsmæssige forskel mellem OPP og traditionel organisering er primært, at den offentlige økonomistyring er baseret på et kasseprincip og ikke på et omkostningsprincip, der netop indregner renter og afskrivninger af aktiverne. Vi kommer tilbage til dette i kapitel 4.

2.2.3 Synliggørelse af totaløkonomi – fra udgiftsstyring til omkostningsstyring

OPP-kontrakten kan designes således, at den private aktør bærer risikoen for budgetoverskridelser og forsinkelser, så det offentlige ikke hæfter herfor.¹⁰ Dette bidrager både til bedre at styre de enkelte offentlige investeringsprojekter og til en bedre samlet styring af de offentlige investeringer. Netop fordi den private aktør bærer risikoen, vil forudsætningerne i budgetøkonomien blive grundigt testet. De enkelte risikoelementer i projektet vil blive prissat, hvilket gør fordele og ulemper ved et projekt klart for alle parter. Derudover kan man igennem OPP trække på private aktørers erfaring med at anlægge og drive store projekter. Samtidig kan offentlige budrunder ved OPP sikre, at det er de mest innovative og omkostningseffektive private aktører, som bliver valgt: De vil se den største værdi i projektet og vil kræve den laveste betaling for projektet, hvis der via udbudsprocessen i øvrigt skabes en egentlig konkurrencesituation.

Totaløkonomien kan også forbedres ved at trække på erfaringer fra lignende byggerier, herunder ved at opføre standardbyggerier flere steder i landet. Standardbyggerier kan sagtens kombineres med forskelligt design, der passer ind i de rammer og det bybillede, som den konkrete bygning bliver en del af. Et eksempel herpå er de fire byretter i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding, som blev opført som OPP og taget i brug i 2012.

OPP er ikke begrænset til opførelsen af nye bygninger, men kan også benyttes til at forbedre totaløkonomien i eksisterende bygninger. Det kan eksempelvis ske igennem bygningsrenovering og ESCO-modeller (Energy Service COmpany). ESCO-modeller har til formål at foretage klimavenlige renoveringer af eksisterende bygninger og dermed reducere de løbende udgifter til bl.a. varme og el. De er ofte, men ikke udelukkende, offentlig-private samarbejder. ESCO-modellerne er typisk designet så de er 'selvfinansierende', dvs. at omkostningen ved renoveringen betales tilbage gennem den løbende energibesparelse. Den private aktør/ESCO-leverandøren påtager sig ansvaret og risikoen for, at renoveringen lever op til de garanterede besparelser.

2.2.4 Bedre udnyttelse af aktiver og reduktion af overkapacitet

Det færdige aktiv kan blive bedre udnyttet ved brug af OPP, hvilket burde reducere risikoen for overkapacitet af de offentlige aktiver. Det skyldes, at den private aktørs kommercielle interesser og ansvar for drift af aktivet giver incitament til at udnytte aktivet fuldt ud for at sikre sig det højest mulige afkast. Der er flere eksempler på analyser, der har identificeret overkapacitet i den offentlige sektor, se Boks 4.

¹⁰ OPP-projekter leveres til tiden og inden for budgettet, Regan et al. (2017). Forfatterne konkluderer, at udfordringen har været fejlagtige efterspørgslestimer, hvor den faktiske efterspørgsel/udnyttelse af de anlagte veje har ligget under det niveau, der var forventet ved projektets start.

Boks 4 Overkapacitet i den offentlige sektor

"... der eksisterer udnyttet fysisk kapacitet på diagnostiske afdelinger, og at der af denne grund på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere maskinel. Den udnyttede kapacitet består i mulighed for udvidet åbningstid på afdelinger, samt enkelte afdelinger med maskinel, der ikke udnyttes i daglig drift." *BCG (2017) s. 7.*

"... belægningsgraden for lokalerne på RUC generelt er lav, og kun store fælleslokaler når en belægningsgrad på knap 50%." "Der observeres betydelig variation af belægningsgraderne over semestret, og det bemærkes at RUC's undervisningsstruktur tydeligt afspejler sig i lokaleanvendelsen." *Struensee & CO (2016) s. 144.*

Kilde: BCG (2017) Analyse af kapacitetsanvendelsen på kræftområdet og Struensee & CO (2016) Analyse af Roskilde Universitet

Den private aktørs incitament til at opnå fuld udnyttelse af aktivitet giver også mulighed for, at der kan ske ændringer i aftalen i løbet af OPP-projektets løbetid. Erfaringer fra Storbritannien viser, at over 50 procent af OPP-projekterne oplever ændringer inden for de første tre år af kontraktens udførelse. I Danmark kan ændringer i projektet primært ske inden for den indgåede kontrakt og ikke som kontraktændringer, da ændringer heraf ofte vil føre til fornyet udbudspligt. Efterspurgte ændringer i drifts- og vedligeholdelsesfasen skal som hovedregel accepteres og implementeres af OPP-leverandøren. Ændringer i konstruktionsfasen skal derimod begrænses så vidt muligt, da de øger omkostningerne, og kan forringe totaløkonomien.

I mange offentlige anlægsprojekter er privat aktivitet nødvendig for projektets rentabilitet og kvalitet. OPP giver mulighed for en højere grad af fleksibilitet og dimensionering af projekterne. Dette inkluderer eksempelvis S-togstationer og de nyanlagte metrostationer, hvor private butikker og kiosker er med til at højne værdien af byggeriet og brugeroplevelsen. Det samme er tilfældet for kantinedriften i bygninger til offentlig administration. Disse private aktører er med til at øge fleksibiliteten af det samlede aktiv, ved at lokalerne kan bruges til forskellige aktører, afhængigt af hvem der mest effektivt kan drive forretningerne i de offentlige bygninger.

Et andet eksempel er udviklingselskabet By og Havn I/S, som har til formål at udvikle arealerne i Ørestad og København Havn.¹¹ Det offentligt ejede selskab ejer grundene, der bygges på, hvorfor de har incitament til at sikre værdien af disse grunde, således at byplanlægningen understøtter værdien af eksisterende og kommende aktiver.

2.2.5 Innovationskapacitet – fx på IT, infrastruktur og sundhedsteknologi

I en klassisk offentlig udbudsrunde vil kravene til et givent infrastrukturprojekt være forholdsvis specifikt defineret, mens kontrakten i OPP ofte vil være output-baseret.¹² På den måde bliver den private

¹¹ <http://www.byoghavn.dk/ombyoghavn/om+selskabet.aspx>

¹² Et eksempel herpå er opførelsen af to plejecentre i Region Sjælland. Tysingehave Pleje- og Dagcenter i Tølløse ved Holbæk blev opført som OPP, mens Plejecenter Hyrdehøj ved Roskilde er udbudt som traditionel hovedentreprise. Beskrivelsen af opgaven ved OPP-projektet var upræcist afgrænset med formuleringer a la "Design, projektering og opførelse af 65 plejeboliger i overensstemmelse med kravene i almenboligloven med tilhørende servicefaciliteter og dagcenter" (<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:9682-2014:TEXT:DA:HTML&tabId=1>). På

aktør ikke målt og belønnet direkte efter slutresultat af det, de leverer, og der er mindre fokus på, hvordan de leverer det. Det giver frihed for den enkelte aktør til at være innovativ ift. til at løse opgaven på bedst mulig måde og dermed sikre sig det højeste afkast. Dette kan være særligt relevant for projekter på områder præget af stor teknologisk fornyelse, eller hvor anlægsaktiver vanskeligt kan adskilles fra den efterfølgende driftssituation – fx ved indkøb af scannere i sundhedssektoren, hvor disse i stigende grad er integreret med IT og i mange tilfælde også med ekspertkompetencer til fx fortolkning af resultater fra scanninger m.v.

Nogle nye innovative anvendelser er ikke mindst set inden for renovering af eksisterende hospitaler samt bygning af helt nye. Et eksempel på dette er udvidelsen og moderniseringen af Slagelse Sygehus, der var klar til ibrugtagning i februar 2018. Sygehusdirektør Vagn Bech udtalte om forløbet, at "samarbejdet har givet os mange flere muligheder for at tilpasse udformningen og hele tiden vælge de rette løsninger. Det er sågar lykkedes at få en ekstra etage på byggeriet inden for samme budget. Alt dette har kun været muligt grundet vores tætte samarbejde med hele OPP-teamet".¹³

2.2.6 Reduktion af politiske og administrative risici og konsekvenser ved kuldsejlede projekter

Risikoen for store offentlige ekstraregninger ved kuldsejlede projekter kan reduceres ved anvendelse af OPP. Det sker som en naturlig konsekvens af, at ansvaret for projektets økonomi flyttes til den private aktør, som derfor har bedre mulighed for at tilrette projektet til at skabe det højeste afkast.

Risikoen for projekter med uholdbare økonomiske forudsætninger kan ligeledes reduceres ved, at de private aktører tryktester budgetforudsætningerne i et offentligt udbud. Et nyt foreslået infrastrukturprojekt skal finansieres gennem brugerbetaling. I det mest realistiske scenarie, der er lagt til grund, er projektet forholdsvis rentabelt. Dog er der en betydelig risiko for store budgetoverskridelser – dvs. der er et negativt scenarie, hvor projektet langt fra er rentabelt. Hvis en privat aktør skal påtage sig risikoen for budgetoverskridelsen, vil denne tage sig betalt gennem et øget afkastkrav. Det kan betyde, at projektet samlet set viser sig at være mindre rentabelt og/eller underfinansieret – også set med det offentliges øjne. Således vil den private aktør – med hænderne på kogepladen – agere som kontrollant og sikre sig, at tingene er i orden og dermed "trykteste" budgetforudsætninger i projektet, før vedkommende påtager sig risikoen.

Dette kan også reducere risikoen for offentlige investeringsprojekter med urealistisk projektøkonomi – såkaldte "white elephants", fx hvor det offentlige har undervurderet risiciene i projektet.

2.2.7 Fokusering af ledelseskapaleteten i den offentlige sektor

Opgaveporteføljen i offentlige organisationer kan være endog meget omfattende – for kommuner drejer det sig fx om ansvarsområder, der strækker sig fra forsyningssektoren og infrastruktur til de klassiske kerneopgaver på velfærdsområderne som ældre, børnepasning og skoler. Det stiller meget store krav til bredden og dybden af ledelseskapaleteten. Ved øget brug af OPP og offentlig-privat samarbejde kan den offentlige ledelseskapaletet derfor fokuseres på kerneopgaverne. Hertil kommer, at det tætte samarbejde i OPP sikrer udvikling af skarpere kompetencer for alle aktører. Det dækker

den anden side var beskrivelsen af Plejecenter Hyrdehøj mere uflexibel og indeholdt bl.a. "Projektet indeholder 104 plejeboliger, heraf 74 boliger placeret i stueplan, og 30 boliger på første sal, tilhørende fælleshuse foruden en centerbygning med bl.a. træningscenter, cafe, produktionskøkken og kælder. Alle bygningsafsnit er forbundet med et tværgående strøg" (https://www.licitationen.dk/procurement/view/31904/plejecenter_hyrdehoj).

¹³ Se <https://www.kfst.dk/opp/udvidelse-og-modernisering-af-slagelse-sygehus/> og <https://deas.dk/cases/slagelse-sygehus>

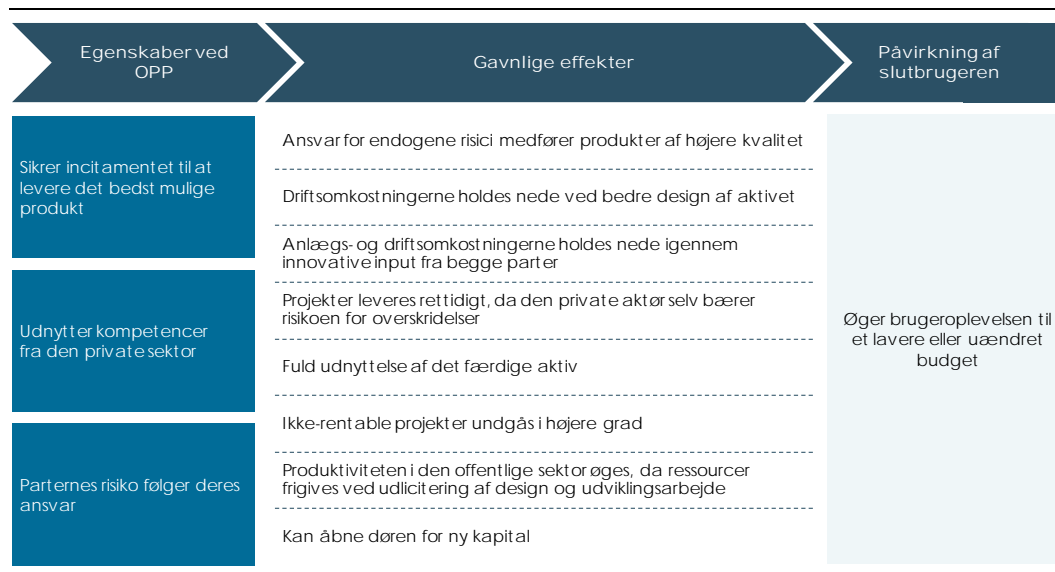
både i projektfasen, under driften af aktivet og ved det efterfølgende ejerskab. Mange kommuner, regioner og statsinstitutioner foretrækker på trods heraf dog stadig selv at bygge og selv at beslutte det endelige design af projektet. Hvis den private partner først via en klassisk udbudsproces inddrages efter designprocessen øges risikoen for, at projektet ikke kan realiseres i en optimal kvalitet, med optimal projektøkonomi og optimale totalomkostninger.

2.2.8 Adgang til kapital til offentlige investeringer

I udlandet er OPP ofte begrundet i mangel på offentlig finansiering til investeringer. Dette er typisk ikke relevant i Danmark, hvor den offentlige økonomi som udgangspunkt er stærk, og hvor offentligt finansierede investeringer derfor har gunstige lånevilkår. Det kan være lån baseret på statsobligationer eller gennem Kommunekredit, der i realiteten også understøttes af statslige garantier for kommuner. Øget brug af offentlig-privat samarbejde bør derfor i Danmark ikke være baseret på øget adgang til finansiering, men på de ovenstående argumenter for optimering af risikospredning, projektøkonomi, totaløkonomi m.v.

De ni punkter, hvormed OPP kan styrke totaløkonomien i et projekt, er opsummeret i Figur 4.

Figur 4 OPP kan sikre mere værdi for pengene i offentlige investeringsprojekter



2.3 OPP-KONSTRUKTIONER SKAL TILPASSES KOMPETENCER OG NATURLIG PLACERING AF RISIKO

OPP egner sig ikke til alle projekter og er i mange tilfælde ikke den bedste løsning for offentlige investeringsprojekter. Om et projekt er OPP egnet, afhænger af fire overordnede kriterier.

2.3.1 Fordeling af risici

OPP er fordelagtigt, når den private aktør i betydelig grad kan påvirke og styre risiko i projektet. Det vil sige, at de forventede omkostninger kan reduceres gennem beslutning om design i anlægsfasen.

Det vil typisk være tilfældet (men ikke begrænset til), hvis der er en stor sammenhæng mellem opførelsen af infrastrukturen og omkostningerne ved den efterfølgende drift. Det modsvarer, at OPP er fordelagtig, hvis det offentliges ageren kun i mindre grad har betydning for risiciene i projektet. Det vil typisk være tilfældet, hvis der kun er små regulatoriske risici.¹⁴

2.3.2 Svært at måle kvalitet før driftsfasen

OPP er fordelagtigt, hvis det er svært eller dyrt at måle kvaliteten af projektet ved en levering, før det faktisk tages i brug. Her kan det være gavnligt at lade den private aktør tage de risici, der opleves og realiseres i en driftsfasen. Hermed sikres det, at den private aktør har incitament til at opføre projektet af god kvalitet. Det kunne fx være ved at bruge materialer, der måske er lidt dyrere, men til gengæld kræver mindre vedligeholdelse. Hvis det omvendt er nemt at måle kvaliteten af aktivet, er der ikke nødvendigvis nogen grund til, at opførelsen skal hænge sammen med den efterfølgende drift.

2.3.3 Markedsmæssig adfærd

Formålet for en privat aktør ved at gå ind i et OPP-projekt vil være at få størst muligt afkast. Det er hermed nødvendigt, at en kontrakt kan designes, så de økonomiske incitamentter for den private aktør vil være sammenfaldende med det offentliges interesser. Hvis den private aktørs interesser og de generelle økonomiske interesser er naturligt sammenfaldende, eller det er nemt at designe en kontrakt, der sikrer den korrekte incitamentsstruktur, vil OPP være oplagt. Naturligt sammenfaldende økonomiske interesser ses eksempelvis ved anlægsarbejder, som øger værdien af private lodsejeres (fx pensionskassers) bygninger og aktiver. I sådanne tilfælde er OPP ikke kun egnet, men kan også i nogle tilfælde neutralisere en sådan "uønsket" værdistigning for private aktører som følge af en offentlig investering. Et eksempel, hvor den udarbejdede kontrakt har sikret incitamentsstrukturen, er ved skolebyggeriet i Frederikshavn Kommune, hvor der hurtigt blev reageret på en konstruktionsfejl, se Boks 5.

¹⁴ Der er eksempelvis en høj grad af regulatorisk risiko, hvis et projekt er afhængigt af en årlig politisk bevilling – projektet vil her egne sig dårligt til OPP.

Boks 5 Nordstjerneskolen i Frederikshavn

Nordstjerneskolen blev opført som OPP og indviet i foråret 2013. I 2014 blev skolen ramt af et skimmelsvampsudbrud. Den private aktør havde incitament til hurtigt at udbedre skaden. Efterfølgende udtrykte kommunen tilfredshed for den effektive håndtering.

Rost skole

Skolen blev opført som OPP, og blev kåret som årets skolebyggeri i 2012/2013. Skolen er på 14.500m² og har ca. 1.100 elever.

Hurtig løsning, da uheldet var ude

I efteråret 2014 blev der konstateret skimmelsvamp på skolen. DEASA/S, der står for den daglige drift og vedligehold af skolen, havde incitament til hurtigt at løse det opståede problem. Det skyldtes blandt andet, at kommunen har mulighed for at trække i de løbende betalinger, indtil skaden er udbedret. Dette forhold er klart

specificeret i OPP-aftalen, og forholdet er normalt for alle indgåede OPP-aftaler. Det medførte, at allerede én måned efter skimmelsvampen var blevet konstateret, var de berørte lokaler rensede og skolen igen i fuld drift.

Efterfølgende udtalte byggeteknisk afdeling, at man var meget imponeret over den hastighed, hvormed problemet var blevet udbedret. I Frederikshavn Kommune havde man været rigtig glad for samarbejdet.

Ordregiver: Frederikshavn Kommune

OPP-leverandør: Team OPS bestående af DEASA/S og MT Højgaard A/S

Anlæggssum: DKK 194 mio

Areal: 14.185 m² i to plan

Finansiering: Kommune-Kredit

Byggeperiode: 2011- 2012

Driftsperiode: 25 år

Kilde: Baseret på interview med DEASA/S

Når en OPP-kontrakt skal designes, skal der tages højde for en række meget varierende driftsaspekter, som i kontraktens udformning skal håndteres forskelligt. Det er eksempelvis opgaver, der sikrer, at aktivet kan benyttes til dets grundlæggende formål (eksempelvis ventilation, el, varme og øvrige tekniske installationer), og opgaver, der er meget afhængige af aktivets konkrete anvendelse (eksempelvis rengøring). De forskellige typer af driftsopgaver skal behandles forskelligt i kontrakten, herunder hvor hyppigt de skal kunne genforhandles. For ventilation og sikring af en bygnings indeklima kan kontrakten strække sig over en lang årrække – potentielt hele OPP-kontraktens løbetid. Rengøring derimod er et punkt, der skal kunne genforhandles med kortere tidsintervaller.¹⁵ Det er der to overordnede årsager til. *For det første* afhænger rengøringsomkostninger i høj grad af, hvordan aktivet anvendes. Det betyder, at hvis det offentlige ændrer, hvordan de anvender aktivet, vil det have konsekvenser for disse omkostninger. *For det andet* er der stor usikkerhed om, hvordan markedet for rengøring ser ud ti år frem i tiden, hvilket gør, at den private aktør vil sætte en høj pris for at påtage sig denne risiko. På den anden side er der også specielt én klar fordel ved, at rengøring er en del af driften i hele kontraktens forløb: OPP-leverandøren får tæt føling med bygningen og er i stand til hurtigt at opdage eventuelle fejl eller mangler, eksempelvis en pære, der er sprunget, eller en dør, der binder.

¹⁵ Det er dog vigtigt, at rengøring indgår i kontrakten, så der i designfasen tages hensyn til den løbende rengøring. Er overfladerne rengøringsvenlige, og er rengøringsrum placeret effektivt ift. den efterfølgende drift?

2.3.4 Type af aktiv

OPP er mere fordelagtigt, hvis typen af aktivet sikrer, at der er gode fremtidige anvendelsesmuligheder inden for andre områder. Et aktiv, der har bred anvendelse, vil være mere egnet til OPP end et aktiv, som er låst til én type anvendelse. Førstnævnte kunne eksempelvis være et offentligt kontorbyggeri, mens et operahus eller et kampfly ligger i sidste kategori. Dette er især relevant, hvis der er stor usikkerhed om det offentlige fremtidige brug af aktivet. Her er det særlig vigtigt, at det offentlige internaliserer årlig leje, og at investeringen ikke er en *sunk cost*, men derimod har en reel markedsværdi. I forlængelse heraf er et aktiv i højere grad egnet som OPP, hvis det naturligt indeholder både offentlige og private elementer. Som eksempler kan nævnes svømmehaller, der ofte indeholder private fitnesscentre og caféer, og togstationer, hvor der ofte er en række private butikker og restauranter.

Ovenstående kriterier for, om et projekt er OPP-egnet, er sammenfattet i Figur 5. Jo flere af kriterierne, der er opfyldt for et givent projekt, desto bedre egnet er projektet som OPP.

Figur 5 Overblik – er et projekt egnet som OPP?



2.4 OPP OG UDGIFTER TIL FINANSIERING

Finansieringsomkostningerne afhænger af, hvilken risiko der er forbundet med opførelsen og driften af aktivet. Højere risiko medfører et højere afkastkrav fra investorerne – uanset om disse er offentlige eller private.

Derfor bliver de samfundsmæssige omkostninger til et projekt heller ikke mindre ved, at det offentlige forestår finansieringen. Det er ganske vist rigtigt, at renten på statsobligationer er lavere end fx afkastkrav til en entreprenør eller ejendomsselskab, som skal skaffe finansiering til at erhverve sig et aktiv, der skal producere en konkret ydelse. Men så sammenligner man også størrelser, som ikke umiddelbart er sammenlignelige. Når det offentlige låner penge, så sker det i realiteten med sikkerhed i skatteborgernes generelle betalingsevne. Når det offentlige derfor fx påtager sig en ny risiko ved at igangsætte en risikabel investering på fx DKK 200 mio., så vil påvirkningen på statens kreditrating være helt minimal. Men det er alene, fordi investeringen er lille i forhold til statens samlede aktivitet, evne til at opkræve skatter osv. Sagt på en anden måde: Hver gang staten øger finansieringsomfang og risiko på aktiviteter, så øges risikoen også for kreditorer på samtlige lån, staten har – ikke bare på det marginale lån. Dette er illustreret med et eksempel i Bilag A.

Staten har principielt også en fordel ved, at statsobligationer er meget likvide og dermed attraktive for investorer. Det gør, at staten kan opnå en lavere rente end en lille privat virksomhed via den såkaldte likviditetspræmie. For større projekter, hvor alternativet er enten offentligt eller privat ejerskab, er værdien af likviditetspræmien ikke nødvendigvis stor. Likviditetspræmien er stærkt aftagende, når man kommer over et vist niveau af samlede investeringsprojekter, hvor private aktører kan *poole* projekter og dermed opnå en højere likviditet. Likviditetspræmien er estimeret til at ligge mellem 0,5 og 1,5 procent for danske OPP-projekter.¹⁶

Hverken den offentlige sektors fordel som stærk kreditor eller udsteder i et stort likvidt obligationsmarked er ultimativt stærke argumenter imod privat ejerskab. Det afgørende er, om det offentlige reelt får flyttet en risikofaktor – herunder risiko for budgetoverskridelser – over i den private sektor, som modsvarer den forrentning, som den private aktør får.

Det vigtige i denne sammenhæng er, at regnestykket *ikke* fremstår sådan for de offentlige myndigheder i dag. Generelt er styringen baseret på styring af udgifter gennem drifts- og anlægsomkostninger og *ikke* på styring af de forventede mulige omkostninger ved fremtidig drift af en ny bygning eller et andet aktiv. Derfor kan det fremstå billigere selv at opføre og eje et anlæg, fordi den offentlige aktør ikke er pålagt at budgettere de forventede fremtidige udgifter til vedligehold og/eller risiko for, at aktivet ikke længere kan bruges. I en OPP-kontrakt betales der fra starten af projektet for disse omkostninger og risici, således at den private aktør har midlerne til at betale for disse udgifter, efterhånden som de opstår. Løsningen på dette problem kommer vi tilbage til i kapitel 4 i forbindelse med vores forslag om at skifte principper for styring af de offentlige udgifter.

Der bliver fx ganske ofte ikke taget højde for omkostninger til finansiering i forbindelse med offentligt finansierede projekter, hvor det modsat automatisk indgår i prisen for en konkurrerende OPP-konstruktion med betydeligt privat ejerskab og stor risikotagning.¹⁷ Det medfører, at der ikke

¹⁶ Se Eldrup og Schütze (2013) *Organization and financing of public infrastructure projects*.

¹⁷ Dette ses bl.a. i diskussionen om totaløkonomi og i anbefalingerne i Deloitte (2016). Det anbefales, at der udarbejdes én samlet vejledning, der indskærper beregningsforudsætningerne, herunder for beregningsperiode, levetid, kalkulationsrente og prisudvikling. Med udgangspunkt i "Vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri" fremgår det, at gevinsterne ved OPP skal sammenholdes med "de transaktions- og finansieringsmeromkostninger, der kan være forbundet med at vælge OPP-løsningen". Disse finansieringsmeromkostninger er et resultat af, at der ikke medregnes finansieringsomkostninger ved offentlig finansiering, på trods af at der også er finansieringsomkostninger ved offentlig finansiering. Denne problemstilling er yderligere illustreret i nutidsværdiberegningen foretaget af PwC i baggrundsnotatet til denne rapport, PwC (2018) "Baggrundsnotat – Kortlægning af OPP-erfaringer i Danmark". Dette diskuteres yderligere i kapitel 3.

tages højde for de reelle alternativomkostninger ved offentlige investeringer. Når finansieringsomkostningerne ved offentligt finansierede projekter ikke medregnes, fremstår offentlige finansiering ofte billigere, og OPP fremstår mindre attraktivt.

2.5 BRUGERFINANSIERING VERSUS SKATTEFINANSIERING

Brug af OPP-løsninger er også i nogle tilfælde knyttet til diskussion om skatte- versus brugerfinansierede løsninger, fx infrastruktur som broer, veje mv.

Det klassiske argument imod brugerfinansierede løsninger af infrastruktur er, at man får et samfundsmæssigt tab, fordi aktivet "underudnyttes". Det kan fx være en bro, hvor der store dele af tiden ikke er nogen trængsel: Det vil sige, at de marginale udgifter for at anvende broen – eksempelvis fra slid – er meget begrænsede. Når man opkræver en afgift for at køre over broen, får man derfor et samfundsmæssigt tab. Der er en forbrugernytte ved at køre mere over broen, som overstiger det slid, der forårsages ved ekstra kørsel.

Der er i hvert fald to argumenter, der trækker i den anden retning. *For det første*, at øget skatteopkrævning som alternativ til brugerfinansiering også forvrider samfundsmæssigheden, fx fordi man arbejder mindre eller mindre effektivt. Så man må i det konkrete tilfælde afgøre, hvad der er den største forvriddning: underudnyttelse af et aktiv eller fx lavere arbejdsudbud, se også Boks 6.

For det andet, at privat medfinansiering af fx infrastrukturprojekter kan være et modstykke til den værdiforøgelse, som projektet skaber til private ejere af aktiver tæt på fx en ny bro, vej, bydel mv. Det er særligt relevant for projekter, hvor det offentlige ikke selv høster gevinster gennem værdiforøgelse, hvilket fx Københavns Kommune og staten har gjort i Ørestaden. Vi kommer i kapitel 3 tilbage til nogle fremtidige muligheder for at lave sådanne modeller for finansiering.

Konklusionen er derfor, at brug af privat medfinansiering – enten af den løbende drift gennem afgifter ved brug eller gennem direkte finansiering af opførelsen – samfundsmæssigt kan være en god idé, hvis man flytter dele af finansieringen til de parter, som direkte får del af en gevinst.

Boks 6 Forvridding ved infrastrukturprojekter

Ved skattefinansiering af et offentligt projekt, vil der være et forvriddingstab. Det kan der også være, selvom projektet finansieres igennem brugerbetaling.

Ved skattefinansiering påvirkes borgere og virksomheders beslutninger om forbrug, arbejdsudbud, opsparing og investeringer, afhængigt af hvordan skatten opkræves. Når borgernes og virksomhedernes beslutninger ændres, opstår der typisk afledte effekter på de offentlige finanser. Det fører til et samfundsøkonomisk tab. Den gennemsnitlige marginale efficiensomkostning ved skatteforvridding i forbindelse med offentlige initiativer, der forudsætter skattefinansiering, skønnes af Finansministeriet til 10 øre pr. krone opkrævet i skat. Det vil sige, at skatteforvriddingsfaktoren skønnes til 1,1.

Brugerbetaling kan give anledning til forvriddingstab, når en persons forbrug af projektet kun i meget lav grad påvirker andre personers mulighed for at bruge projektet (et ikke-rivaliserende gode). Hvis et projekt med høje anlægsomkostninger, men lave marginalomkostninger ved øget forbrug skal finansieres med brugerbetalingen, skal brugerbetalingen overstige de marginale omkostninger (da de skal dække investeringen). Storebæltsbroen er et eksempel på et sådant projekt med meget lave omkostninger ved, at endnu en bil kører over broen. Forvriddingstabet opstår ved, at brugerbetalingen afholder nogle fra at bruge aktivet, selvom den nytte, de har heraf, er højere end de marginale omkostninger, der er forbundet med det – og at det derfor ville være samfundsmæssigt optimalt, at de krydsede broen.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Finansministeriet (2017) *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. En detaljeret redegørelse og diskussion om skatteforvriddingstab er indeholdt i Copenhagen Economics (2015) Environmental policy analysis – dealing with economic distortions.*

2.6 KONKLUSIONER

Hovedpointer

- Samarbejde mellem den offentlige og den private sektor finder sted dagligt, og den private sektor bidrager i alle den offentlige sektors aktiviteter.
- OPP spænder over en lang række forskellige typer af samarbejder mellem det offentlige og det private. Der findes ikke en eksakt definition af OPP. Typisk vil et OPP-projekt bestå af en privat aktør, der finansierer, designer og bygger et offentligt infrastrukturaktiv og herefter er forpligtet til at stå for enten vedligeholdelsen eller driften af infrastrukturen i en længere årrække.
- Formålet med OPP er at sikre en bedre totaløkonomisk løsning ved opførelsen af offentlige infrastrukturprojekter. Ved OPP sikres, at den private aktør har et incitament til at designe et aktiv, hvor driftsomkostningerne kan holdes i bund. OPP medfører et tættere samarbejde mellem det offentlige og den private aktør, som gør, at incitamentet og risici kan håndteres eksplicit i kontraktens udformning. Det tætte samarbejde giver mulighed for at skabe et bedre match mellem kompetencer og ansvar for opgavens løsning.
- Ikke alle projekter er egnede til OPP. OPP er særligt relevant i projekter, hvor kvaliteten og udførelsen af aktivet har klare implikationer for den efterfølgende drift.
- OPP sikrer (1) incitamentet til at levere det bedst mulige produkt, (2) udnyttelse af kompetencer fra den private sektor, og (3) at parternes risiko følger deres ansvarsområder.
- Finansieringsomkostningerne er ikke nødvendigvis højere i den private sektor. Det afgørende er, om den forrentning, som den private aktør kræver i projektet, modsvarer en reel overtagelse af risiko fra den offentlige aktør, fx overskridelse af budget.
- Der er forvriddinger både ved brugerfinansiering og ved skattefinansiering, og finansieringen skal vurderes og besluttes fra projekt til projekt.

KAPITEL 3

GEVINSTER VED ØGET BRUG AF OPP I
DANMARK

Kommuner, regioner og staten bruger allerede forskellige typer af OPP-konstruktioner. Som illustreret i kapitel 2 er der mange eksempler på de fordele, som de offentlige aktører har høstet herigennem.

I dette kapitel perspektiverer vi investeringspotentialer for at bygge på de gode erfaringer og udrulle og udvikle OPP konstruktioner i et større omfang. Vi tager først temperaturen på det samlede omfang i Danmark (afsnit 3.1) og sammenligner med andre lande (afsnit 3.2). Vi vurderer dernæst, baseret på en række eksempler, om der samlet set har været høstet fordele heraf – ikke mindst i forhold til totaløkonomi over investeringernes levetid (afsnit 3.3). Vi diskuterer potentialet for fremadrettet anvendelse af OPP i Danmark på baggrund af nogle konkrete idéer (afsnit 3.4), og afslutningsvist diskuterer vi mulige konkrete projekter, der kan udbydes som OPP i afsnit 3.5.

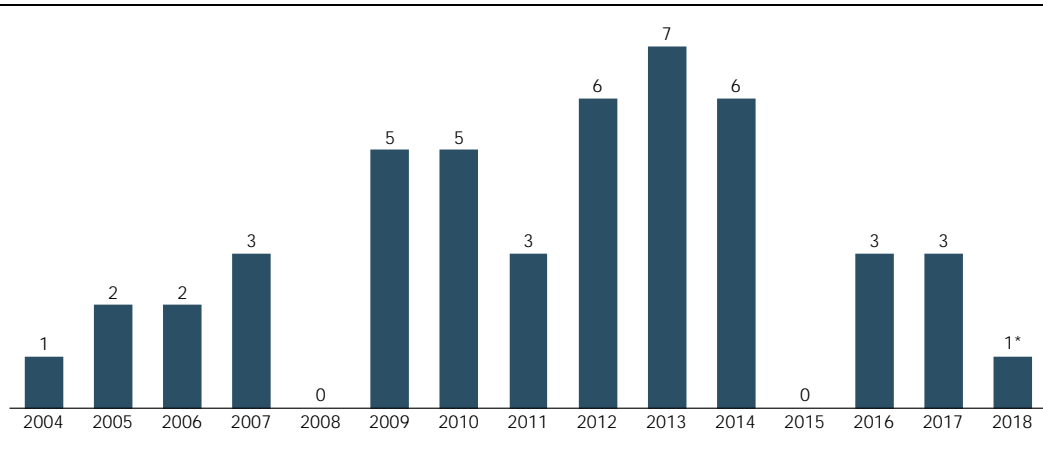
3.1 OVERBLIK OVER BRUG AF OPP I DANMARK

Det første danske OPP-projekt blev annonceret i 2004 og underskrevet i efteråret 2005 og gik på opførelsen af en skole i Vildbjerg ved Herning.¹⁸ Både projektering, anlæg, drift, vedligehold og finansiering af Vildbjerg skole var inkluderet i aftalen. Aftalen indebar desuden, at det private konsortium (bestående af tre private aktører) står for drift og vedligehold i 30 år, hvorefter Herning Kommune har køberet, men ikke købepligt, til bygningen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samler information om alle danske projekter, der af den offentlige udbyder er beskrevet som et OPP-projekt.

I alt er der blevet annonceret 47 OPP-projekter siden 2004, og der har været en stigende tendens i annonceringen af OPP-projekter frem til 2014, jf. Figur 6. Dette er den første af tre interessante pointer, der kan drages fra figuren. De andre pointer er, at der er forholdsvist store udsving i antallet af annoncerede OPP-projekter, og at der kun har været få annoncerede OPP-projekter i de seneste år, med seks annoncerede projekter i 2015-2017.

¹⁸ Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012a) *Evaluering af danske OPP-erfaringer – resultat af spørgeskemaundersøgelse* og <https://www.kfst.dk/offentlig-konkurrence/offentlig-privat-samarbejde/offentlig-private-partnerskaber-opp/opp-oversigt>.

Figur 6 Antal underskrevne OPP-projekter over tid
Antal projekter



Note: (*) Data for 2018 er frem til april. Projekterne er kategoriseret efter året for deres annoncering.
Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Projekterne spænder bredt i forhold til typen af projekter. Der er tale om svømmehaler, skoler, parkeringshuse, retsbygninger m.v. Selvom projekterne spænder bredt, er der tendenser på tværs af projekterne, hvor nogle typer af projekter går igen. Det inkluderer eksempelvis retsbygninger (seks projekter), kontorbygninger (fem projekter), parkering (fem projekter), skoler (fire projekter) og sygehusbygninger (fire projekter).

Den geografiske placering er ligeledes spredt på tværs af de fem regioner, se Figur 7. Der er flest OPP-projekter i regionerne Midtjylland og Hovedstaden, med hhv. 16 og 10 projekter siden 2004. De tre øvrige regioner har tilsammen haft 23 OPP-projekter.

Flere danske pensionskasser har vist interesse for at deltage i OPP-projekter. Det ses bl.a. ved, at fire pensionskasser (PKA, PensionDanmark, Sampension og Industriens Pension) i 2012 indgik aftale med DEAS og MTHøjgaard om at investere i bygningsrelaterede OPP-projekter. Sammen har de mulighed for både at finansiere, bygge og drifte OPP-projekter. Aftalen indebærer, at der kunne investeres op til DKK 5 mia. i løbet af de kommende år. Indtil videre er der dog kun investeret i et fåtal af projekter – herunder eksempelvis det psykiatriske hospital i Vejle.

Figur 7 Antal projekter på tværs af regionerne efter deres placering
Antal projekter



Note: Ét projekt er udeladt fra figuren, da det ikke er geografisk bestemt, men har til formål at understøtte grønne investeringer og kompetencer i Danmark. Et andet projekt bestod i opførelsen af fire byretter fordelt i landet. Dette projekt er talt med som fire selvstændige projekter i denne figur.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Danske kommuner, regioner og staten har bestilt et sammenligneligt antal OPP-projekter, jf. Figur 8. Kommunerne har bestilt 18 OPP-projekter, hvilket svarer til 38 procent af de danske OPP-projekter. Staten har stået for 17 OPP-projekter (36 procent), og det er hovedsageligt Bygningsstyrelsen, der er bestilleren af projekterne. De resterende 12 OPP-projekter (26 procent) er bestilt af de fem regioner.

OPP-projekterne udbudt af staten udgør knap halvdelen af den samlede værdi af OPP-projekter, jf. Figur 8.¹⁹ Den samlede værdi af de danske OPP-projekter er knap DKK 17 mia.²⁰ Værdien af OPP-projekterne bestilt af regionerne udgør DKK 5,5 mia. (33 procent), mens værdien af kommunernes OPP-projekter er DKK 3,3 mia. (20 procent). Dette indikerer, at OPP-projekterne udbudt af staten og regionerne i gennemsnit har højere værdi end kommunernes OPP-projekter.

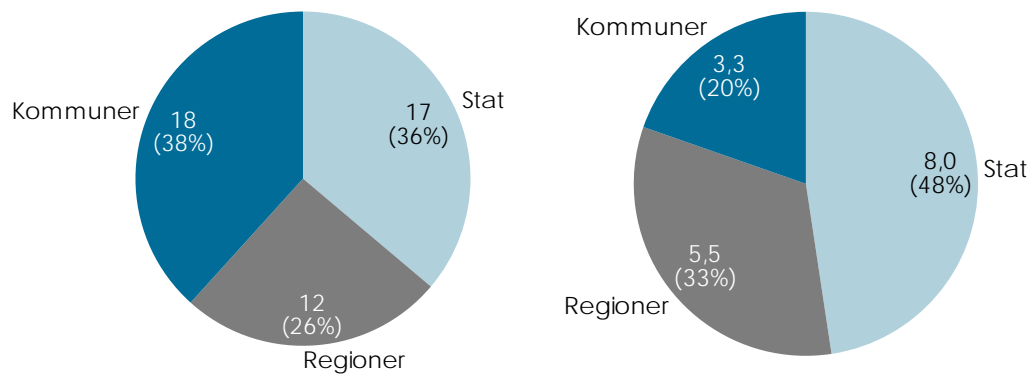
¹⁹ Disse tal indeholder værdien for 36 ud af 47 OPP-projekter, hvor data er tilgængeligt. For 25 af disse projekter er der anvendt den samlede værdi inklusive anlæg- og driftsudgifter, mens for 11 OPP-projekter angives kun anlægssummen. Dette skyldes utilgængeligt data.

²⁰ Disse tal er behæftet med usikkerhed. Det skyldes, at der ikke forefindes en samlet database med ens opgørelsesmetode. Der er derfor anvendt en lang række forskellige kilder.

Figur 8 Lige fordeling i antal OPP-projekter, men statens og regionernes projekter er større

Panel A: Antal OPP-projekter
Antal

Panel B: Værdi af OPP-projekter
DKK mia. (2018-priser)

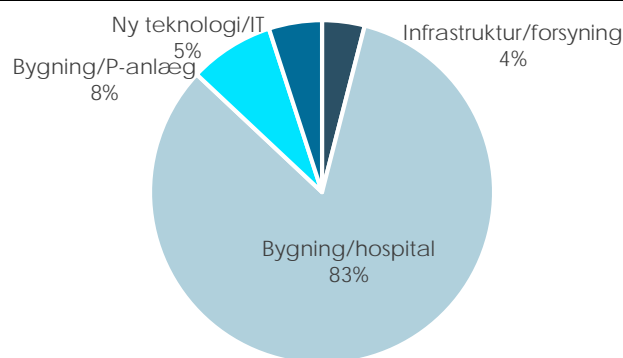


Note: Panel A: Figuren viser antallet af OPP-projekter opgjort efter, om bestilleren er staten, en kommune eller en region. Panel B: Værdierne af OPP-projekterne er behæftet med usikkerhed. Værdierne angiver den samlede kontraktsum for 25 af OPP-projekterne og anlægssummen for 11 af OPP-projekterne. De resterende 11 OPP-projekter er udeladt grundet manglende data. Det drejer sig om 6 kommunale, 2 regionale og 3 statslige OPP-projekter.

Source: Copenhagen Economics baseret på data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, udbudsmateriale, Byggefakta A/S, Therkildsen (2009) "Offentlig-private partnerskaber – der skal til en tango" og omkring ti hjemmesider (bl.a. Kommunekredits, Folketingets og Rigshospitalets hjemmesider). Copenhagen Economics er i besiddelse af de direkte links.

Regionernes investeringer er hovedsageligt inden for sundhedsområdet. 83 procent af deres samlede OPP-projektsum har været hospitalsprojekter, mens de resterende projekter har været inden for IT, forsyning og opførelse af P-anlæg, jf. Figur 9.

Figur 9 Regionerne har hovedsageligt investeret i OPP-projekter inden for sundheds-væsenet



Note: Påbegyndte regionale OPP-projekter i perioden 2012-2017.

Source: Forskel baseret på data fra Center for Styring, Økonomi og Sammenhæng i Danske Regioner

3.2 SAMMENLIGNING MED ANDRE LANDE

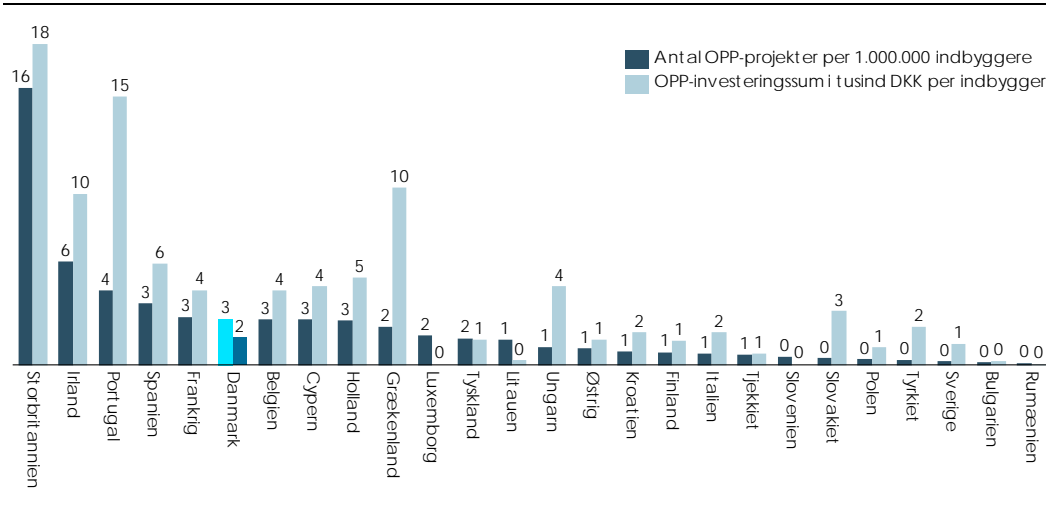
Danmark ligger midt i den øverste halvdel med hensyn til antallet af OPP-projekter per million indbyggere siden 1990, se Figur 10. Fem europæiske lande gør mere intensivt brug af OPP som udbudsform end Danmark. Disse lande er Storbritannien, Irland, Portugal, Spanien og Frankrig. Især Storbritannien og delvist Irland skiller sig ud fra de øvrige europæiske lande ved at have gennemført hhv. knap 16 og 6 OPP-projekter per million indbyggere.

Danmark ligger i den nedre halvdel, når det kommer til OPP-investeringssummen per indbygger, jf. Figur 10. Den samlede OPP-investeringssum er på knap DKK 2.000 per indbygger, mens det tilsvarende tal er omkring DKK 18.000 for Storbritannien, DKK 15.000 for Portugal, DKK 10.000 for Irland og DKK 10.000 for Grækenland. Flere lande, vi normalt sammenligner os med, har investeret tilsvarende i OPP ift. Danmark. Det drejer sig om bl.a. Finland, Sverige og Tyskland. De danske OPP-projekter har generelt været mindre end i de øvrige lande. Dette er tydeligt ved, at Danmark ligger i den øverste halvdel ift. antal OPP-projekter, men i den nederste halvdel ift. den samlede OPP-investeringssum.

EPEC opgør projekterne som OPP-projekter forskelligt fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.²¹ Det medfører, at antallet af OPP-projekter er lavere ifølge optællingen fra EPEC end ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (15 mod 47). EPEC er dog konsistent på tværs af lande ift. opgørelsesmetoden, hvilket gør, at databasen kan bruges til sammenligninger på tværs af grænser.

²¹ EPEC opgør et projekt til at være et OPP-projekt, hvis det opfylder fire betingelser. 1) Projektet skal finde sted i EU28, Tyrkiet eller Balkanlandene, 2) projektet skal være *design-build-finance-operate* (DBFO) eller *design-build-finance-maintain* (DBFM) eller tilsvarende, 3) projektet skal finansieres igennem projektets indtægtsstrømme og 4) projektets eksterne finansiering skal være over EUR 10 million.

Figur 10 Antallet af OPP-projekter i Danmark placerer os i den øverste halvdel, mens Danmark ligger i den nederste halvdel ift. den samlede OPP-investeringssum
 Antal OPP-projekter per 1.000.000 indbyggere og OPP-investeringssum per indbygger

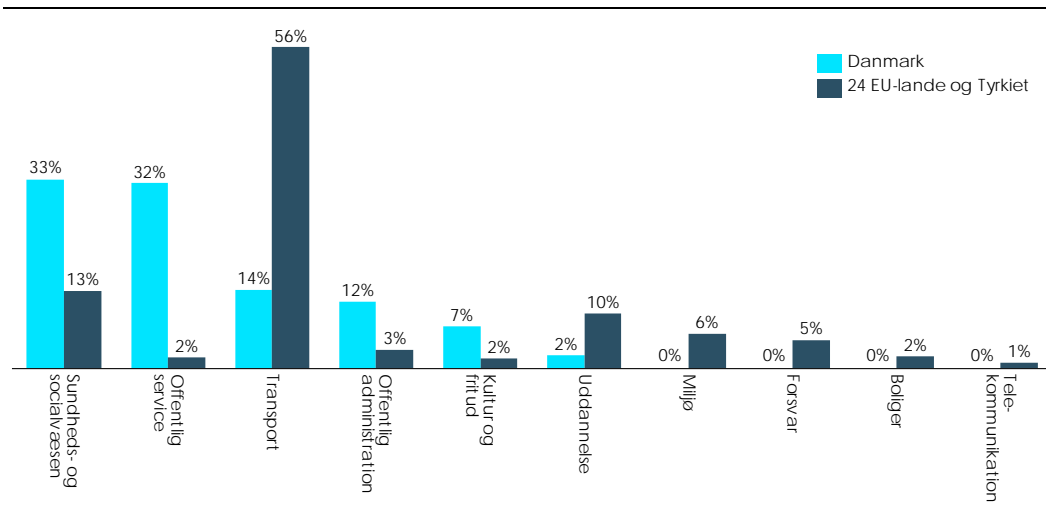


Note: EPEC opgør OPP-projekter forskelligt fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvilket medfører, at EPEC kun har registreret 15 OPP-projekter i Danmark i perioden 1990-2017. Værdien for OPP-projekterne i Storbritannien og Tjekkiet var ikke tilgængelige. Værdierne af OPP-investeringerne i disse to lande er derfor beregnet ud fra den totale investeringssum for alle 26 lande fratrukket investeringerne foretaget af de 24 lande, hvor data var tilgængelige. Fordelingen af investeringssummen mellem Storbritannien og Tjekkiet følger antallet af OPP-projekter i de to lande.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra EPEC og Verdensbanken

Der er stor forskel på, hvilken type projekter OPP anvendes til i Danmark og i de europæiske lande som helhed. I Danmark er der blevet investeret mest inden for sundheds- og socialvæsenet og inden for offentlig service, jf. Figur 11. Disse to områder har hver især stået for en tredjedel af den samlede investeringssum. Derimod udgør investeringer i transport og uddannelse en beskedent andel af de samlede investeringer (hhv. 14 procent og 2 procent). Transport og uddannelsesområderne er to af de største brancher i en europæisk kontekst. 56 procent af den samlede europæiske OPP-investeringssum er inden for transportsektoren, mens 10 procent investeres inden for uddannelsesområder. Det indikerer, at der er et gevinstpotentiale ved i højere grad at anvende OPP inden for transport og uddannelse.

Figur 11 Lille andel af OPP-investeringssum i transportsektoren i Danmark ift. det europæiske gennemsnit
 Fordeling af investeringssum på tværs af brancher



Note: De 24 EU-lande inkluderer landene rapporteret i Figur 10 (eksklusive Danmark). Den samlede investeringssum i Danmark er EUR 8,8 mia. mens den er EUR 2.750 i de 24 EU-lande og Tyrkiet.
 Source: Copenhagen Economics baseret på data fra EPEC

3.3 ERFARINGER MED DANSKE OPP-PROJEKTER

Af de 47 OPP-projekter i Danmark er 32 i drift pr. 1. oktober 2018. En række af projekterne er nævnt i kapitel 2, herunder tinglysningsretten i Hobro, en svømmehal på Frederiksberg, et psykiatrisk hospital i Vejle og en skole i Frederikshavn. Der er indhentet erfaringer fra 27 af de 32 OPP-projekter, der er i drift.²² 24 projekter er kommet i mål inden for den ved kontraktens indgåelse aftalte økonomiske ramme, mens de resterende tre projekter har haft yderligere bevillinger. Ingen af de tre projekters bevillinger overstiger 2 procent af anlægssummen og må derfor vurderes at være små budgetoverskridelser. 23 af de 27 OPP-projekter blev taget i brug før eller på det aftalte tidspunkt, hvorimod kun fire projekter var forsinkede. Ingen af de fire projekter var forsinket mere end to måneder.

Der er også rimelig stærk dokumentation for, at OPP leverer bedre totaløkonomi end traditionelle modeller. 77 procent af OPP-projekterne har opnået en besparelse i anlægsgudgifter på mellem 0 og 40 procent ift. klassisk totalentreprise, jf. Figur 12. Besparelsen på driftsudgifterne er mellem 0 og 22,5 procent for 85 procent af projekterne. Konklusionerne baserer sig på 13 OPP-projekter, hvor der er foretaget totaløkonomiske vurderinger i sammenligning med klassisk totalentreprise. Besparelsen på anlægssummen er mellem -4,5 og 48,7 procent med en median på 14,4 procent, mens besparelserne på drifts- og vedligeholdelsesomkostninger ligger mellem -4,3 og 31,0 procent med en median på 5,2 procent.²³ Der er derfor både forventede besparelser på anlægs- og driftsomkostningerne ved at udbyde et projekt som OPP.²⁴

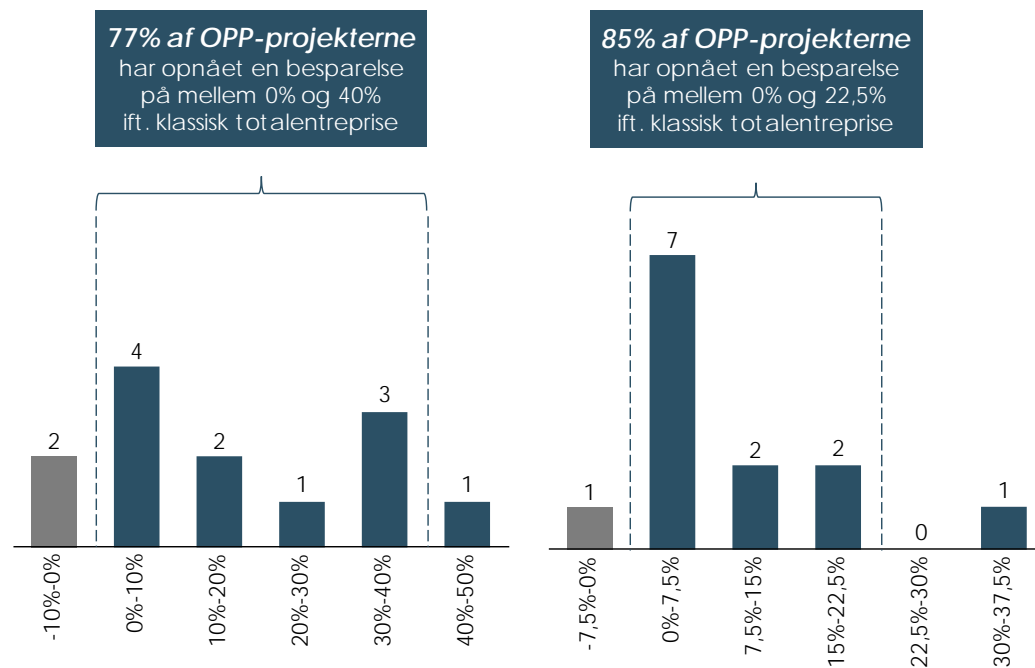
²² Se baggrundsnotatet "Kortlægning af OPP-erfaringer i Danmark" udarbejdet af PwC.

²³ Se baggrundsnotatet "Kortlægning af OPP-erfaringer i Danmark" udarbejdet af PwC.

²⁴ For nogle projekter fremgår det fra baggrundsnotatet "Kortlægning af OPP-erfaringer i Danmark", at der ikke er en totaløkonomisk besparelse ved at anvende OPP. Dette skyldes, at der kun er medtaget finansieringsomkost-

Anlægs- og driftsudgifter vurderes at være nogenlunde lige store i OPP-projekter.²⁵ Derfor er besparelserne på anlægs- og driftsudgifter lige essentielle for effekterne af OPP på den samlede totaløkonomi.

Figur 12 OPP-projekters besparelse i forhold til klassisk totalentreprise
 Besparelse på anlægsudgifter Besparelse på driftsudgifter
 Antal OPP-projekter Antal OPP-projekter



Note: Figuren viser antal OPP-projekter med en given besparelse sammenlignet med klassisk totalentreprise. Det skal bemærkes, at de to projekter, der har haft højere anlægsudgifter under OPP, end hvis projekterne havde været opført som klassisk totalentreprise, begge har oplevet en besparelse på driftsudgifterne. Ligeledes har det projekt, der har haft højere driftsudgifter som OPP, oplevet en besparelse på anlægsudgifterne på omkring 20 procent.

Kilde: PwC (2018) "Baggrundsnotat – Kortlægning af OPP-erfaringer i Danmark"

De positive erfaringer fra de danske OPP-projekter skal sammenholdes med jævnlige overskridelser af tidsfrister og budgetter under traditionelle udbud.²⁶ Nyere eksempler på projekter, der har overskredet budgetterne, er Niels Bohr Bygningen på Københavns Universitet og Letbanen i Aarhus, hvor de oprindelige budgetter er overskredet med hhv. omkring 80 og 30 procent, se Boks 7 og Boks 8.

ninger ved OPP-projekterne og ikke ved totalentrepriseprojekterne. Der er derfor ikke taget højde for alternativomkostningerne ved den offentlige finansiering af totalentrepriseprojekterne. Alternativomkostningerne er de omkostninger, der er forbundet med at gå glip af en anden investering, der kunne være foretaget.

²⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012b) *Erfaringer fra de danske OPP-projekter*.

²⁶ Rigsrevisionen (2009) konkluderer, at 43 procent af større statslige bygge- og anlægsprojekter overskred budgettet. 20 procent af projekterne overskred budgettet væsentligt (over 10 procent).

Boks 7 Niels Bohr Bygningen på Københavns Universitet

Projektbeskrivelse: Niels Bohr Bygningen er et laboratorie- og undervisningsbyggeri på omkring 52.000 m². Bygningen bliver en del af Vidensbydelen Nørre Campus, hvor hovedparten af Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultets aktiviteter er samlet. Byggeriet opføres i to bygningsafsnit på hver sin side af Jagtvej, som er forbundet af en *skywalk* i 3. sals højde samt en *subwalk* under Jagtvej, der kan benyttes af offentligheden.

Begrundelse for budgetoverskridelse og forsinkelse: Fejlinstallation af 2,5 kilometer ventilations-systemer (forkert materiale er anvendt – aluminium blev brugt i stedet for syrerestistent pvc).

- **Projektejer:** Bygningsstyrelsen (Overdraget til Vejdirektoratet pr 1. januar 2018)
- **Region:** Region Hovedstaden (København)
- **Projektperiode:** 2013-2019 (Oprindeligt forventet leveret i 2016)
- **Samarbejde:** Rambøll Danmark, Christensen & Co. Arkitekter, GHB Landskab, Rambøll SE, Rambøll UK, Collin Gordon Associates
- **Oprindeligt budget:** 1,6 mia. DKK
- **Foreløbig budgetoverskridelse:** Omkring DKK 1,3 mia. (80 procent).
- **Status:** Under opførelse

Kilde: EY (2017) Granskning af Niels Bohr Bygningen

<https://www.bygst.dk/projekter/ku.-niels-bohr-bygningen/>

Boks 8 Letbanen i Aarhus (Etape 1)

Projektbeskrivelse: Danmarks første letbane i drift. Aarhus Letbane er første etape af et net af letbaner, som skal knytte byer og bydele i Aarhusområdet tættere sammen og gøre det lettere for pendlere at komme til og fra arbejde.

Begrundelse for budgetoverskridelse og forsinkelse: Meget af årsagen skal findes i, at selskabet har lavet en ekstraordinær nedskrivning på anlægsaktiver som letbanetog, skinner og kørestrømsanlæg for et nettobeløb på DKK 636 mio. Endvidere blev den planlagte åbning af første strækning i september 2017 udskudt med 3 måneder.

- **Projektejer:** Århus Letbane I/S – (Partnerskab mellem Århus Kommune, Regionen og Staten)
- **Region:** Region Midtjylland (Aarhus og omegn)
- **Projektperiode:** 2013-2018 (første strækning åbnet i 2017)
- **Samarbejde:** COWI A/S, Itinera og CMB og EK Entreprise
- **Oprindeligt Budget:** 2,4 mia. DKK
- **Foreløbig budgetoverskridelse:** 700 mio. dkk (29 procent)
- **Status:** Under opførelse

Kilde: <http://www.letbanen.dk/nyheder/nyheder/2018/33-status-paa-etape-1/>

<https://www.dr.dk/nyheder/indland/tidslinje-aarhus-letbane-blev-baade-dyr-og-forsinket>

3.4 INVESTERINGSPOTENTIALER FOR OPP I DANMARK

Der er et stort investeringspotentiale for OPP i Danmark. Det samlede årlige OPP-potentiale i den danske bygge- og anlægsbranche estimeres til at ligge mellem DKK 9,4 mia. og DKK 28,2 mia. afhængigt af konjunkturer og andre udsving. Det svarer til mellem 44 og 73 procent af værdien af de samlede nye offentlige investeringer i bygge og anlægsbranchen. I gennemsnit svarer det til 62 procent af projekterne målt på værdi, der er OPP-egne for hele perioden 2014-2020.

Analysen baseres på en bygge- og anlægsprojekt database, hvor der er identificeret 576 OPP-egne projekter ud fra 11.800 offentlige bygge- og anlægsprojekter i perioden 2014-2020. En detaljeret gennemgang af datagrundlaget og metoden er beskrevet i tilhørende appendiks.²⁷ Som et første skridt i beregningen af OPP-potentialet fjerner vi alle projekter under DKK 100 mio., da disse ikke vurderes som OPP-egne.

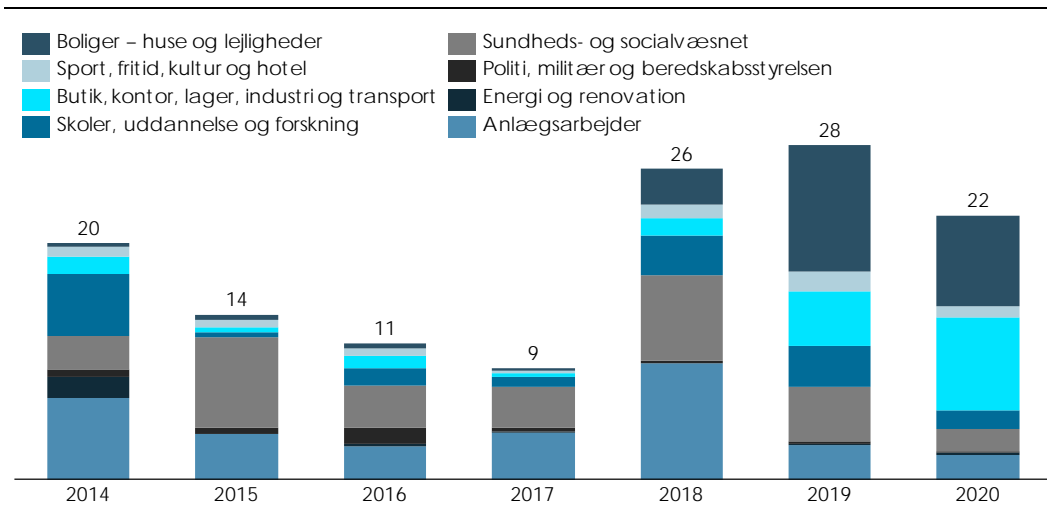
Bygge- og anlægsprojekterne til og med første halvår af 2018 er påbegyndte projekter, mens projekterne herefter er planlagte. De planlagte projekter er behæftet med risiko, hvilket skyldes tre hovedårsager. *For det første* er der en risiko for, at det enkelte projekt ikke realiseres, hvilket bl.a. kan skyldes manglende politisk enighed. *For det andet* kan projekter blive udskudt til senere år. *For det tredje* kan den budgetterede pris ændre sig, hvis projektet eksempelvis ændrer karakter.

Der er benyttet to metoder til at reducere usikkerheden omkring fremtidige projekter. *For det første* diskonterer vi fremtidige projekter, så disse tillægges mindre værdi end påbegyndte projekter. *For det andet* gennemfører vi en manuel sletning af projekter, vi vurderer til at være urealistiske.

Anlægsarbejder og sundheds- og socialvæsnet har historisk udgjort de mest investeringsintensive underbrancher, mens boliger og butik, kontor, lager, industri og transport kommer til at udgøre en større andel af de samlede investeringer i fremtiden, jf. Figur 13.

²⁷ Se appendikset *Hvordan bestemmes det årlige OPP-potentiale?* Her diskuterer vi desuden analysens antagelser og præsenterer en følsomhedsanalyse. Metoden er delvist inspireret af Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) *OPP-Markedet i Danmark 2005-2010*.

Figur 13 Værdien af historiske og fremtidige større offentlige bygge- og anlægsprojekter
DKK mia.



Note: Projekterne er opgjort efter deres byggestartsår og -måned. Projekterne fra 2014 til første halvår af 2018 er realiserede projekter. Projekterne fra andet halvår af 2018 og frem er planlagte projekter. Alle fremtidige projekter er diskonteret med 30 procent halvårligt for at tage højde for projekternes usikkerhed.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Byggefakta A/S

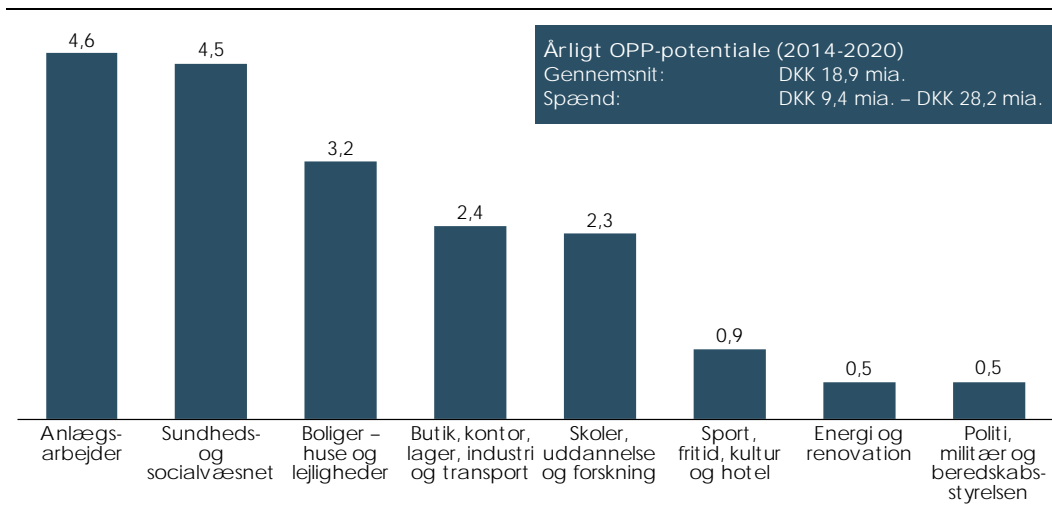
Det samlede gennemsnitlige årlige OPP-potentiale i den danske bygge- og anlægsbranche er DKK 18,9 mia. og har i perioden 2014-2020 ligget mellem DKK 9,4 mia. og DKK 28,2 mia., jf. Figur 14.²⁸ Anlægsarbejder er den største underbranche med et gennemsnitligt årligt OPP-potentiale på DKK 4,6 mia. I perioden 2014-2020 har det ligget mellem DKK 2,1 mia. og DKK 9,8 mia. Det beregnede årlige OPP-potentiale svarer til, at mellem 44 og 73 procent af værdien af de samlede nye offentlige investeringer i bygge- og anlægsbranchen er OPP-egnede.

Baseret på erfaringerne med OPP i Danmark ligger der betydelige gevinster ved at udnytte en større andel af dette potentiale i faktiske OPP projekter. Det gælder i forhold til at opnå besparelser, gennemføre projekter til tiden og sidste men ikke mindst, at opnå nogle af kvalitative elementer som OPP kan levere.

Det er modsat for usikkert at beregne et konkret potentiale for besparelser baseret på det eksisterende videngrundlag. Der er store usikkerheder forbundet med potentialeberegningen og besparelsen på 10% er identificeret fra forholdsvis få historiske OPP-projekter. Endeligt mangler der systematiske beregningsmetoder for sammenligning af OPP og traditionelt gennemførte projekter, som anført flere steder i dette studie. Givet det samlede store potentiale for OPP og de gode erfaringer fra en række projekter ligger potentialet dog i milliardklassen.

²⁸ Til sammenligning estimerer Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005), at OPP-potentialet i seks udvalgte sektorer var på mellem DKK 22,4 mia. og DKK 27,1 mia. i perioden 2005-2010. At kun seks udvalgte sektorer er inkluderet i analysen, er med til at forklare, hvorfor Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) når frem til et mindre årligt OPP-potentiale. På den anden side indeholder estimatet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) anlægs- og driftsudgifter. De seks udvalgte sektorer var statslige, amtslige og kommunale veje, statslige jernbaneanlæg, kommunale kloakker og rensningsanlæg, kommunale ældreboliger, kommunale folkeskoler og forsvaret.

Figur 14 Potentialet er størst inden for anlægsarbejder og sundheds- og socialvæsenet DKK mia.



Note: Det årlige OPP-potentiale på tværs af underbrancher beregnet fra bygge- og anlægsprojekter mellem 2014 til 2020. Alle fremtidige projekter er diskonteret med 30 procent halvårligt.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Byggefakta A/S

3.5 FREMTIDIGE OPP-OMRÅDER

Der er foreløbig identificeret en række mulige fremtidige OPP-områder, både inden for de danske kommuner og regioner – se fx Boks 9, Boks 10 og Boks 11.

Boks 9 Etablering af ny bydel i København med metro og Østlig Ringvej

Det fremgår af Principaftalen fra oktober 2018 mellem regeringen og Københavns Kommune, at der skal anlægges en ny bydel, hvor de nødvendige infrastrukturinvesteringer finansieres af et offentligt-privat samarbejde:

”Parterne er enige om, at etablering af Lynetteholmen inklusive den nødvendige infrastruktur – Østlig Ringvej og metrobetjening – må ske med det udgangspunkt, at der er tale om et projekt, der kan finansieres af egne indtægter (jorddeponering, grundsalg, brugerbetaling i metro og på Østlig Ringvej og bidrag fra andre grundejere samt forskellige driftsindtægter som fx havnedrift, parkering mv.). Anlæg af Lynetteholmen ved spuns og jordopfyld er isoleret set selvfinansierende. Anlæg af Lynetteholmen med etablering af Østlig Ringvej og metrobetjening indebærer klare fordele for muligheden for byudvikling på Refshaleøen. Samtidig kræver realiseringen af den nødvendige infrastruktur til betjening af Lynetteholmen, Refshaleøen m.v., at der ydes et væsentligt økonomisk bidrag også fra Refshaleøens Ejendomsselskab A/S og andre private grundejere. Parterne er enige om, at der kan være synergi ved en samordnet udvikling af Lynetteholmen og Refshaleøen. Parterne er på den baggrund enige om at finde økonomisk og juridisk holdbare løsninger, hvorunder Refshaleøens Ejendomsselskab A/S og andre private grundejere kan inddrages for eksempel gennem et kontant indskud, via en partnerskabsordning eller ved at indgå i et fælles selskab.”

Principaftalen afspejler, at værdistigningerne på byggerettighederne tilfalder både offentlige og private grundejere, hvorfor der bør udvikles en model – eventuelt i selskabsform – der sikrer, at omkostninger, risici, incitamenter og gevinster fordeles på transparent vis mellem aktørerne. En sådan model vil også kunne finde anvendelse på tilsvarende projekter i andre dele af Danmark. Det er endnu uklart, i hvilken form etableringen af den Østlige Ringvej med tilhørende infrastruktur til brugerfinansiering skal etableres – herunder en eventuel organisering som OPP-projekt.

Boks 10 Byen til Vandet: Byudvikling og Østlig Randers Fjord-forbindelse

Projektbeskrivelse: Byen til Vandet består af et byudviklingsprojekt på ca. 350.000 m² samt en Østlig Randers Fjord-forbindelse (Klimabroen). Projektet skal også fungere som klimasikring af Randers by. Projektet finansieres ved salg af havnearealer. Private aktører ses gerne inddraget tidligt i projektet.

- **Projektejer:** Kommunal
- **Region:** Midtjylland
- **Lokalitet:** Randers Havn
- **Status:** Ikke udbudt

Kilde: <https://vejeogtrafik.randers.dk/media/19707/%C3%B8stlig-fjordforbindelse.pdf>

Boks 11 De ni Holme – "Holmene"

Regeringen og Hvidovre Kommune er blevet enige om at igangsætte arbejdet for at etablere erhvervsområdet "Holmene" i forlængelse af det nuværende Avedøre Holme. Holmene vil, når området står helt færdigt i 2040, bestå af i alt ni holme. Hvidovre Kommune vil realisere projektet i et partnerskab med opbakning fra Københavns Kommune samt pensionskasser i et offentligt-privat samarbejde.

Holmene anlægges i etaper, og det forventes, at jordopfyldningen kan igangsættes i 2022. Seks år efter, at arbejdet indledes, forventes første holm at stå færdig.

Med Holmene får hovedstadsområdet og Danmark et nyt 3,1 mio. kvadratmeter stort erhvervsområde med plads til omkring 380 nye virksomheder. Ifølge Deloitte m.fl. vil Holmene skabe op til 12.000 nye arbejdspladser og op mod 30.000 nye jobs i afledte effekter.

- Projektets tidshorisont: 2022-2040 (Første holm forventes færdig i 2028)
- Projektejer: Staten og Hvidovre kommune

Kilde: <https://www.hvidovre.dk/Service/Nyheder/2019/01/holmene>

<https://em.dk/nyhedsarkiv/2019/januar/regeringen-bakker-op-om-arbejdet-med-nyt-stort-erhvervsomraade-ved-avedoere-holme/>

https://www.licitationen.dk/article/view/639776/medie_regeringen_vil_skabe_ni_nye_oer_ved_kobenhavn

3.5.1 Fremtidige OPP-initiativer i regionerne

Danske Regioner peger i forlængelse af de senere års erfaringer med fx Psykiatrisk Sygehus i Vejle m.v. (se Figur 9) på en række nye områder, hvor de efterspørger modeller for OPP og offentlig-privat samarbejde i videre forstand.

Det bygningsmæssige efterslæb

Region Hovedstaden har gennemført en omfattende analyse af deres eksisterende bygninger og anlæg. Deres vurdering er, at der skal investeres ca. DKK 7 mia. over de næste 10 år i ren genopretning. Hvis bygningernes standard ikke bare skal genoprettes, men derimod løftes kvalitetsmæssigt, kræver det en samlet investering på over DKK 13 mia. over 10 år. Specielt genopretningen af eksisterende bygninger og anlæg vurderes egnet som OPP, mens det vurderes, at det vil være svært at gennemføre kvalitetsmæssige løft under en OPP-konstruktion. Det formodes, at situationen er lignende i de øvrige regioner.

Supplerende til Kvalitetsfundsbyggerierne

Regionerne har selv forestået byggeriet af de nye hospitaler, men der kan være flere OPP-projekter i de forskellige service- og støttefunktioner på hospitalerne. Disse kan eksempelvis være OPP-projekter som det nye centralkøkken på Aarhus Universitetshospital i Skejby eller parkeringsfaciliteter og lignende projekter, der ikke er blevet prioriteret ind i Kvalitetsfundsbyggerierne ved udformningen.

Større apparaturinvesteringer

Større apparatur kan udbydes og leveres som OPP, hvor OPP-leverandøren leverer, vedligeholder og løbende udskifter apparatur. Dette vil sikre, at regionerne løbende har det nyeste tilgængelige udstyr. En forbedret totaløkonomi kan opnås på to måder. *For det første*, hvis OPP-leverandøren kan opnå

stordriftsfordele gennem involvering i flere projekter af samme type (eksempelvis hospitaler). For det andet gennem en stærk servicepartner i konsortiet, som kan optimere workflow og lign. Danske Regioner anfører, at klassisk OPP på dette område kun er fordelagtigt, hvis det kan konkurrere med leasing-modellen.

IT-området

Regionernes modeller på IT-området går i retningen af egentlige partnerskabsmodeller som eksempelvis IBM-kontrakten i Region Hovedstaden. Det gælder tilsvarende, at OPP-leverandøren skal kunne konkurrere med leasing-modellen samt med egentlig outsourcing af IT-løsningen.

3.5.2 Fremtidige OPP-initiativer i kommunerne

Udover de traditionelle kommunale eksempler (se fx opgørelsen fra KFST) er der foreløbig identificeret en række nye områder, hvor kommunerne forventes at efterspørge OPP-/OPS-løsninger i større omfang.

Friplejeboliger

Der forventes i de kommende år frem mod 2030 en stigende efterspørgsel på plejeboliger; konkret vil der være behov for 13.500-30.000 nye plejeboliger. I det omfang disse boliger etableres efter lov om friplejeboliger i stedet for efter lov om alment boligbyggeri, vil de udgøre et oplagt marked for OPP. Dette understøttes af, at kommunerne ikke skal deponere ved privat etablering af friplejeboliger.

Under reglerne i almenboligloven blev der opført flere plejeboliger som OPP-projekter. Erfaringerne fra disse og forventningerne til opførelsen af plejeboliger som OPP under den nyligt indførte friplejeboliglov er opsummeret i Boks 12.

Boks 12 Ældreboliger som OPP og Friplejeboligloven

Vonsild Have er et ældreboligcenter opført som OPP. Kontrakten er indgået mellem Kolding Kommune og den private plejeoperatør Attendo. Kemp & Lauritzen er Attendos driftsoperatør og har ansvaret for alt vedrørende bygningsdrift og vedligehold samt administration af den almennyttige boligforening, som beboerne bor til leje hos.

De bedste erfaringer ligger i det generelle samarbejde mellem kommunen, indholdsleverandøren (Attendo) og driftsoperatøren. Det kan blandt andet nævnes, at aftalen mellem Kemp & Lauritzen og Attendo har indarbejdet en pulje af timer, hvor Kemp og Lauritzen leverer ydelser, som støtter op om indholdsdriften. Det kan fx være samling eller adskillelse af en plejeseng til en syg borger. Dette har vist sig at være et aktiv for alle parter. Attendo sparer en pedel, Kemp & Lauritzen får udnyttet ressourcerne optimalt, og borgeren får hurtig service.

Vonsild Have er opført, inden friplejeboligloven trådte i kraft i 2015. Friplejeboligloven giver en person, der er visiteret til en plejebolig, ret til frit at vælge en friplejeboligleverandør. Det vurderes af Kemp & Lauritzen, at denne lov og den medfølgende fleksibilitet for de private aktører, der udbyder plejeboliger, kan åbne dørene for fremtidige ældreboliger opført som OPP.

Kilde: Baseret på interview med Kemp & Lauritzen

3.6 KONKLUSIONER

Hovedpointer

- Det første danske OPP-projekt blev annonceret i 2004, og i alt er 47 OPP-projekter blevet annonceret. Typen af projekter spænder bredt, men nogle typer projekter går igen; eksempelvis rets-, kontor-, parkerings-, skole- og sygehusbygninger. Den geografiske placering er spredt på tværs af de fem regioner.
- Sammenlignet med 25 europæiske lande ligger Danmark midt i den øverste halvdel med hensyn til antallet af OPP-projekter siden 1990 per million indbyggere. Fem europæiske lande gør mere intensivt brug af OPP end Danmark. I Danmark er OPP mest blevet anvendt inden for sundheds- og socialvæsnet og inden for offentlig service. I de øvrige europæiske lande er transport den mest udbredte sektor.
- Der er indhentet erfaringer fra 27 af de 32 danske OPP-projekter, der er i drift. 24 projekter er kommet i mål uden budgetoverskridelser, mens de resterende tre projekter har overskredet budgetterne med op til 2 procent af anlægssummen. 23 af de 27 OPP-projekter blev taget i brug før eller på det aftalte tidspunkt. Ingen af de fire resterende projekter var forsinket mere end to måneder.
- For en række konkrete projekter er der også beregnet potentielle besparelser samlet på omkring 10% for anlæg- og driftsfase samlet.
- Det samlede årlige OPP-potentiale i den danske bygge- og anlægsbranche estimeres til mellem DKK 9 mia. og DKK 28 mia.
- Fremtidige mulige OPP-initiativer spænder bredt og inkluderer anlæg af en ny bydel i København, Lynetteholmen. På regionalt niveau er det bygningsmæssige efterslæb på regionernes aktiver identificeret som mulige fremtidige OPP-projekter. I kommunerne er eksempelvis opførelse af nye ældreboliger under friplejeboligloven mulige OPP-projekter.
- De positive erfaringer med konkrete projekter samt det store samlede potentiale tilsiger at det er værd at bruge betydelig kraft på at nedbryde barrierer for brug af OPP projekter og udvikle nye modeller for fremtidige anvendelser området.

KAPITEL 4

UDFORDRINGER FOR UDVIKLING AF OPP-MODELLER OG ANBEFALINGER

Som vist i de tidligere kapitler er der allerede gode danske erfaringer med brug af samarbejdsmodeller mellem offentlige og private aktører, hvor private virksomheder tager ansvar for investeringer i både anlægs- og driftsfasen. Samtidig har analyserne vist, at der er et stort samfundsmæssigt potentiale ved at rulle eksisterende modeller bredere ud i Danmark og udvikle nye samarbejdsformer.

Potentialet er ikke blot af økonomisk karakter i form af en bedre totaløkonomi i projekterne, men også i form af fx mindre politisk risiko for budget- og tidsoverskridelser, en offentlig sektor der kan fokusere på de offentlige kerneydelser og overlade flere opgaver til den private sektor samt mulighed for hurtigere at inddrage innovative markedsløsninger.

At der allerede er en række gode erfaringer og et endnu uforløst stort potentiale, rejser to spørgsmål: Hvad er barriererne for øget offentlig-privat samarbejde og hvad kan der gøres for at overvinde dem? Det er kernen i dette kapitel, hvis anbefalinger falder i to hovedkategorier.

For det første er der behov for at ændre den måde, den offentlige sektor (kommuner, regioner og stat) styrer økonomien på. Der er behov for at gå fra styring af udgifter til styring af omkostninger og risiko. Dette uddybes i sektion 4.1.

For det andet er der behov for at løfte kapaciteten – både i den offentlige og i den private sektor – for i samarbejde at kunne realisere flere og større offentlige investeringer i både anlægs- og driftsfasen. En række konkrete anbefalinger til dette – herunder at der oprettes en ny *task force* med deltagelse fra relevante aktører fra den private og offentlige sektor – uddybes i sektion 4.2.

4.1 FRA UDGIFTER TIL OMKOSTNINGER I DEN OFFENTLIGE ØKONOMISTYRING

4.1.1 Kasseprincippet omdrejningspunkt for nuværende styring

Økonomistyringen i den offentlige sektor er af historiske årsager helt overvejende baseret på et kasseprincip, hvor der primært styres efter den offentlige sektors påvirkning af den samlede økonomiske aktivitet i samfundet (finanspolitik).

Dette adskiller sig fra budget- og regnskabsprincipperne i den private sektor, hvor der styres efter et omkostningsprincip (inklusive renter og afskrivninger). I praksis styres den offentlige sektor således af *driftsbudgetter* kombineret med *anlægsbudgetter*. Anlægsbudgetter indeholder både midler til nye anlæg og i betydelig grad også omkostninger til større vedligeholdelsesarbejder, som fylder en stor del i de samlede offentlige anlægsbudgetter.

Det betyder i praksis, at forudsigelige fremtidige vedligeholdelsesomkostninger ved offentlige nyinvesteringer ikke opgøres eller bogføres *up front*, men først når regningen kommer. Fx er det åbenlyst, at der ved opførelse af en ny skole efter 10-20 år bliver behov for større vedligehold. Med et omkostningsprincip vil man løbende skulle afsætte tilstrækkelige midler til vedligehold.

Forskellen mellem et kasseprincip og et omkostningsprincip er primært afskrivninger på de historiske anlæg, dvs. den værdiforringelse, der løbende sker af de historiske investeringer, såfremt man ikke bruger midler på vedligehold. Hertil kommer en forrentning, da der historisk er foretaget nogle investeringer, som enten er lånefinansierede, eller der er brugt midler som alternativt kunne være brugt til at øge den finansielle opsparing.²⁹ Som diskuteret i kapitel 1 og 2 er der evidens for, at offentlige aktører ikke medregner sådanne finansieringsomkostninger

I princippet er offentlige bygherrer forpligtigede til at foretage totaløkonomiske vurderinger, inden der træffes beslutninger om projekter med et potentiale OPP. Det vil sige valg, der er baseret på langsigtede omkostninger, inklusive finansiering og risiko, og ikke kortsigtede udgifter. Bygningsstyrelsens nuværende vejledninger om OPP omfatter således alle statslige byggerier samt kommunale og regionale byggerier til en pris på over 20 mio.kr.

Forpligtelsen er imidlertid ikke knyttet til mere præcise vejledninger om, hvordan det skal gennemføres i praksis. Vejledningens centrale §4 foreskriver ikke noget bestemt omfang eller resultat af totaløkonomiske vurderinger eller nogen bestemt fremgangsmåde. Indsatsen må afpasses efter byggeriets størrelse og art. Det væsentlige er, at bygherren på den ene eller den anden måde i relevant omfang lader totaløkonomiske vurderinger indgå i beslutningsprocesserne vedrørende byggeriet. Tilbage i 2016 anbefalede Deloitte således i en evaluering af lov om offentlig byggevirkomhed, at der blev udarbejdet én samlet vejledning til vurdering af totaløkonomien i offentlige projekter.³⁰

Anbefaling:

Bygningsstyrelsens bekendtgørelse præciserer kravene til udarbejdelse af totaløkonomiske beregninger samt at resultaterne af beregningerne opsamles i en samlet national oversigt, der kan understøtte udarbejdelsen af OPP på fremtidige offentlige investeringsområder og derved indgå som et konsolideret grundlag for udvikling af modeller m.v., jf. anbefalingen om partnerskab nedenfor. Det er essentielt at indregne finansieringsomkostninger for alle typer af projekter i denne vejledning, så sammenligningen bliver så retvisende som muligt.

4.1.2 Udfordringerne med kassestyring og vinklingen til OPP

Konsekvenserne ved kassestyring er ikke mindst en tendens til at prioritere nye synlige tiltag fremfor at sikre værdien af de historiske investeringer. Det har bl.a. ledt til et betydeligt efterslæb i vedligehold på tværs af den offentlige sektor. Der findes mange og velkendte eksempler herpå fra jernbanenettet til manglende vedligeholdelse af skoletoiletter.

Fokus på udgifts- snarere end omkostningsstyring betyder også, at offentlige aktørers interesse for at bruge ellers fornuftige OPP-konstruktioner svækkes. Når risiko – og omkostninger – flyttes fra den offentlige til den private sektor, så skal den private aktør også betales for denne risiko. Pointen er, at med styring på udgifter snarere end fremtidige omkostninger, kan det fremstå "billigere" at lave et offentligt ejet og finansieret byggeri – simpelthen fordi institutionen ikke skal bogføre forventede omkostninger inden for udgiftslofterne. Denne problemstilling er uddybet i kapitel 2, afsnit 2.3 om finansieringsomkostninger ved traditionelle udbudsmodeller i forhold til OPP-projekter.

²⁹ Den anvendte forrentning for regionerne og kommunerne er lig renten på et 20-årigt fastforrentet lån optaget gennem Kommunekredit, jf. <https://www.kommunekredit.dk/laan/vejledninger/fastsaettelse-af-rente-til-brug-for-takstberegninger/>.

³⁰ Deloitte (2016) "Evaluering af lov om offentlig byggevirkomhed".

Modsat kan anlægslofter i den offentlige økonomistyring give en kunstig tilskyndelse til at bruge OPP-projekter. Anlægslofterne indgår fx i de årlige kommuneaftaler og lægger bindinger på, hvad der kan igangsættes af anlægsprojekter. Pointen er, at man ved hjælp af et OPP-projekt ikke selv står for investeringen og dermed heller ikke belaster sin anlægsramme. Af præcis samme årsag er kommuner og regioner som udgangspunkt ved OPP-projekter pålagt en deponeringsforpligtelse svarende til den faktiske udgift til investeringen.

Udfordringerne med brug af udgifts- og anlægsbudgetter er velkendte og har også afledt en række beslutninger for at styrke en mere omkostningsorienteret tilgang i den offentlige sektor.³¹ Regionerne er forpligtigede til at udarbejde omkostningsbaserede regnskaber, mens det for kommunerne har været frivilligt siden 2011. Både kommunerne og regionerne udarbejder udgiftsbaserede regnskaber, som også er dem, de bliver målt, revideret og reguleret ud fra. Det gør samtidig, at det er de udgiftsbaserede regnskaber, der har det politiske fokus.

Trods de gode hensigter er det fortsat sådan, at den overordnede offentlige udgiftspolitik i praksis er baseret på udgiftsstyring. Det gælder den årlige finanslov for statens institutioner samt statens aftaler med kommuner og regioner. Der er derfor behov for en mere grundlæggende reform af styringsprincipper – ikke for at understøtte flere OPP-projekter, men for at højne effektiviteten i den offentlige økonomistyring, så alle omkostninger indregnes ved investeringstidspunktet.

Anbefaling:

Den offentlige sektor bør samlet set overgå til styring efter omkostninger som det bærende princip. Det gælder både i forhold til den løbende styring af de offentlige udgifter i forbindelse med Finansloven, statens aftale med kommunerne mv. og i forbindelse med cost-benefit-analyser af større individuelle anlægsprojekter. Der skal forankret i Finansministeriet udarbejdes konkrete vejledninger til, hvordan dette kan udmøntes i praksis som led i det almindelige arbejde med at udvikle den offentlige sektor.

4.1.3 Overgang til omkostninger som hovedinstrument til styring af offentlige budgetter: forskellige hensyn

En overgang til en omkostningstilgang øger *ikke* de reelle offentlige udgifter, tværtimod. Der er alene tale om, at man i de offentlige regnskaber indregner de omkostninger, som man forventeligt har i et givet år som følge af de beslutninger, man tager og historisk set har taget. En familie har heller ikke lavere omkostninger i dets husholdningsbudget, hvis den glemmer at sætte penge af til løbende behov for maling af huset og reparation af bilen.

Der er dog nogle områder, hvor der kan være behov for at tænke over, om overgangen fra styring efter udgifter til styring efter omkostninger udløser et behov for dobbelte styringsprincipper ud fra forskellige hensyn:

Fortsat beskyttelse mod mangeårige bindinger af det offentlige budget

Det nuværende anlægsloft giver en vis beskyttelse mod overinvesteringer og mangeårige bindinger. Dette hensyn kan fastholdes ved, at et fremtidigt omkostningsbudget kombineres med et loft for fremtidige forpligtigelser. Det kan også formuleres som et flerårigt bånd på omkostninger herunder hensyntagen til eventualforpligtelser ("contingent liabilities"). Det skal fx også tage hensyn til, at

³¹ Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) *Anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i kommuner og amter* og Finansministeriet (2006) *Introduktion til et omkostningsbaseret bevillingssystem*.

OPP-konstruktioner kan indebære forpligtelser til tilbagekøb af aktiver efter 10-20 år, som vi har set i de praktiske eksempler i kapitel 1 og 2. En sådan ordning vil ligestille traditionelle løsninger og OPP-løsninger: Begge tilgange vil i princippet belaste kommunens budget og den offentlige sektors andel af investeringerne lige meget. Valget mellem en model, hvor det offentlige selv ejer aktivet, og en OPP-løsning vil således alene kunne baseres på, hvilken model der har de laveste omkostninger og den største funktionalitet.

Det vil samtidig også fjerne behovet for en deponeringspligt for OPP-projekter. Styringen af de offentlige investeringer vil være intakt, men blot uden en særlig deponeringsforpligtelse for OPP-projekter.

Konjunkturstyring

Traditionelt set har staten med mellemrum brugt de offentlige anlægsbudgetter som instrument til at bremse eller øge aktiviteten i bygge- og anlægssektoren, afhængigt af om sektoren var på vej mod overophedning eller modsat var på vej til en krise. For større anlægsprojekter kan et forsøg på at bremse eller forcere projektet vise sig at være skævt på det tidspunkt, hvor anlægget rent faktisk igangsættes. Der er måske tegn på overophedning nu, men projektet begynder måske først for alvor at trække på ressourcer efter 2-3 år. Desuden stopper man fx heller ikke et eksisterende motorvejsbyggeri, når det er halvfærdigt. De facto er det derfor vedligeholdsaktiviteterne, som må holde for.

Der kan derfor stilles spørgsmålstegn ved, om det generelt er optimalt at dimensionere det løbende vedligehold ud fra det ret begrænsede bidrag, som forsvarlige variationer i vedligeholdelsesomkostninger kan yde i forhold til at stabilisere den samlede udvikling i løn og aktivitet i Danmark.

Imidlertid kunne den foreslåede tilgang med både omkostningsstyring og bindinger på forpligtelser også bruges til at stabilisere den samlede aktivitet i den offentlige sektor. Alternativt kan man fastholde tilgangen med anlægsbegrænsninger alene med det sigte at have et instrument til at styre konjunkturerne.

Mindre "fleksibilitet": godt eller skidt?

En overgang til omkostningsstyring vil også indebære større de facto-bindinger på de offentlige forpligtelser og omkostninger. Kommuner, regioner og staten kan under omkostningsstyring ikke skaffe sig et "råderum" til at gennemføre nye tiltag ved at beslutte at udskyde aktiviteter til vedligehold af eksisterende aktiver for derigennem at omgå den offentlige økonomistyring.

Dette bør som udgangspunktet opfattes som en positiv binding. Hvis der reelt er behov for at øge aktiviteterne ud over en defineret omkostningsramme, må der skaffes politisk hjemmel hertil. Som nævnt oven for, så ligger der en del historiske ekstraomkostninger ved, at man har opbygget et efterslæb til vedligehold, fordi det under det nuværende styringsregime har været teknisk muligt at skaffe plads til andre driftsudgifter eller nye investeringer inden for en given udgiftsramme for drift og anlæg udelukkende ved at udskyde vedligeholdelsesomkostninger og dermed reelt øge de offentlige udgifter mere end det politisk fastlagte.

Spørgsmålet er, om der også kan være uheldige bindinger som fx at reducere kommunernes fleksibilitet i forhold til at stoppe med at bruge en OPP-baseret ydelse. Betyder det fx, at man er bundet til en OPP-kontrakt, hvor man betaler for ydelser i 20 år, selvom man efter 10 år ikke længere er interesseret i denne ydelse?

Som udgangspunkt handler det om designet af OPP-kontrakten. Hvis man er interesseret i denne fleksibilitet, så skal der i kontrakten være en mulighed for at opsig den – eventuelt også med en tilbagekøbspligt efter 10 år. Det bliver kontrakten formentlig dyrere af, særligt hvis der er tale om aktiver, som ikke har en høj markedsværdi ved anden brug. Hertil kommer, som argumenteret for i kapitel 2, at OPP-kontrakten kan have forskellige tidsdimensioner for forskellige typer af opgaver. Fx at omkostninger til rengøring ikke bindes til meget lange perioder i modsætning til opgaver, der knytter sig til fastholdelse af bygningens værdi på langt sigt.

Men denne omkostning til fleksibilitet bliver ikke mindre af, at den offentlige sektor selv beholder aktivt med en lav markedsværdi, hvis man ønsker at stoppe aktiviteten. Den bliver bare synlig fra starten af. Hvis omkostningen til fleksibilitet er tilstrækkelig stor, vil et OPP synes prohibitivt dyrt, men det vil samtidigt være klar, at denne fordyrelse også vil eksistere ved et traditionelt offentligt anlægsprojekt. Dette vil det i en række tilfælde derfor også føre til overvejelser om, hvorvidt investeringen overhovedet skal foretages. Og det vil derfor styrke den offentlige økonomistyring generelt.

4.1.4 Ændring i deponeringsreglerne

Fra og med 2013 har regionerne inden for en årlig ramme på DKK 400 mio. haft adgang til fritagelse for deponering ved indgåelse af OPP-kontrakter. Deponeringsreglerne betyder i dag, at kommuner og regioner ved indgåelse af OPP-kontrakter, ud over den løbende betaling på OPP-kontrakten, samtidig skal deponere et beløb svarende til anlægssummen, hvis investeringen var gennemført på klassisk offentlig vis. Deponeringsfritagelsen ser ud til at have haft den tilsigtede effekt og til at have understøttet en øget brug af OPP – dog stadig inden for en begrænset økonomisk ramme. Der har således været en højere brug af OPP i regionerne end i kommunerne.³² Som eksempel herpå kan nævnes udbygningen af stråleterapien på Næstved Sygehus, hvor byggechefen i Region Sjælland har udtalt, at "fritagelse for kravet om deponering af byggesummen var afgørende for beslutningen om at indgå aftalen".³³

Deponeringsreglerne er indført for at sikre styringen af de samlede offentlige investeringer, men det ser ud til, at reglerne har haft den uønskede sideeffekt, at omfanget af det offentlig-private samarbejde er blevet begrænset. Dette understøttes bl.a. af, at regionerne siden 2013 har gennemført relativt flere OPP-projekter end kommunerne, og at projekterne afspejler udviklingen af forskellige modeller.

Anbefaling:

Regionernes dispensation fra deponeringsreglerne bør videreudvikles og udvides til også at omfatte kommunerne. I begge tilfælde kun for OPP-projekter med en gunstig totaløkonomi. Den overordnede styring af de samlede offentlige investeringer bør sikres på anden vis: Fx ved at fastholde nogle styringsrammer på totale forpligtigelser og omkostningsrammer – hvis dette gennemføres, kan deponeringsforpligtelsen helt afskaffes uden at forringe den offentlige styring.

³² Regionerne udbød 7 OPP-projekter i perioden 2013-2018 mod kommunernes 6 OPP-projekter. Denne forskel skal ses i sammenhæng med, at regionerne i årene inden deponeringsfritagelsen kun bestilte 5 OPP-projekter mod kommunernes 12 OPP-projekter.

³³ Se <https://udbudsvagten.dk/forste-offentlig-private-partnerskab-opp-pa-dansk-sygehus-er-i-gang/>

4.2 NYT PARTNERSKAB MELLEM ERHVERVSLIV, INVESTOR OG DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Grundlæggende vurderes det, at en overgang til omkostningsbudgetter og -regnskaber vil sikre en bedre styring og reducere de fremtidige offentlige udgifter. Overgangen vil herudover også kunne være en regulatorisk *driver* for brug og udvikling af OPP-instrumenter på tværs af den offentlige sektor.

Regulatoriske ændringer er ikke i sig selv tilstrækkelige for at udvikle offentlig-privat samarbejde. Der er også behov for et styrket partnerskab mellem de forskellige aktører for at forstå, bruge og udvikle OPP-modeller i fremtiden. Det understøttes bl.a. af udenlandske erfaringer og af, at aktører fra erhvervsorganisationer, den offentlige sektor samt fra den finansielle sektor i forbindelse med udarbejdelse af nærværende analyse har efterlyst et partnerskab, hvor den offentlige og den private sektor i fællesskab kan udarbejde modeller m.v. inden for konkrete offentlig-private samarbejdsområder uden at komme i konflikt med de konkurrencemæssige og udbudsretlige bestemmelser.

Der er tre argumenter herfor.

For det første, at der på trods af udvikling af nye juridiske koncepter som OPI m.v. kan synes langt til at få disse modeller til at fungere i konkrete projekter.

For det andet, at der mangler konkret indhold i modellerne - fx i form af, hvilke private aktører der kan levere hvilke forskellige typer af løsninger.

For det tredje, at der er brug for et sted for opsamling af kompetencer og erfaringer. Det er her endvidere vurderingen, at den kvalitative udvikling af modeller og koncepter ikke kan baseres alene på den offentlige sektors kompetencer – modellerne forudsætter også viden om markedsforhold, finansieringsmuligheder, forretningsmodeller, ny innovation mv., som private aktører har stærkere og bedre forudsætninger for at bidrage med.

Etablering af et sådant dansk partnerskab vil være i tråd med erfaringer fra en række øvrige lande som fx Canada og Holland – se Boks 13.

Boks 13 OPP-enhed i Canada samt Canada Infrastructure Bank

Beskrivelse: Det oprindelige samarbejdsorgan i Canada "PPP Canada" blev oprettet i 2008. PPP Canadas mandat var at forbedre offentlige infrastrukturprojekter i forhold til pris, kvalitet og leverancesikkerhed ved anvendelse af OPP. PPP Canada forvaltede og ydede projektfinsiering for ca. CAD 1,2 mia. fra "P3 Canada Fund".

I slutningen af 2017 blev PPP Canada faset ud og erstattet af The Canada Infrastructure Bank (CIB). CIB blev oprettet som en offentlig-privat partnerskabsmodel for opførelse og drift af offentlig infrastruktur. CIB anvender føderal støtte til at tiltrække private og institutionelle investeringer til nye indtægtsgenererende infrastrukturprojekter.

Til forskel for PPP Canada, finansieres disse infrastrukturprojekter primært af indtægter fra brugen af infrastrukturen, dvs. en vejbro eller vej. Den canadiske regering har afsat CAD 35 mia. til infrastrukturprojekter igennem CIB over de næste 10 år.

CIB er kun involveret i projekter, som opfylder følgende kriterier:

- Den offentlige finansieringsdel er via CIB adskilt fra de øvrige offentlige udgifter
- Projektet skal generere indtægter
- Risikoen overføres til investorerne

Canadas regering fastsætter CIB's politikker, men CIB styres af en uafhængig bestyrelse. Banken arbejder for at identificere de potentielle projekter i samarbejde med private aktører, herunder hvordan projektfinsieringen struktureres. CIB forventes at igangsætte OPP-projekter til en samlet værdi af over CAD 200 mia. over de næste 10 år.

Begge ovennævnte institutioner har været understøttet af Canadian Council for Public-Private-Partnership (CCPPP), som er et rådgivende organ bestående af medlemmer fra den offentlige og den private sektor, der bl.a. har til formål at:

- Encouraging public-private partnerships
- Providing information on public-private partnerships and maintaining a Canadian PPP Project Database - P3 SPECTRUM
- Sponsoring conferences and seminars on partnerships that allow participants to share innovative ideas and solutions through a national network
- Stimulating dialogue between public and private sector decision-makers on the financing and delivery of public services
- Educating the public
- Conducting objective research on key issues that influence the effective use of partnerships

Kilde: <https://www.infrainsightblog.com/2017/11/articles/p3s/ppp-canada-phased-out-pending-launch-of-canada-infrastructure-bank/>
https://www.tmf-group.com/en/news-insights/articles/2018/june/canada-infrastructure-bank/?utm_source=Mondaq&utm_medium=syndication&utm_campaign=View-Original
<https://edco.on.ca/resources/Documents/Steve%20Hobbs-%20Public%20Private%20Partnerships.pdf>

En af de centrale erfaringer fra Canada er sammensætningen af finansieringen af projekter. De private aktører vil i et OPP-projekt typisk finansiere projektet med en vis andel egenkapital og resten i form af gæld. Finansieringen i form af gæld (lån) kan i princippet komme fra offentlige institutioner, som fx CIB i Canada. Overført til danske forhold vil dette kunne sammenlignes med et projekt, hvor Kommunekredit eller staten i form af statsobligationer leverer en (stor) del af finansieringen af projektet.

I Holland er arbejdet med udvikling af OPP-modeller primært drevet af Finansministeriet samt Ministeriet for infrastruktur og forsyning – jf. Boks 14.

Boks 14 OPP-enhed i Holland

Beskrivelse: OPP-enheden i Holland er drevet af både Hollands Finansministerium og Ministeriet for Infrastruktur og Vandbehandling (Rijkswaterstaat). Finansministeriets OPP-organ beskæftiger sig med udformning af OPP-politikker og -modeller, mens Ministeriet for Infrastruktur og Vandbehandlings OPP-organ beskæftiger sig direkte med selve udførelsen af OPP-projekterne og standardiseringen af OPP-projektprocesser inden for ministeriets ressortområde.

OPP-enheden Rijkswaterstaat arbejder tæt sammen med private aktører i udformningen og udførelsen af infrastruktur-OPP-projekter. Enheden har til formål at (1) rådgive ministeriet på OPP-området, (2) indgå i forhandlinger med markedet, (3) bringe viden og retning ind i de konkrete OPP-projekter og (4) sprede OPP-specifik viden både internt og eksternt til mulige private partnere. OPP-enheden udvikler standardiserede OPP- kontrakter i samarbejde med både den private og den offentlige sektor, instrumenter som "Market Scan", samt vidensspredning gennem ministeriet.

Kilde: http://www.eib.org/attachments/thematic/epec_flyer_en.pdf
<https://www.ft.dk/samling/20072/almdel/tru/bilag/439/581881.pdf>
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppt_presentations/2008/ppp/Moscow/schoonhoven.pdf

Den Europæiske Investerings Bank (EIB) har i forlængelse af de nationale initiativer dannet en paraplyorganisation (EPEC), der dels deler erfaringer fra medlemslandenes partnerskaber, dels arbejder mere bredt for at udbrede offentlig-privat samarbejde.

European PPP Ekspertise Centre – EPEC

Det Europæiske PPP Ekspertisecenter (EPEC) blev lanceret af European Investment Bank (EIB) og Europa-Kommissionen den 16. september 2008 – medlemskab er åbent for offentlige myndigheder med ansvar for OPP i EU-medlems- og kandidatlande. EPEC hjælper offentlige myndigheder (f.eks. offentlige OPP-*taskforces*) i EU-medlemslande og -kandidatlande med at dele erfaringer og ekspertise, analyser og bedste praksis i forbindelse med OPP-projekter. EPEC's mission er at støtte den offentlige sektor på tværs af EU i at levere forbedrede OPP-partnerskaber. EPEC er en del af Advisory Services-afdelingen i European Investment Bank (EIB) og støtter lige nu 41 medlemsorganisationer. Disse organisationer er typisk nationale eller regionale OPP-organer og andre offentlige enheder med ansvaret for OPP, eksempelvis ministerier. Danmark er medlem af EPEC igennem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

EPEC's hovedopgaver omfatter:

- Et medlemskabsbaseret netværk af OPP-organer og offentlige *policy makers*.

- Et internt hold af dedikerede OPP-eksperter.

EPEC's egne analyser understøtter behovet for etablering af samarbejdsorganer, der kan udvikle OPP-modeller, øge kompetenceniveauet, identificere en pipeline af fremtidige OPP-projekter m.v.

Many governments have found that some form of central coordination and specialist capability can improve the efficiency and effectiveness of the delivery national or subnational PPP programmes. This reflects the need for mechanisms which can help to ensure that aspects of PPPs that cut cross sectors or have an impact on wider policies are appropriately understood and managed by those entities responsible for delivering projects. Examples include government accounting treatment of PPPs, the recording and monitoring of long-term liabilities, project pipeline development and market shaping. Such issues are less likely to be covered by a particular line ministry developing a particular PPP project. As the number and scope of PPPs evolves, the benefits of establishing a more central PPP capability may become evident. Regularly reviewing the development of the national or regional PPP programme is therefore advisable. Assuming a reasonably sized programme of projects, and given the range of functions that need to be covered, there needs to be powerful reasons not to establish a central PPP Unit or at least some form of centrally focused PPP capability.³⁴

Anbefaling

Der bør på baggrund af bidrag fra en række aktører i forbindelse med denne analyse samt de udenlandske erfaringer etableres et nyt partnerskab for offentlig-privat samarbejde mellem erhvervslivets repræsentanter, institutionelle investorer og den offentlige sektor.

Partnerskabet bør være af permanent karakter og forankres på højt niveau både i den offentlige og den private sektor. Partnerskabet bør etableres med eget sekretariat, der fx kan placeres i et ministerium eller hos en af de kommunale eller regionale interesseorganisationer. Sekretariatet bør have deltagelse fra Erhvervsministeriet, Finansministeriet, erhvervsorganisationerne, institutionelle investorer, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner samt Bygningsstyrelsen og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Formålet bør være at fremme offentlig-privat samarbejde, hvor det er økonomisk fornuftigt for både den offentlige og den private sektor – herunder at sikre den fornødne opbakning og indsigt hos de relevante aktører. De øvrige anbefalinger om overgang til omkostningsprincipper vil i sig selv understøtte dette. Partnerskabet vil herudover også, via fokus på den offentlige sektors fremtidige investeringsbehov og udvikling af modeller for OPS/OPP m.v., bidrage til, at risici og forretningsmuligheder vil blive belyst i god tid inden, der træffes beslutninger om konkrete investeringer.

Partnerskabet bør nedsættes med et specifikt kommissorium, der bl.a. bør omfatte:

- **Beskrivelse af den forventede pipeline.** Denne skal beskrives for kommende års investeringer i den offentlige sektor – fordelt både på sektorer og, hvis muligt, fx på enkelte kommuner og regioner. Dette kan i høj grad baseres på de offentlige anlægsbudgetter samt på analyser af behovet for udbygninger fx på plejeboliger, sundhedshuse, infrastruktur, integration af drift og anlæg, sundhedsteknologi m.v. Pipelinen bør via forskellige former for aktiv kommunikation stilles til rådighed for markedsaktørerne.

³⁴ EPEC (2014) *Establishing and Reforming PPP Units Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*.

Udvikling af modeller for OPS m.v. Modellerne bør kunne udgøre en slags "leverancekatalog" og være mere udviklede end de aktuelle mere juridiske koncepter fra KFST m.fl. og fx også omfatte mulighed for at tilvælge forskellige arkitektoniske kvaliteter, byrumsløsninger, miljø- og klimaløsninger samt integration med driftsfunktioner som IT og egentlige leverancer af serviceydelser. Bygningsstyrelsens koncept for bygning af nye domhuse i en række forskellige danske byer er et eksempel på en sådan model, hvor der er udviklet et standardkoncept, men hvor bygninger samtidig optræder med tilpasset arkitektur og funktionalitet i de konkrete domhuse.

Modellerne kan således udvikles i forlængelse af KFST's to nuværende standardmodeller:

- 1: "OPP Standardmodel for nyanlæg"
- 2: "OPP Standardmodel for renovering, drift og vedligeholdelse"

Modellerne skal indeholde en vurdering af, hvor stor en del af finansieringen i et OPP/OPS-projekt, der eventuelt fortsat kan leveres af offentlige institutioner som fx Kommunekredit eller statslån med baggrund i udstedelse af statsobligationer. Modellerne skal stadig respektere de grundlæggende principper om konkurrenceudsættelse og kan udvikles inden for nogle hovedområder – eksempelvis:

- a. Administrationsbygninger
 - b. Ældre- og plejeboliger
 - c. Renovering
 - d. Infrastruktur og byudvikling
 - e. IT og anden ny teknologi
- **Oppygning af kompetencer.** Samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor kræver særlige kompetencer hos begge parter. I den offentlige sektor er der på en række områder opbygget en række tværgående organisationer, der har til opgave at professionalisere de offentlige relationer til den private sektor – herunder at reducere risici og transaktionsomkostninger. Som eksempler herpå kan nævnes SKI (Statens og Kommunernes Indkøb), AMGROS (regionernes fælles medicinindkøb) samt KOMBIT (kommunernes indkøb af fælles IT). Partnerskabet bør i forlængelse af disse erfaringer opbygge kompetencer, der kan understøtte både offentlige og private aktører – herunder i deres konkrete anvendelse af OPP-modeller, sikring af tilstrækkelig markedsinteresse og dermed konkurrence og støtte til kvalitetssikring af konkret projektudvikling.
 - **Opsamling af viden og erfaringer samt spredning af disse.** Der skal med udgangspunkt i KFST's opgørelser af OPP-projekter sikres analyser af årsager til både gode og dårlige erfaringer med OPP-projekter.

4.3 KONKLUSIONER

Hovedpointer

- Der bør ske en overgang til omkostningsprincippet som hovedinstrument til styring af offentlige investeringer. Dette er især for at sikre en bedre langsigtet styring af de offentlige udgifter.
- Ved alle investeringer bør totaløkonomiske beregninger indgå i beslutningsgrundlaget.
- Deponeringsregler bør lempes eller udfases som styring af anlægsudgifterne i kommuner og regioner, da de forvirrer til ugunst for offentlig-private samarbejder og dermed fører til ringere totaløkonomisk effektivitet i den offentlige sektor. Det samlede investeringsomfang i den offentlige sektor kan fortsat sikres via rammestyringen.
- Bygningsstyrelsens bekendtgørelse om OPP præciseres så offentlige aktører forpligtes til i højere grad end i dag at redegøre for og kvantificere for risici og totaløkonomi i offentlige investeringer samt at indrapportere oversigter over kommende års anlægsbudgetter og planer.
- Der bør etableres et nyt partnerskab for udvikling af offentlig-privat samarbejde med stærk politisk og erhvervsmæssig opbakning.

LITTERATURLISTE

- BCG (2017): *Analyse af kapacitetsanvendelsen på kræftområdet.*
- Bygningsstyrelsen (2016): *Vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.*
- Copenhagen Economics (2015): *Environmental policy analysis – dealing with economic distortions.* Nordic Council of Ministers.
- Deloitte (2016): *Evaluering af lov om offentlig byggevirkksomhed.*
- De Økonomiske Råd (2017): *Dansk Økonomi – Efterår 2017.*
- Eldrup, A. & Schütze, P. (2013): *Organization and financing of public infrastructure projects.*
- EPEC (2014): *Establishing and Reforming PPP Units Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt.*
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005): *OPP-Markedet i Danmark 2005-2010.*
- EY (2017): *Granskning af Niels Bohr Bygningen.*
- Finansministeriet (2006): *Introduktion til et omkostningsbaseret bevilningssystem*
- Finansministeriet (2017): *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger.*
- Folketingets Transportudvalg (2015): *Den 3. forbindelse.*
- Helby, O. (working paper): *Evaluating the costs, quality, and value for money of infrastructure public-private partnerships: a systematic literature review.*
- Hodge, G. (2009): *Delivering performance improvements through public private partnerships – defining and evaluating a phenomenon.* Working paper.
- IMF (2006): Working Paper WP/06/77: *Public-private partnerships – a public economics perspective.*
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i kommuner og amter.*
- Ke et al. (2010). *Risk allocation in public-private partnership infrastructure projects: a comparative study.* Journal of Infrastructure Systems, 16(4), p. 343-361.

- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012a): *Evaluering af danske OPP-erfaringer - resultat af spørgeskemaundersøgelse.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012b): *Erfaringer fra de danske OPP-projekter.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2018): *Offentlig-private partnerskaber i Danmark.* Tilgængelig på <https://www.kfst.dk/offentlig-konkurrence/offentlig-privat-samarbejde/offentlig-private-partnerskaber-opp/opp-oversigt>
- Kraka (2018): *Højtuddannede flytter til de store byer, lavtuddannede forbliver i udkanten.*
- Københavns Kommune (2015): *Regnskabspraksis for det omkostningsbaserede regnskab.*
- Liu et al. (2015): *Ex-ante evaluation of public-private partnerships: macroeconomic analysis.* Journal of Infrastructure Systems, 21(2): 04014038.
- Liu et al. (2018): *Evaluation of public-private partnerships: a life-cycle performance prism for ensuring value of money.* Environment and Planning C: Politics and Space, 0(0), p. 1-21.
- McKinsey&Company og Struensee & Co. (2016): *Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale.*
- Nationalbanken (2018): *Statens låntagning og gæld 2017.*
- Petersen et al. (2018): *Evaluering af OPP-psykiatri sygehus i Vejle.*
- Regan et al. (2017): *Financing of public partnerships: transactional evidence from Australian toll roads.* Case Studies on Transport Policy, 2017:5, p. 267-278.
- Rigsrevisionen (2009): *Beretning til Statsrevisorerne om budgetoverskridelser i statslige bygge- og anlægsprojekter.*
- Struensee & Co. (2016): *Analyse af Roskilde Universitet.*
- Struensee & Co. og Blue Consulting (2017): *Kortlægning og analyse af offentligt ejede danske erhvervshavne.*
- Therkildsen (2009): *Offentlig-private partnerskaber – der skal to til en tango.*
- Transportministeriet, Vejdirektoratet & Randers kommune (2013): *Analyse af brugerfinansieringsperspektiverne for en Randers Fjord forbindelse.*
- Økonomi og indenrigsministeriet (2018): *Danmarks Konvergensprogram 2018.*

BILAG A

OFFENTLIGE OG PRIVATE RISIKOPRÆMIER

En forøgelse af risikopræmien på hele statens gæld på DKK 449 mia.³⁵ på 1 basispoint ved et marginalt lån på DKK 200 mio. kan derfor svare til en risikopræmie på 1.000 basispoint for en privat virksomhed, hvis den skulle finansiere samme investeringer, jf. Tabel A.1. Hermed følger også, at der ikke findes gratis gevinster ved at staten påtager sig finansieringsrisiko.

Tabel A.1 Ækvivalens mellem offentlige og private risikopræmier

OFFENTLIG FINANSIERING AF RISIKOFYLDT INVESTERING TIL DKK 200 MIO.			
	Statsgæld (DKK mio.)	Rente	Betaling for gæld (DKK mio.)
Inden finansiering	449.000	2,00%	8.980
Efter finansiering	449.200	2,01%	9.030
Projektets finansieringsomkostninger			50
PRIVAT FINANSIERING AF RISIKOFYLDT INVESTERING TIL DKK 200 MIO.			
	Gæld (DKK mio.)	Rente	Betaling for gæld (DKK mio.)
Inden finansiering	200	5,00%	10
Efter finansiering	400	15,00%	60
Projektets finansieringsomkostninger			50

Note: Tallene i tabellen er illustrative.

Source: Copenhagen Economics baseret på den danske statsgæld ultimo 2017

³⁵ Statsgælden er opgjort ved udgangen af 2017 og svarer til 21 procent af BNP, jf. http://www.nationalbanken.dk/da/statsgaeld/statens_gaeld

BILAG B

HVORDAN BESTEMMES DET ÅRLIGE OPP-POTENTIALE?

FORMÅL

Formålet med analysen er at bestemme det årlige OPP-potentiale i bygge og anlægssektoren i Danmark og ud fra dette vurdere den årlige totaløkonomiske besparelse for samfundet ved at bygge- og anlægsprojekter bliver udbudt som OPP.

Strukturen i dette bilag er som følger. Først beskriver vi analysens datagrundlag, dvs. vores database, som opdeler offentlige bygge- og anlægsprojekter efter samlet pris og type (afsnit 2). Herefter diskuterer vi begrænsningerne i datagrundlaget og herunder, hvor dækkende det er i forhold til de samlede offentlige investeringer i bygge og anlæg. Til sidst gennemgår vi beregningen af det gennemsnitlige årlige OPP-potentiale i Danmark.

DATAGRUNDLAG

Analysen baseres på en projektdatabase leveret af Byggefakta A/S, som indeholder over 11.800 offentlige bygge- og anlægsprojekter til en værdi af 322 mia. kr. i perioden 2014-2020.³⁶ Byggefakta A/S indsamler dagligt data om nye og igangværende byggeprojekter. Databasen holdes opdateret ved hjælp af en række kilder herunder gennem samarbejde med offentlige udbudsportaler, men også gennem interviews og leads fra eksempelvis dagblade, onlinemedier, offentlige budgetter, referater, dagsordner m.m.

Databasen indeholder dermed samtlige offentlige udbud og licitationer og 85 procent af de samlede private og offentlige byggeprojekter. At databasen ikke dækker hele bygge- og anlægsbranchen, skyldes hovedsageligt den store underskov af små private projekter, men også små offentlige projekter, som er under Tilbudslovens tærskelværdier.³⁷ De små private projekter er vigtige for byggebranchen som helhed, men har lille interesse i denne analyse om offentlige projekter, der er mulige at udbyde som OPP.

For at opnå et så retvisende estimat som muligt inkluderer vi alle projekter udbudt af en offentlig instans – både afsluttede, igangværende og planlagte for perioden 2014-2022. Vi kigger derfor både frem og tilbage i tid for at lave vores potentialeberegning. Alle projekter i databasen til og med første halvår af 2018 er påbegyndte projekter, mens projekterne med påbegyndelse herefter er planlagte projekter på tidspunktet for analysen. Fortolkningen af potentialeberegningen er derfor størrelsen af projekter, der overholder betingelserne for at være eller have været egnede som OPP, uagtet projektets nuværende stadie. Denne fortolkning varierer fra Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005), som udelukkende betragter potentiale som de planlagte projekter, der endnu ikke er påbegyndt, og derfor stadig kan udbydes som OPP-projekter.

Metoden i indeværende rapport adskiller sig desuden fra Erhvervs- og Byggestyrelsens metode (2005) ved at have et andet datagrundlag. Det skyldes, at der i dag findes bredt dækkende databaser,

³⁶ <https://www.byggefakta.dk/projektdatabasen>.

³⁷ Tærskelværdien er DKK 3 mio. ekskl. moms, se eksempelvis <https://www.kfst.dk/faq/udbud/nyt-udbud/fase-1/hvilke-taerskelvaerdier-gaelder-i-tilbudsloven-for-bygge-og-anlaegskontrakter/>.

der indeholder alle offentlige udbud fra både kommuner, regioner og stat, hvilket ikke var tilfældet i 2005.

Hvert projekt i databasen er klassificeret i en eller flere af i alt otte underbrancher. De otte underbrancher er 1) Boliger – huse og lejligheder, 2) Sport, fritid, kultur og hotel, 3) Butik, kontor, lager, industri og transport, 4) Skoler, uddannelse og forskning, 5) Sundheds- og socialvæsenet, 6) Politik, militær og beredskabsstyrelsen, 7) Energi og renovation og 8) Anlægsarbejder.

BEGRÆNSNINGER AF DATA OG ANALYSEN

Vores analyse er baseret på information om byggebranchen. Det medfører, at offentlige indkøb inden for andre brancher ikke indgår i analysen, selvom de potentielt kunne være egnede som OPP-projekter. Dette inkluderer bl.a. IT-projekter. IT-projekter er ofte OPP-egne, da de har høje faste udviklingsomkostninger, da der er høj sammenhæng mellem konstruktionen af IT-løsningen og de efterfølgende driftsomkostninger, og da kvaliteten kan variere meget, hvorfor det er fordelagtigt at trække på innovative idéer fra både den private og den offentlige sektor.³⁸

Indsamling af både igangværende og mulige fremtidige byggeprojekter medfører, at databasen indeholder fremtidige projekter med en lille sandsynlighed for at blive gennemført – eller for at blive gennemført inden for den aktuelle tidshorisont (2014-2020).³⁹ Samtidig med at databasen indeholder fremtidige projekter, der ikke vil blive realiseret, udelader den fremtidige projekter, som endnu ikke er planlagt, men som forventes påbegyndt inden 2020.⁴⁰

Et projekts investeringsbeløb rapporteres det år, hvor projektet påbegyndes, selvom projektet løber over en årrække, og de offentlige betalinger i praksis vil være løbende. Det medfører større årlige udsving i de årlige offentlige investeringer inden for bygge- og anlæg, end der ses for branchen som helhed.

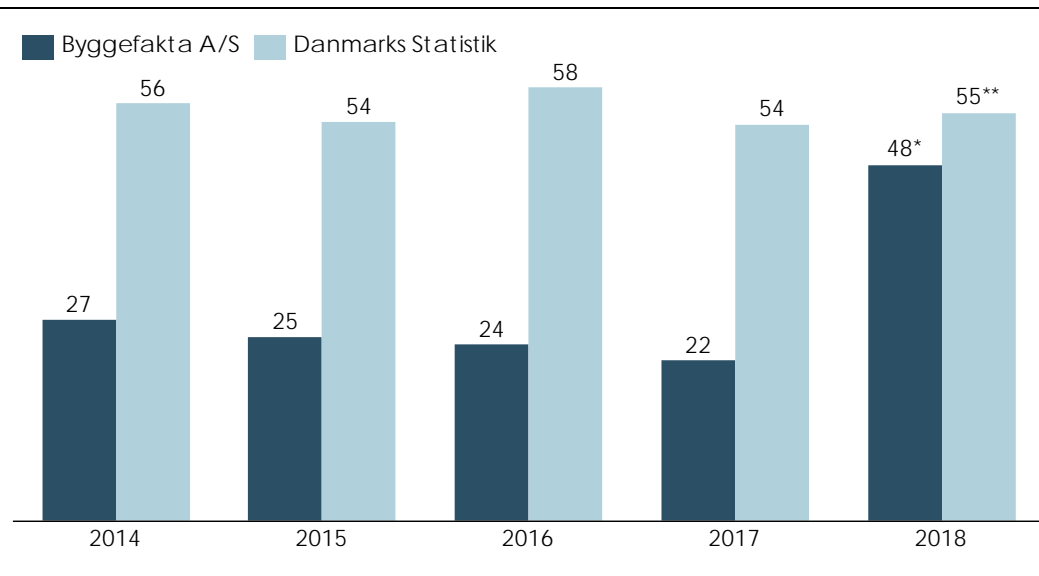
Databasen fra Byggefakta A/S dækker knap halvdelen af de samlede offentlige investeringer, jf. Figur B.1. Det er vigtigt at bemærke, at data fra Byggefakta A/S kun inkluderer nye bygge- og anlægsprojekter, mens data fra Danmarks Statistik desuden indeholder køb af eksisterende bygninger.

³⁸ Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) analyserer seks udvalgte brancher og dækker derfor heller ikke alle offentlige investeringer. Analysen beskrevet i dette bilag omfatter hele bygge- og anlægsbranchen og har derfor et bredere grundlag end Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005).

³⁹ Et eksempel på et sådant projekt kunne være etableringen af en broforbindelse mellem Fyn og Als, som er sat til at blive påbegyndt i 2022. Der er dog ingen konkrete planer eller aftaler om, at projektet skal påbegyndes.

⁴⁰ En yderligere usikkerhedsfaktor er, at et projekt kan ændre karakter, inden det påbegyndes. Det gør, at den nuværende pris ikke nødvendigvis er den pris, projektet bliver udbudt til.

Figur B.1 Sammenligning af bygge- og anlægsprojekter på baggrund af data fra Byggefakta A/S og Danmarks Statistik
DKK mia.



Note: Tallene fra Danmarks Statistik indeholder både udgifter til opførelse af nye bygninger og anlæg samt køb af bygninger, transportmidler og maskiner mv. (fratrasket salg af bygninger). Ejendomshandler er inkluderet i tallene fra Danmarks Statistik, såfremt bygninger, frem for jorden, vægter tungest. (*) Midlertidigt: Indeholder en række projekter, der er planlagt til at påbegynde i 2018, men som endnu ikke er påbegyndt. (**) Midlertidigt: Denne søjle viser de budgetterede investeringer for 2018.

Source: Copenhagen Economics baseret på data fra Byggefakta A/S og Danmarks Statistik (OFF3 og OFF3B)

Forskellen mellem Byggefakta A/S og Danmarks Statistik skyldes til dels, at små investeringer under DKK 3 mio. ekskl. moms ikke behøver at blive udbudt offentligt, hvormed disse projekter er svære at observere og ikke alle er inkluderede i databasen fra Byggefakta A/S. Samlet set er der formentlig tale om et underkantsskøn ved anvendelse af denne database.

BEREGNINGEN

Projekter skal have en vis størrelse for at være egnede som OPP. Det skyldes, at der er en række faste organisatoriske omkostninger forbundet med OPP, som skal dækkes gennem projektets øgede rentabilitet og værdiskabelse.

Som udgangspunkt for denne vurdering anvender vi en metode delvist inspireret af Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005).⁴¹ Beregningen er i to trin. Først beregner vi det gennemsnitlige årlige OPP-potentiale, hvorefter vi sammenholder dette med de faktiske samlede investeringer og beregner andelen af de offentligt udbudte bygge- og anlægsprojekter, der er OPP-egne.

⁴¹ Se Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) *OPP-Markedet i Danmark 2005-2010*, som estimerer OPP-potentialet ud fra konkrete planlagte investeringsprojekter. Datagrundlaget for Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) er de kommunale og amtslige budgetter for 2005, finansloven fra 2005 og relevante politiske forlig.

Konkret fjerner vi alle projekter under 100 mio. kr., hvilket efterlader os med 587 projekter til en samlet værdi af 229 mia. kr. i perioden 2014-2020.⁴² Disse er både afsluttede, igangværende og planlagte projekter. Tabel B.1 viser følsomheden af denne antagelse ved at rapportere antallet af projekter og den samlede værdi af disse projekter for hhv. DKK 50 mio. og DKK 200 mio. som mindste medtagne projekt.

Tabel B.1 Følsomhedssammenligning omkring skæringen for det mindste medtagne projekt

MINDSTE MEDTAGNE PROJEKT	ANTAL PROJEKTER	SAMLET VÆRDI
DKK 50 mio.	1.005	DKK 257 mia.
DKK 100 mio.	587	DKK 229 mia.
DKK 200 mio.	315	DKK 194 mia.

Note: Tabellen viser følsomheden omkring antagelsen, at projekter over DKK 100 mio. regnes som OPP-egnede. Hvis den nedre grænse eksempelvis blev sat til DKK 50 mio., ville 1.005 projekter blive medregnet til en samlet værdi på DKK 257 mia.

Source: Copenhagen Economics baseret på data fra Byggefakta A/S

Vi har manuelt kigget alle større bygge- og anlægsprojekter igennem og fjernet dem, vi vurderer til at være usandsynlige.^{43, 44} Det har vi gjort for at undgå urealistiske byggeprojekter, der er indeholdt i databasen. Denne tilgang har gjort, at vi har fjernet 11 planlagte projekter til en værdi af DKK 20 mia. Det efterlader os med et endeligt datasæt indeholdende 576 bygge- og anlægsprojekter til en værdi af 209 mia. kr. i perioden 2014-2020. Alle disse projekter vurderes at være egnede som OPP-projekter, hvis de gennemføres.⁴⁵

Der er en stigning i antallet af projekter fra 2018 og frem til 2020, men også en stor usikkerhed om disse tals nøjagtighed. Det skyldes hovedsageligt to effekter. *For det første* er der en stigende aktivitet i bygge- og anlægsbranchen.⁴⁶ *For det andet* indeholder databasen planlagte projekter, der ikke bliver realiseret, eller som udsættes. Idet analysen beskæftiger sig med offentlige projekter, er der en overordnet budgetbegrænsning for de samlede offentlige investeringsmuligheder. Det betyder, at gennemførelsen af ét planlagt projekt kan føre til udskydelsen af en række andre projekter, idet budgettet for det år ikke rækker. Yderligere kan to planlagte projekter være substitutter i den forstand, at de dækker samme behov. Når ét af disse projekter igangsættes, bliver de andre overflødige.

Hvilke projekter i databasen der vil blive påbegyndt, og hvilke projekter der vil blive annulleret og udskudt som resultat af manglende politisk konsensus eller budgetbegrænsninger, er ikke til at sige

⁴² Dette er inspireret af Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005), som anvender samme grænseværdi. De tillader desuden, at op til fire projekter, som hver især er på minimum DKK 25 mio., kan bundles, hvis projekterne er sammenlignelige.

⁴³ Her refereres til projekter med en forventet pris på over DKK 1 mia.

⁴⁴ Hvilke projekter der er urealistiske, er en subjektiv vurderingssag. Vi har søgt information om de enkelte projekter og dannet os et indtryk af projektets stadie og generelle opbakning. Ud fra dette har vi fjernet projekter, vi vurderer til at være urealistiske på den korte bane.

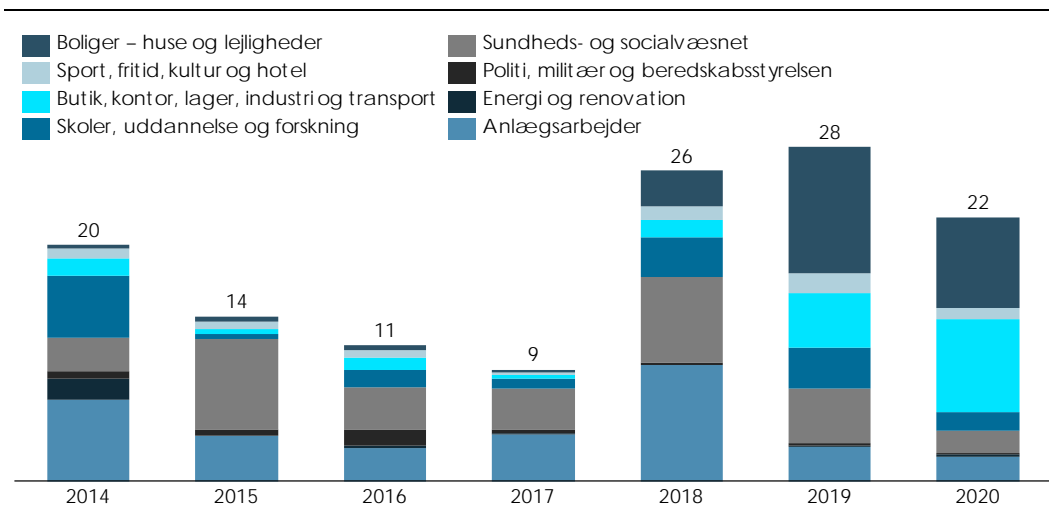
⁴⁵ Det skal bemærkes, at OPP kommer i mange variationer, og at disse 676 projekter ikke alle vil passe til én konkret OPP-skabelon. Tværtimod skal der tages højde for projekternes forskellighed i designet af hvert potentielt OPP-projekt.

⁴⁶ Se Dansk Byggeri (2018) *Konjunkturanalyse marts 2018*.

entydigt. Vi antager en halvårlig diskontering på 30 procent af de projekter i databasen, der endnu ikke er påbegyndt.

Anlægsarbejder og sundheds- og socialvæsenet har historisk set udgjort de mest investeringsintensive underbrancher, mens boliger og butik, kontor, lager, industri og transport kommer til at udgøre en større andel af de samlede investeringer i fremtiden, jf. Figur B.2.

Figur B.2 Afsluttede, igangværende og planlagte danske bygge- og anlægsprojekter DKK mia.



Note: Projekterne er opgjort efter deres byggestartsår og -måned. Projekterne fra 2014 til første halvår af 2018 er realiserede projekter. Projekterne fra andet halvår af 2018 og frem er planlagte projekter. Alle fremtidige projekter er diskonteret med 30 procent halvårligt for at tage højde for den usikkerhed, der er forbundet med projekterne.

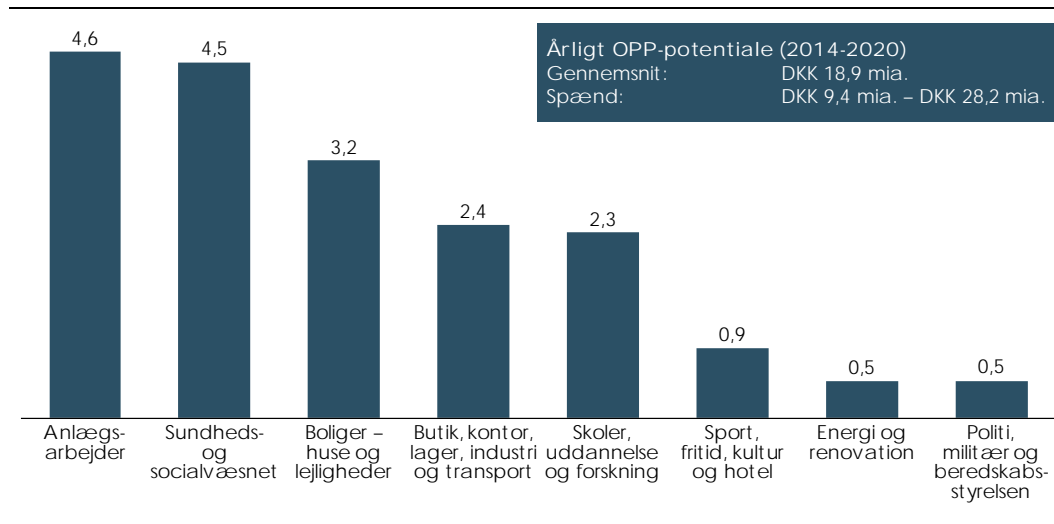
Source: Copenhagen Economics baseret på data fra Byggefakta A/S

Det samlede gennemsnitlige årlige OPP-potentiale i den danske bygge- og anlægsbranche er på DKK 18,9 mia. Gennemsnitsvurderingen over perioden 2014-2020 gemmer en række større årlige udsving i OPP-potentialet, som i perioden har ligget mellem DKK 9,4 mia. (i 2017) og DKK 28,2 mia. (i 2019).⁴⁷

Anlægsarbejder er den største underbranche med et gennemsnitligt årligt OPP-potentiale på DKK 4,6 mia. Det årlige OPP-potentiale for anlægsarbejder har ligget i spændet DKK 2,1 mia. (i 2020) til DKK 9,8 mia. (i 2018).

⁴⁷ Til sammenligning estimerer Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005), at OPP-potentialet i seks udvalgte sektorer var på mellem DKK 22,4 mia. og DKK 27,1 mia. i perioden 2005-2010. At kun seks udvalgte sektorer er inkluderet i analysen, er med til at forklare, hvorfor Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) når frem til et mindre årligt OPP-potentiale. På den anden side indeholder estimatet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) både anlægs- og driftsudgifter. De seks udvalgte sektorer var statslige, amtslige og kommunale veje, statslige jernbaneanlæg, kommunale kloakker og rensningsanlæg, kommunale ældreboliger, kommunale folkeskoler og forsvaret.

Figur B.3 OPP-potentialet i den danske bygge- og anlægsbranche på tværs af underbrancher
DKK mia.



Note: Det årlige OPP-potentiale på tværs af underbrancher beregnet fra bygge- og anlægsprojekter til en værdi over 100 mio. kr. fra 2014 til 2020. Alle fremtidige projekter er diskonteret med 30 procent halvårligt, for at tage højde for den usikkerhed, der er forbundet med projekterne.

Source: Copenhagen Economics baseret på data fra Byggefakta A/S

Det beregnede årlige OPP-potentiale svarer til mellem 44 procent og 73 procent af værdien af de samlede nye offentlige investeringer i bygge og anlægsbranchen (baseret på data fra Byggefakta A/S for årene 2014-2020). I gennemsnit svarer det til 62 procent af projekterne målt på værdi, der er OPP-egnede, for hele perioden 2014-2020. Når vi sammenholder OPP-potentialet med de samlede offentlige investeringer, inklusive køb af eksisterende bygninger, svarer det til omkring en tredjedel af de samlede offentlige investeringer.

Hard facts. Clear stories.

FORSKEL

Copenhagen
Economics

CE