



Folketingets Social- og Indenrigsudvalg
Christiansborg

2. november 2016

Svar på Social- og Indenrigsudvalgets spørgsmål nr. 14 (SOU - alm. del) af 7. oktober 2016 stillet efter ønske fra Finn Sørensen (EL)

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for, hvilke regler der er gældende for offentlige myndigheders og virksomheders anvendelse af OPP-samarbejder, og hvilke anbefalinger og retningslinjer der i den forbindelse er udsendt til offentlige myndigheder og virksomheder, både hvad angår budgetmæssige og andre økonomiske forhold, samt hvad angår habilitet?

Svar

På Finansministeriets område reguleres den budget-, bevillings- og regnskabsmæssige håndtering af statslige OPP-projekter i budgetvejledningen samt af retningslinjerne i økonomisk-administrativ vejledning (ØAV).

I budgetvejledningens afsnit 2.4.11 defineres et offentlig-privat partnerskab som *”en organisationsform, hvor design/projektering, etablering, drift og vedligeholdelse i forbindelse med en offentlig opgaveløsning er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør, hvori der også indgår et element af privat finansieringsrisiko”*.

Det fremgår endvidere, at OPP anvendes, såfremt det samlet set vurderes økonomisk fordelagtigt. Det forudsætter en systematisk vurdering af det enkelte bygge- og anlægsprojekt med henblik på at vurdere, hvorvidt OPP er en fordelagtig organisationsform.

Den regnskabsmæssige behandling af et OPP-projekt afhænger af den konkrete udformning i den enkelte OPP-aftale. De nærmere retningslinjer herom er fastsat i Moderniseringsstyrelsens vejledning om den regnskabsmæssige håndtering af OPP og finansiel leasing.

Der sondres mellem operationel og finansiel leasing, hvor operationel leasing som udgangspunkt svarer til en almindelig lejeaftale. En OPP-kontrakt vil som udgangspunkt regnes som finansiel leasing, hvis det opfylder ét eller flere af en række kriterier som oplyst i ØAV, herunder hvis ejendomsretten til aktivet ved leasingperiodens slutning overgår til den offentlige institution som leasingtager.

For så vidt angår finansiel leasing, fremgår det endvidere af ØAV, at det leasede aktiv optages på institutionens balance til en opgjort kostpris. Aktivet afskrives og indregnes derefter i institutionens regnskab efter samme principper som aktiver, der ejes af institutionen.

En OPP-aftale på det statslige område skal som udgangspunkt forelægges for Folketingets Finansudvalg forud for aftalens indgåelse med henblik på at opnå de fornødne bevillingsmæssige hjemler. Det skal ses i lyset af budgetvejledningens bestemmelser om indhentning af bevillingsmæssig hjemmel i forbindelse med hhv. flerårige dispositioner, leje (leasing), investeringer i anlægsaktiver, leje af fast ejendom, samt indgåelse af huslejekontrakter. Eksempelvis kræver indgåelse af aftaler om finansiel leasing forelæggelse for Finansudvalget uanset beløbsstørrelse.

Til brug for nærværende besvarelse er der indhentet bidrag fra Erhvervs- og Vækstministeren, som oplyser følgende:

”OPP-projekter er, i lighed med andre offentlige bygge- og anlægsopgaver, underlagt reglerne i den danske udbudslov, som har til formål at fastlægge procedurene for offentlige indkøb, så der gennem en effektiv konkurrence opnås den bedst mulige udnyttelse af offentlige midler.

Dette indebærer blandt andet, at offentlige bygge- og anlægskontrakter skal sendes i udbud, og at de offentlige ordregivere skal gennemføre udbuddet under iagttagelse af principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i januar 2016 offentliggjort en generel vejledning om udbudsreglerne, som blandt andet redegør for de udbudsretlige regler om habilitet. I relation til lovgivningens principper vedrørende folkevalgtes inhabilitet skal der henvises til Social- og Indenrigsministerens svar på SOU alm. del spørgsmål 5.

Derudover offentliggjorde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i henholdsvis 2013 og 2014 to vejledninger vedrørende den praktiske gennemførelse af OPP. Vejledningerne berører ikke særskilt budgetmæssige spørgsmål. Vejledningerne er pt. under opdatering for at tilpasse dem til udbudsloven, der trådte i kraft 1. januar 2016.”

Derudover kan jeg oplyse, at der på Transport- og Bygningsministeriets område gælder regler og retningslinjer om offentlig byggevirksomhed generelt, herunder om anvendelsen af offentlig-private samarbejder.

Bekendtgørelse nr. 1179 af 04/10/2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri fastsætter regler om offentligt byggeri. Hensynet med reglerne er at sikre, at offentligt byggeri opnår en god kvalitet, herunder en tilfredsstillende brugsværdi og arkitektonisk fremtræden samt en passende balance mellem byggeudgift og driftsøkonomi.

Med bekendtgørelsen fra oktober 2013 blev regioner og kommuner i store træk pålagt de samme regler vedrørende kvalitet, OPP og totaløkonomi, som indtil da havde været gældende for staten med hensyn til byggeri, jf. bekendtgørelse nr. 1394 af 17/12/2004. Bekendtgørelsen omfatter således også kommunalt og regionalt byggeri, når byggeriets anslåede entreprisesum overstiger 20 mio. kr. ekskl. moms. Derudover omfatter bekendtgørelsen byggerier, hvor lån eller tilskud udgør mindst 50 pct. af projektsummen, samt byggerier til brug for institutioner, hvor driftstilskuddet fra region og kommuner udgør mindst 50 pct. af driften.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at totaløkonomiske vurderinger i relevant omfang skal indgå i beslutningsprocesserne om byggeri. En totaløkonomisk vurdering indebærer, at der foretages en vurdering af det optimale forhold mellem byggeudgiften og driftsøkonomi. Vurderingen har til formål at sikre, at hensynet til de lavest mulige samlede omkostninger til byggeriet, opgjort som nutidsværdien af de samlede udgifter til opførelse og drift i forhold til levetid under hensyn til den ønskede kvalitet, er en del af beslutningsgrundlaget for byggeri til brug for det offentlige.

Det fremgår endvidere af § 5, at Bygningsstyrelsen skal formidle erfaringer med OPP samt totaløkonomiske vurderinger og beregninger.

Ligeledes fremgår det af bekendtgørelsen, at der i beslutningsprocessen vedrørende offentligt byggeri i relevant omfang skal indgå overvejelser om offentlig-private partnerskaber (OPP) eller tilsvarende organisering.

De nærmere retningslinjer for bl.a. overvejelser om valg af OPP-organisering samt totaløkonomiske vurderinger og beregninger er fastsat i Transport- og Bygningsministeriets vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.

I vejledningen redegøres der for, hvordan en OPP-egnethedsvurdering kan gennemføres. Formålet med egnethedsvurderingen er at foretage en systematisk sammenligning af fordele og ulemper ved en OPP-løsning sammenlignet med en mere traditionel løsning, fx en totalentreprise. Til det formål er der i vejledningen oplyst en række forhold, som den offentlige myndighed med fordel kan lade indgå i sine overvejelser.

Hvis OPP-egnethedsvurderingen indikerer, at OPP er en relevant løsning, skal der – forud for beslutningen om at vælge OPP som organisationsform – i relevant omfang gennemføres en mere omfattende analyse i form af en OPP-forundersøgelse. Forundersøgelsen vil typisk indebære hhv. en finansiel analyse og en markedsanalyse, ligesom der kan indgå kvalitative elementer i undersøgelsen. I den finansielle analyse vil der typisk indgå en række overvejelser, herunder om transaktionsomkostninger, finansieringsomkostninger samt risikofordeling. I mar-

kedsanalysen kan det undersøges, om der er private aktører, der vil have interesse i og mulighed for at byde ind på et eventuelt OPP-projekt.

Vejledningen giver endvidere en række anbefalinger til udformningen af selve OPP-aftalen, herunder om hvordan den offentlige myndighed kan sikre byggeteknisk kvalitet i projektet.

Derudover kan jeg oplyse, at der på Social- og Indenrigsministeriets område gælder regler om låneadgang og deponering i kommuner og regioner.

Kommuner og regioner skal som udgangspunkt finansiere løbende investeringer kontant. Derfor kan kommuner og regioner som udgangspunkt ikke optage lån til investeringer.

Et OPP-projekt foretaget af en kommune eller en region betragtes efter lånebekendtgørelserne som en aftale om leje eller leasing, hvorved det henregnes til kommunal eller regional låntagning.

Kommuner og regioners brug af OPP-projekter med privat finansiering af anlægsarbejde er omfattet af de generelle deponeringsregler, når den private finansiering erstatter en kommunal eller regional anlægsudgift. Det indebærer, at OPP-kontrakterne ikke henregnes til kommunens eller regionens låntagning, hvis kommunen eller regionen samtidig deponerer et beløb på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponerer obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller i KommuneKredit.

Deponeringsreglerne har til formål at neutralisere den eventuelle likviditetsgevinst, som en kommune eller region ellers kunne opnå ved at etablere et anlæg gennem en OPP-model frem for en mere traditionel organisationsform. Reglerne har dermed til hensigt at sikre, at kommuner og regioners anvendelse af privat finansiering ikke giver anledning til omgåelse af formålet med de generelle lånebegrænsninger.

Deponeringen skal ske løbende i takt med opførslen af anlægget, så kommunen eller regionen deponerer et beløb svarende til det beløb, den private leverandør løbende anvender på opførslen af byggeriet. Takten kan fx dokumenteres ved hjælp af OPP-leverandørens byggeregnskab.

Lånebekendtgørelserne indeholder enkelte dispensationsbestemmelser for henholdsvis kommuner og regioner.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen
Finansminister