

Sagsnr.
2021 - 3014

Doknr.
451313

Dato
13-10-2021

**Vedrørende Statsrevisorernes beretning nr. 17/2020 om
Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af
offentlig-private partnerskaber (OPP)**

I brev af 21. juni 2021 har Statsrevisorerne anmodet om en redegørelse for, hvilke overvejelser og foranstaltninger beretning nr. 17/2020 om Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP) giver anledning til inden for mit område.

Først vil jeg gerne kvittere for Statsrevisorernes beretning om beslutningsgrundlaget ved valg af OPP.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Nordjylland og Region Midtjylland ikke har haft et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag, når de har valgt OPP-projektformen i perioden 2005-2020. Der har ikke været tilstrækkelig sikkerhed for eller dokumentation for, at fordelene ved OPP-projektformen opvejer de forøgede finansieringsomkostninger. Der er således risiko for, at det samlet set ikke har været økonomisk mest fordelagtigt for staten og regionerne at vælge OPP-projektformen.

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

Jeg finder det væsentligt at bemærke, som det også fremgår af Statsrevisorernes beretning, at deponeringsfritagelsespuljerne, som skiftende regeringer gennem en årrække har aftalt i økonomiforhandlingerne, har været et fælles ønske mellem parterne om at sikre, at der opnås erfaringer med OPP-projekter. Det har været en måde at understøtte, at regionerne får afprøvet OPP-formen og samarbejdet med de private aktører, bl.a. med sigte på at øge fokus på totaløkonomi i projekterne, hvor driftsfasen og dermed materialer mv. indtænkes, og at sikre, at privat innovation og nytænkning udnyttes.

Ligeledes fremgår det af beretningen, at deponeringsfritagelsespuljerne har været på et niveau omkring 300-400 mio. kr. årligt de seneste år, svarende til omkring 5 pct. af de aftalte anlægsniveauer for regionalt anlæg, herunder kvalitetsfondsstøttet byggeri. Præmissen for de aftalte deponeringsfritagelsespuljer er dog, at regionerne forvalter puljerne efter hensigten.



Finansministeren og jeg har drøftet Rigsrevisionens kritik med Danske Regioner i forbindelse forhandlingerne om regionernes økonomi for 2022. Jeg kan oplyse, at der på den baggrund er opnået enighed om at reducere deponeringsfritagelsespuljen vedr. offentligt-privat samarbejde fra 400 mio. kr. i 2021 til 200 mio. kr. i 2022 samt, at puljen alene omfatter projekter, der har fået deponeringsfritagelse fra puljen i 2021.

Jeg har endvidere i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 3, indhentet en udtalelse fra Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland, der har haft OPP-projekter, som er omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse. Udtalelserne fra de fire regioner, der indeholder overvejelser om, hvilke foranstaltninger beretningens indhold og konklusioner og Statsrevisorernes bemærkninger giver anledning til, er gengivet i bilag I.

De fire regioner bemærker generelt, at Rigsrevisionen helt overvejende fokuserer på, hvorvidt OPP er den økonomisk mest fordelagtige løsning uden hensyntagen til regionernes styringsmodel med rammer for service- og anlægsudgifter. En region kan anvende OPP-projektformen, selv om anlægsrammen er fuldt udnyttet, da de løbende betalinger til den private leverandør er driftsudgifter, der er omfattet af servicerammen og dermed ikke af anlægsrammen. I den situation kan OPP godt være økonomisk fordelagtigt, selv om projektformen isoleret set er dyrere end en totalentreprise. Det gælder, hvis gennemførelsen af OPP-projektet vil medføre effektiviseringer, der overstiger meromkostningerne ved OPP-projektet i forhold til en totalentreprise.

Jeg er enig med Rigsrevisionen i, at det er u hensigtsmæssigt, hvis deponeringsfritagelsespuljen i den forbindelse giver u hensigtsmæssige incitament er til at anvende OPP-projektformen. Det er også i det lys, at finansministeren og jeg som ovenfor beskrevet har taget initiativ til at reducere OPP-deponeringsfritagelsespuljen fra 2022 og begrænse den til projekter, der har fået deponeringsfritagelse fra puljen i 2021.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at regionerne er selvstændige myndigheder, som indgår i den offentlige forvaltning. Regionerne står ikke i over-/underordningsforhold til nogen andre myndigheder. Tilsynet med regionerne varetages af Ankestyrelsen med Indenrigs- og Boligministeriet som øverste tilsynsmyndighed. Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Tilsynet kan ikke tage stilling til, om regionernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Endelig vil jeg på baggrund af transportministerens redegørelse samt de regionale sager og som ressortansvarlig for lov om offentlig byggeri samt bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri, få mit ministerium til i samarbejde med bl.a. Bygningsstyrelsen at se på reglerne i bekendtgørelsen.

Kopi af redegørelsen og bilag er sendt til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen
Kaare Dybvad Bek

Bilag:



Bilag I. Udtalelser fra regionerne



Bilag I. Udtalelser fra regionerne

1. Udtalelse fra Region Sjælland

Region Sjælland har følgende udtalelse:

- Region Sjælland anerkender beretningens hovedkonklusion, hvad angår anvendelse af de totaløkonomiske opgørelser og principper i beslutningsgrundlaget for regionens OPP-projekter.
- Region Sjælland har ingen bemærkninger til de oplysninger, der fremgår af beretningen omkring regionens OPP-projekter.
- Regionen bemærker dog, at Rigsrevisionen helt overvejende fokuserer på, hvorvidt OPP-vejen er den økonomisk mest fordelagtige uden hensyntagen til regionernes styringsmodel med drifts- og anlægsrammer.

Økonomiaftalerne mellem regering og regioner fastlægger de økonomiske rammer for anlægsprojekter. Regionerne yder en stor indsats i forhold til at overholde økonomiaftalerne og valg af OPP-projekterne skal også ses i dette lys. Specielt projektet i Slagelse (til 461 mio. kr.) ville Region Sjælland ikke kunne have gennemført ud fra den daværende anlægsramme. Med OPP-vejen var det imidlertid muligt at gennemføre projektet med et positivt bidrag til at sikre kvalitet i sundhedsvæsenet – og uden væsentlige meromkostninger for regionen.

Vurderingen af OPP projekter skal derfor være bredere, og der bør ikke udelukkende fokuseres på de økonomiske forskelle på modellerne.

2. Udtalelse fra Region Syddanmark

Hovedkonklusionen i Rigsrevisionens beretning er:

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

I forhold til Region Syddanmark indgår ’Etablering af psykiatrisk afdeling i Vejle – som OPP i beretningen.

Regionen tager naturligvis Rigsrevisionens konklusion til efterretning, men vil i den forbindelse påpege, at Rigsrevisionen i sin beretning fokuserer snævert på, hvorvidt der er udvist skyldige økonomiske hensyn i det enkelte konkrete OPP-projekt uagtet, at Region Syddanmark skal udvise et samlet skyldigt økonomisk hensyn for den samlede ramme, hvoraf OPP-projektet blot udgør en andel. Region Syddanmark har taget skyldig økonomisk hensyn i forhold til den samlede ramme i forbindelse med beslutningen om at gennemføre regionens OPP projekt i Vejle.

I forhold til beslutningen omkring udbudsform var det på daværende tidspunkt alene relevant for Region Syddanmark at forholde sig til OPP eller ingenting, idet der ikke fandtes andre alternativer til OPP end at undlade at gennemføre projektet. Region Syddanmark bemærker med tilfredshed, at dette også anerkendes andet steds i revisionsnotatet. Yderligere undersøgelser og teoretiske sammenligninger med andre udbudsformer ville således ikke have været god forvaltning. Det forekommer således selvmodsigende, når revisionsnotatet konkluderer, at der ikke er dokumentation for,



at der i beslutningsgrundlaget er tilstrækkeligt dokumenteret, at OPP-projektet var det billigste alternativ.

Samtidig konstaterer Region Syddanmark med tilfredshed, at det anerkendes i revisionsnotatet, at effektiviseringsgevinsterne ved at fremskynde projektet via OPP-formen var større end de forventede ekstra omkostninger ved at gennemføre udbuddet som OPP (i forhold til at vente 10 år – altså OPP eller ingenting). Desværre fremgår dette ikke af hovedkonklusionen.

Region Syddanmark mener således fortsat, at der i beslutningen er udvist skyldige økonomiske hensyn.

Samlet set efterlyser Region Syddanmark således et større og bredere fokus på regionens samlede situation – OPP eller ingenting – og endvidere et større fokus på, at regionen skal udvise skyldige økonomiske hensyn i sin forvaltning, og dette kan ikke isoleres til alene at kigge på forvaltningen i forhold til ét konkret projekt, men må nødvendigvis ses i et samlet perspektiv. Dette ses ikke tilgodeset i revisionsberetningen.

3. Udtalelse fra Region Midtjylland

Generelt i forhold til Rigsrevisionens undersøgelse

Region Midtjylland mener, at Rigsrevisionen har haft et for snævert udgangspunkt i sin analyse af, om regionerne i tilstrækkelig grad har vurderet OPP-projektformens fordelagtighed. Rigsrevisionen har konkluderet på baggrund af et for isoleret syn på økonomien i selve udbudsformen. Det har været et væsentligt element i regionernes vurdering af OPP- projektformen at medtage de afledte drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer, som man indhenter som følge af projekterne, ikke mindst i psykiatrien.

OPP-finansiering af Psykiatrien i Skejby har således bidraget til at fremme hurtigere ibrugtagning af nye byggerier og behandlingsfaciliteter til gavn for patienterne. Dette gælder især i forhold til opgradering af de fysiske rammer i psykiatrien med deraf følgende drifts- og kvalitetsmæssige gevinster i form af øget behandlingskvalitet og patientsikkerhed.

Forhold i Statsrevisorernes kommentarer, specifikt for regionerne

Ad kritik af manglende dokumentation for, at projekters økonomiske fordele opvejer forøgede finansieringsomkostninger

Baggrunden for at opføre Region Midtjyllands parkeringshuse som OPP har været, at Region Midtjylland ikke ser driften af parkering som sin kerneopgave. Derfor har regionen heller ikke den fornødne ekspertise til dette. Det blev derfor anset for fordelagtigt at lade en privat part drive parkeringen, idet de har større ekspertise til dette, end den der fandtes i regionen.

Dermed var en OPP-løsning særligt fordelagtig til varetagelsen af denne opgave, idet den private part derved inddrages til at indrette p-huset til den mest effektive drift.

I forbindelse med beslutningen om regionens seneste P-hus, blev der desuden udarbejdet en OPP-egnethedsvurdering i samarbejde med Rambøll Management. Konklusionen var, at en sådan OPP-model ville være totaløkonomisk fordelagtig og realiserbar. Dvs. at der med en brugerbetaling samt en række andre realistiske forudsætninger vedrørende belægningsprocent, administrations- og vedligeholdelsesudgifter etc. er muligt at skabe en løsning, der både totaløkonomisk og funktionelt er bæredygtig.



De økonomiske rammebetingelser, som Region Midtjylland er underlagt, gjorde, at OPP var eneste mulighed for at opføre en ny psykiatri. Der var dermed ikke tale om et valg mellem forskellige finansieringsløsninger, men et spørgsmål om ikke at udføre projektet eller opføre dem som OPP. Regionen vurderede, at projektet var kritisk at gennemføre for at kunne levere en tilfredsstillende service.

Regionen har løbende analyseret på forskellige muligheder for at finansiere projektet. I 2011 gjorde regionen, ved fremsendt notat, Indenrigs- og Sundhedsministeriet opmærksom på, at regionens nødvendige anlægsinvesteringer alene kunne gennemføres ved lånefinansiering. Heri fremgik det bl.a., at gennemførelsen af psykiatriprojektet havde et stort effektiviseringspotentiale. Det har endvidere i beslutningsprocessen stået klart, at en forsinkelse af projektet ville kræve renoveringer af den eksisterende psykiatri i Risskov for et trecifret millionbeløb uden derved at afhjælpe, at de sundhedsfaglige rammer i Risskov var utidssvarende.

På baggrund af ovenstående vurderede regionen derfor, at valget af OPP var en økonomisk og sundhedsfagligt bedre løsning end en mangeårig udsættelse af projektet.

Region Midtjylland vil fremadrettet have en øget opmærksomhed på at dokumentere, at OPP-projekters økonomiske fordele bør overstige de forøgede finansieringsomkostninger. Regionen mener dog, at en sådan analyse bør medtage flere forhold end de strengt økonomiske.

Det vil for eksempel også være relevant at medtage de afledte drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer, som man indhenter som følge af projekterne. Herunder også værdien af den kortere tidshorisont, der typisk vil være ved OPP i forhold til at afvente finansiering i pressede anlægsbudgetter.

Det vil også være relevant at inddrage overvejelser om de mulige negative konsekvenser ved ikke at gennemføre projektet. Det er således Region Midtjyllands erfaring, at valget oftere vil stå mellem en byg/byg ikke beslutning frem for et valg mellem et totalentrepriseprojekt med anlægsmidler og et OPP.

Ad kritik af manglende sammenligning mellem OPP og totalentrepriseprojektformen

Da Region Midtjylland traf beslutning omkring de nævnte OPP-projekter, var regionerne underlagt løsere dokumentationskrav end i dag.

Som Rigsrevisionen anfører, har det altid været et krav, at der ved disponering af offentlige midler udvises skyldige økonomiske hensyn.

Region Midtjylland mener dog ikke, at der var specifikke krav til, hvordan dette blev dokumenteret, da regionen traf beslutning omkring de nævnte OPP-projekter. Det var således ikke et specifikt krav at foretage en sammenligning mellem et OPP-projekt og et totalentrepriseprojekt, da hovedparten af regionens OPP-projekter blev besluttet.

Først i efteråret 2013 trådte en bekendtgørelse¹ i kraft, hvor regioner og kommuner blev pålagt de samme regler vedrørende kvalitet, OPP og totaløkonomi, som gælder for staten. Alene regionens anlæg af et P-hus i Skejby er besluttet senere end dette. Beslutningsgrundlaget indeholdt en OPP-egnethedsvurdering, der konkluderede, at OPP-projektet kunne finansiere sig selv gennem brugerbetaling. Vurderingen

¹ Bekendtgørelse nr. 1170 af 4. oktober 2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.



indeholdt ikke en sammenligning med et totalentreprise projekt, hvilket den burde, set i lyset af Rigsrevisionens konklusioner. Det skyldes dog, at vurderingen er udarbejdet, før bekendtgørelsen trådte i kraft.

Region Midtjylland tager Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning. Regionen tilstræber altid at overholde gældende regler. Ved fremtidige overvejelser omkring nye OPP-projekter, vil regionen derfor bestrebe sig på at dokumentere, at OPP-finansiering har en bedre business case end alternativerne, herunder foretage de nødvendige totaløkonomiske sammenligninger.

Ad problematik omkring, at samspillet mellem regionernes økonomiske rammebetingelser tilskynder til valg af OPP

Region Midtjylland bemærker, at Statsrevisorerne vurderer, at der er modstridende incitamenter i de forskellige regelsæt for regioner, der tilskynder til valg af OPP, samt at Finansministeriet bemærker, at der kan være grundlag for en fornyet drøftelse om en eventuel, fremadrettet OPP-pulje.

Region Midtjylland byder en sådan drøftelse velkommen og håber, at der med denne beretning kan komme fokus på gode rammevilkår for regionale anlægsinvesteringer til gavn for landets sårbare og syge.

Der kunne eksempelvis åbnes op for, at en eventuel fremadrettet OPP-pulje kan søges af projekter med offentlig låne- eller leasingfinansiering. Dette vil alt andet lige give regionerne billigere adgang til projekter, der kan opnå de totaløkonomiske fordele ved OPP.

4. Udtalelse fra Region Nordjylland

Region Nordjylland har indgået i undersøgelsen med OPP-projektet Hospice Vangen. Regionen konstaterer, at Rigsrevisionen konkluderer, at regionen ikke har udarbejdet økonomiske sammenligninger mellem projektformer. Rigsrevisionen konkluderer samtidig at:

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

Region Nordjylland noterer sig desuden, at Statsrevisorerne i deres bemærkninger blandt andet skriver at:

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

Region Nordjylland erklærer sig enig i Statsrevisorernes bemærkning om problematikken. Anlægsrammerne, som regionerne er underlagt, giver ikke fuldt ud mulighed for, at regionerne kan optimere kapitalapparatet i det omfang, det ville være muligt med et anlægsbudget, der modsvarer det bygningsmæssige behov, som et tidssvarende sundhedssystem fordrer.



Nybyggerier vil, som det eksempelvis er forudsat ved Kvalitetsfondsprojekterne, give mulighed for at optimere driften og derved give bedre patientbehandling. Region Nordjylland har både vedr. Hospice Vangen, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse og det kommende OPP-projekt Psykiatriens Etape 2 godtgjort forventede driftsmæssige rationaler, der overstiger meromkostningerne ved OPP-formen i forhold til et egenfinansieret byggeri. Region Nordjylland har på den baggrund valgt at opføre byggerierne som OPP-projekter, da anlægsrammerne i perioden har været fuldt udnyttet.

Regionsrådet anbefaler, at OPP-ordningen fremadrettet afløses af andre muligheder, der giver regionerne større ret til selv at beslutte, hvordan anlæg skal finansieres inden for den med regeringen aftalte økonomi.