



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

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

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

18. november 2021

RN 1408/21

Finansministerens redegørelse af 11. oktober 2021

(modtaget den 19. oktober 2021)

Indenrigs- og boligministerens redegørelse af 13. oktober 2021

Transportministerens redegørelse af 15. oktober 2021

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministerierne og regionerne vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

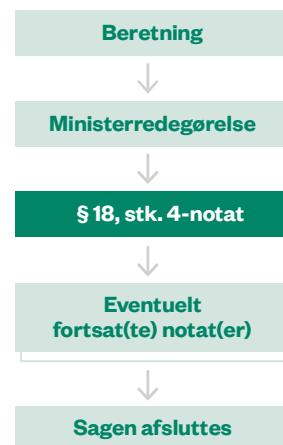
**Konklusion**

Transportministeren har i sin redegørelse erklæret sig grundlæggende enig i Statsrevisorernes og beretningens konklusioner om, at der er usikkerheder forbundet med den anvendte metode i de totaløkonomiske vurderinger, og hvorvidt OPP med privat finansiering er den bedste løsning, når det anskues fra et statsfinansielt synspunkt. Ministeren vurderer derfor, at et eventuelt fremtidigt beslutningsgrundlag om valg af OPP-projektformen skal udarbejdes på anden vis - dvs. uden brug af totaløkonomiske vurderinger. Ministeren vil i den forbindelse indlede en dialog med indenrigs- og boligministeren om eventuelle nødvendige ændringer i bagvedliggende regelsæt, som indenrigs- og boligministeren er ressortansvarlig for.

De 4 regioner, som i beretningen har valgt OPP-projektformen, bemærker enstemmigt, at Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner ikke tager hensyn til regionernes samlede rammevilkår, og at skyldige økonomiske hensyn bør forstås mere bredt. Kun én af de 4 regioner, Region Midtjylland, har oplyst om konkrete fremtidige tiltag, som skal sikre et mere tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Transportministeriets arbejde med at vurdere behovet for ændring af beslutningsgrundlaget ved valg af eventuelle fremtidige OPP-projekter, herunder eventuelle ændringer af bagvedliggende regelsæt i samarbejde med bl.a. Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet
- hvilken betydning eventuelle ændringer i bagvedliggende regelsæt får for regionernes beslutningsgrundlag ved valg af fremtidige OPP-projekter.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2021 en beretning om Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP). Beretningen handlede om, hvorvidt Transportministeriet og regionerne har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Transportministeriet, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Nordjylland og Region Midtjylland ikke havde haft et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag, når de valgte OPP-projektformen i perioden 2005-2020. Statsrevisorerne fandt ydermere, at der ikke havde været tilstrækkelig sikkerhed for eller dokumentation for, at fordelene ved OPP-projektformen havde opvejet de forøgede finansieringsomkostninger. Statsrevisorerne fandt således, at der var risiko for, at det samlet set ikke havde været økonomisk mest fordelagtigt for staten og regionerne at vælge OPP-projektformen. Statsrevisorerne fandt det desuden problematisk, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP tilskynder regionerne til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte være dyrere.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes og regionernes redegørelser

Transportministerens redegørelse

5. Statsrevisorerne konstaterede, at statens forøgede finansieringsomkostninger indgik i Bygningsstyrelsens 11 OPP-projekter, men at oplysningerne ikke fremgik eksplicit af de totaløkonomiske vurderinger. Dermed havde der ikke været transparens om den ekstra finansieringsomkostning, som fordele ved OPP-projektformen skulle opveje. Statsrevisorerne konstaterede desuden, at Bygningsstyrelsen ikke havde dokumenteret de kvalitative forhold, der indgik i beslutningsgrundlaget. Statsrevisorerne konstaterede videre, at Bygningsstyrelsen i 5 ud af 11 projekter havde anbefalet OPP-projektformen, selv om styrelsens egne beregninger viste, at den var dyrest.

Endelig noterede Statsrevisorerne sig, at Transportministeriet ville iværksætte en analyse af, hvordan der i fremtiden kan arbejdes med beslutninger om valg af OPP-projektformen. Statsrevisorerne fandt, at Transportministeriet burde koordinere eventuelle initiativer med Finansministeriet, der er ansvarlig for de overordnede regler og rammer for anvendelsen af OPP-projektformen.

Transportministeriets initiativer til ændring af beslutningsgrundlaget ved valg af OPP-projektformen

6. Transportministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren er grundlæggende enig i Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner om, at der er usikkerheder forbundet med den anvendte metode i de totaløkonomiske vurderinger, og hvorvidt OPP med privat finansiering statsfinansielt er den bedste løsning. Ministeren oplyser, at Bygningsstyrelsen har gode erfaringer med de gennemførte OPP-projekter, og at såvel de gode erfaringer som begrænsede transaktionsomkostninger, høj genkendelighed, øget konkurrence og et lavere internt resurseforbrug har været vigtige faktorer i de gentagne valg af OPP-projektformen sammenlignet med gennemførelse af et traditionelt statsbyggeri.

Det fremgår af transportministerens redegørelse, at ministeren ikke ønsker helt at fjerne muligheden for at benytte OPP-projektformen fra statens værktøjskasse, men at beslutningsgrundlaget vil skulle have en anden udformning end tidligere, hvis et OPP-projekt kommer på tale i fremtiden. Det fremgår videre, at ministeren vurderer, at der ved eventuelle kommende beslutningsoplæg om anvendelse af OPP-projektformen ikke bør foretages en totaløkonomisk vurdering af OPP-projektet, hvori der indgår en sammenligning med et traditionelt projekt. Dette skyldes ifølge ministeren, at der næppe kan udvikles en teoretisk tilfredsstillende metode til en sådan vurdering. Ministeren ønsker i stedet at et eventuelt fremtidigt beslutningsgrundlag skal baseres på faglige vurderinger i den konkrete sag.

En sådan ændring i forhold til beslutningsgrundlaget skal ifølge transportministeren tydeligt afspejles i bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri. Ministeren oplyser, at Transportministeriet vil indlede en dialog herom med Indenrigs- og Boligministeriet, der er ressortansvarlig for bekendtgørelsen.

7. Endelig oplyser transportministeren, at Transportministeriet vil indlede en dialog med Finansministeriet på baggrund af Rigsrevisionens beretning om de overordnede regler og rammer for OPP-projektformen.

8. Rigsrevisionen kan sammenfattende konstatere, at Transportministeriet:

- vurderer, at der ved et eventuelt fremtidigt beslutningsgrundlag ikke bør udarbejdes totaløkonomiske vurderinger, og at eventuelle fremtidige beslutningsoplæg i stedet skal baseres på faglige vurderinger i den konkrete sag
- vil indlede en dialog med Indenrigs- og Boligministeriet om, at eventuelle ændringer i beslutningsgrundlaget tydeligt skal være afspejlet i bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri, som Indenrigs- og Boligministeriet er ressortansvarlig for
- vil indlede en dialog med Finansministeriet om de overordnede regler og rammer for anvendelsen af OPP-projektformen.

9. Rigsrevisionen vil følge Transportministeriets arbejde med at vurdere behovet for ændring af beslutningsgrundlaget ved valg af eventuelle fremtidige OPP-projekter, herunder eventuelle ændringer af bagvedliggende regelsæt.

Indenrigs- og boligministerens redegørelse og redegørelserne fra de 4 regioner

10. Statsrevisorerne konstaterede, at ingen af de 4 regioners beslutningsgrundlag dokumenterede, at OPP-projekternes økonomiske fordele opvejede de forøgede finansieringsomkostninger ved projektformen. Statsrevisorerne konstaterede videre, at der for 7 af regionernes 10 projekter ikke var blevet udarbejdet analyser, der sammenlignede OPP-projektformen med et totalentrepriseprojekt, inden der blev truffet beslutning om valg af projektform. Endelig konstaterede Statsrevisorerne, at Region Sjælland og Region Syddanmark havde valgt OPP-projektformen, selv om den blev anset for at være dyrere, mens Region Nordjylland og Region Midtjylland ikke havde udarbejdet økonomiske sammenligninger mellem projekterne.

Derudover fandt Statsrevisorerne det problematisk, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP havde tilskyndet regionerne til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte have været dyrere.

Om den økonomiske fordelagtighed ved gennemførelse af OPP-projekter i de rammer, regionerne er underlagt

11. De 4 regioner bemærker generelt i deres udtalelser, at Rigsrevisionens beretning helt overvejende fokuserer på, om OPP er den økonomisk mest fordelagtige løsning uden hensyntagen til regionernes styringsmodel med rammer for service- og anlægsudgifter. De 4 regioner finder således, at forståelsen af skyldige økonomiske hensyn skal ses i et bredere perspektiv ud fra regionernes overordnede rammer.

12. Indenrigs- og boligministeren uddyber regionernes udtalelser og oplyser, at 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 et OPP-projekt ifølge ministeren 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.

13. Rigsrevisionen konstaterer, at de 4 regioner fremførte det samme synspunkt i forbindelse med udarbejdelsen af beretningen, og at synspunktet og Rigsrevisionens holdning hertil er gengivet i beretningen. Rigsrevisionen bemærker igen, at beretningen alene omhandlede, om regionerne kunne dokumentere i beslutningsgrundlaget, at øgede finansieringsomkostninger i OPP-projektet ville blive opvejet af tilsvarende (økonomiske) fordele ved projektformen, idet Rigsrevisionens synspunkt dengang – såvel som nu – er, at der altid bør tages skyldige økonomiske hensyn, og at det ikke bør være andre hensyn, herunder fx deponeringsfritagelse, der bør være udslagsgivende ved valg af projekt og projektform.

De 4 regioners initiativer til ændring af beslutningsgrundlaget ved valg af OPP-projektformen

14. Region Midtjylland oplyser i sin udtalelse, at regionen fremadrettet vil have en øget opmærksomhed på at dokumentere, at OPP-projekters økonomiske fordele bør overstige de forøgede finansieringsomkostninger. Regionen tilføjer, at en sådan analyse bør medtage flere forhold end de strengt økonomiske, fx afledte drifts- og kvalitetsmæssige forbedringer, ligesom det vil være relevant at inddrage overvejelser om de mulige negative konsekvenser ved ikke at gennemføre et projekt. Regionen oplyser videre, at regionen vil bestræbe sig på at dokumentere, at OPP-finansiering har en bedre businesscase end alternativerne, herunder foretage de nødvendige totaløkonomiske sammenligninger, ved regionens fremtidige overvejelser om nye OPP-projekter.

15. De 3 øvrige regioner, Region Sjælland, Region Nordjylland og Region Syddanmark, har i deres udtalelser ikke specifikt forholdt sig til, hvilke initiativer eller foranstaltninger regionerne vil igangsætte i forhold til Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens konklusion om det utilstrækkelige beslutningsgrundlag. Region Sjælland anerkender beretningens hovedkonklusion, hvad angår anvendelse af de totaløkonomiske opgørelser og principper i beslutningsgrundlaget for regionens OPP-projekter. Region Nordjylland erklærer sig enig i, at det er problematisk, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP tilskynder regionerne til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte være dyrere, og regionsrådet anbefaler, at OPP-ordningen fremadrettet afløses af andre muligheder. Region Syddanmark tager Rigsrevisionens konklusion til efterretning, men efterlyser et større fokus på regionens samlede situation (dvs. at regionen har valget mellem at igangsætte et OPP-projekt eller slet ikke igangsætte et projekt) og et større fokus på, at regionen skal udvise skyldige økonomiske hensyn i sin forvaltning set i et samlet perspektiv.

Samspillet mellem regionernes anlægsramme, deponeringsregler og reglerne om OPP

16. Det fremgik af Rigsrevisionens beretning, at OPP-projektformens undtagelse fra anlægsrammen var af afgørende betydning for regionernes valg af OPP-projektformen, idet det muliggjorde en fremrykning af projekterne frem for at vente på, at projekterne kunne prioriteres under anlægsrammen i de kommende år.

Statsrevisorerne fandt det problematisk, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP havde tilskyndt regionerne til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte have været dyrere.

17. Indenrigs- og boligministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren er enig med Rigsrevisionen i, at det er uhensigtsmæssigt, hvis deponeringsfritagelsespuljen giver uhensigtsmæssige incitamenter for regionerne til at anvende OPP-projektformen. Det fremgår af ministerens redegørelse, at ministeren sammen med finansministeren og Danske Regioner har drøftet Rigsrevisionens kritik heraf i forbindelse med forhandlingerne om regionernes økonomi for 2022. Indenrigs- og boligministeren oplyser, at der på den baggrund er opnået enighed med regionerne om at reducere deponeringsfritagelsespuljen vedrørende offentlig-privat samarbejde fra 400 mio. kr. i 2021 til 200 mio. kr. i 2022, og at puljen alene omfatter projekter, der har fået deponeringsfritagelse fra puljen i 2021.

Regionernes krav om deponering

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

Ifølge § 5, stk. 1 og 2, kan regionerne dog stadig lånefinansiere, hvis regionen samtidig deponerer et beløb svarende til kontraktens samlede værdi.

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

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

Rigsrevisionen finder, at ændringen af deponeringsfritagelsespuljen vil medføre en reduktion af risikoen for, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP giver regionerne incitament til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte være dyrere.

18. Det fremgår af indenrigs- og boligministerens redegørelse, at ministeren på baggrund af transportministerens redegørelse og de regionale sager – og som ressortansvarlig for lov om offentligt byggeri samt bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri – vil få sit ministerium til i samarbejde med bl.a. Bygningsstyrelsen at se på reglerne i bekendtgørelsen.

19. Rigsrevisionen kan sammenfattende konstatere, at:

- Region Midtjylland vil tage initiativ til, at et fremtidigt beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen skal dokumentere, at OPP-projekters fordele overstiger de forøgede finansieringsomkostninger
- Region Sjælland, Region Nordjylland og Region Syddanmark ikke har oplyst, hvilke initiativer regionerne vil igangsætte i forhold til Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner
- Danske Regioner, Indenrigs- og Boligministeriet og Finansministeriet har opnået enighed om at reducere deponeringsfritagelsespuljen, så risikoen for, at samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP giver regionerne incitament til at vælge OPP-projektformen, selv om den måtte være dyrere, minimeres
- Indenrigs- og Boligministeriet i samarbejde med bl.a. Bygningsstyrelsen vil se på reglerne i bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.

20. Rigsrevisionen vil følge, hvilken betydning eventuelle ændringer i bagvedliggende regelsæt får for regionernes beslutningsgrundlag ved valg af fremtidige OPP-projekter.

Finansministerens redegørelse

21. Finansministeren har i sin redegørelse oplyst, at ministeren har noteret sig, at Statsrevisorerne finder, at Transportministeriet bør koordinere eventuelle initiativer med Finansministeriet, der er ansvarlig for de overordnede regler og rammer for anvendelsen af OPP-projektformen. Finansministeren tager Statsrevisorernes konklusion til efterretning og oplyser, at Finansministeriet naturligvis vil indgå i relevant dialog, når ressortministerierne løbende forhører sig hos Finansministeriet om retningslinjer i budgetvejledningen mv.

22. Af Finansministerens redegørelse fremgår det yderligere – i lighed med indenrigs- og boligministerens redegørelse – at finansministeren har drøftet samspillet mellem anlægsrammen, deponeringsreglerne og reglerne om OPP med indenrigs- og boligministeren og Danske Regioner i forbindelse med forhandlinger om regionernes økonomi for 2022. Finansministeren oplyser – i lighed med indenrigs- og boligministerens redegørelse – at der på den baggrund er opnået enighed med regionerne om at reducere deponeringsfritagelsespuljen vedrørende offentlig-privat samarbejde fra 400 mio. kr. i 2021 til 200 mio. kr. i 2022, og at puljen alene omfatter projekter, der har fået deponeringsfritagelse fra puljen i 2021.