

Februar 2019



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

HVAD SKAL DER TIL?

Sammenfatning og anbefalinger fra Axcelfutures advisory board for OPP

AXCELFUTURE
ERHVERVSLIVETS TÆNKETANK

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, samtidig med at skattegrundlaget 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.

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 (OPP) 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 det vil løfte produktiviteten.

En række konkrete projekter, der er gennemført i Danmark, tilsiger, at der kan være en besparelse på omkring 10% samlet på anlæg og drift.

Det er dog for usikkert at beregne et konkret potentiale for besparelser baseret på det eksisterende videngrundlag.

Givet det samlede store potentiale for OPP og de gode erfaringer fra en række projekter ligger potentialet dog i milliardklassen.

God læselyst.

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

Axcelfutures advisory board for OPP

- Anders Eldrup, bestyrelsesformand mv. (formand)
- Jens Stenbæk, tidl. formand i Region Sjælland (formand)
- Søren Brøndum, Country Market Director inden for Byggeri, Rambøll
- Peter Christensen, sekretariatschef for Infrastruktur, Refshaleøens Ejendomsselskab A/S
- Lennie Clausen, programchef inden for Innovation i byggeriet, Realdania
- Peter Damgaard, adm. direktør, PKA
- Stefan Christoffer Gottlieb, Senior Researcher, Statens Byggeinstitut
- Carsten Greve, Professor of Public Management and Governance, CBS
- Jan Hetland, partner, PwC
- Claus Juhl, direktør, Forskel
- Michael Mortensen, direktør, CASA
- Marius Møller, Ejendomsdirektør, PensionDanmark
- Sigurd Næss-Schmidt, partner, Copenhagen Economics
- Torben Möger Pedersen, adm. direktør, PensionDanmark
- Bo Sandberg, cheføkonom, Dansk Byggeri, og formand, Københavnertunnel-gruppen

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

SAMMENFATNING AF RAPPORTENS KONKLUSIONER

Behovet

En aldrende befolkning og flytning mod byerne kommer samlet set til at presse de offentlige finanser i de kommende år.

Et centralt instrument til at håndtere denne udvikling er at fastholde og udvikle samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor med henblik på at løse investeringstunge opgaver. Det skal ikke mindst ses i forhold til, at de offentlige investeringer udgør over 4% 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 1.800 mia. kr.

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 OPP-konstruktioner har været brugt med succes på opførelse og drift af bl.a. hospitaler, retsbygninger og skoler.

De danske erfaringer med offentlige-private partnerskaber er gode. Projekterne kommer i land med hensyn til pris, kvalitet og levering til tiden. Der er i analysen 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 er drevet af hensynet til at opnå den bedste totaløkonomi, kvalitet og leveringssikkerhed. Det gøres ved at fordele risikoen på opgaverne rigtigt mellem de offentlige og de private aktører og ved samtidig at drage nytte af innovationskapaciteten i den private og den offentlige sektor. Hertil kommer en række yderligere hensyn, fx i form af fokusering af ledelseskapaciteten, så der i den offentlige sektor i højere grad fokuseres på levering af kerneydelser såsom undervisning, dagtilbud og sundhed og i mindre grad på opførelse og drift af bygningerne m.v.

Stort besparelspotentiale

En række konkrete projekter, der er gennemført i Danmark, tilsiger, at der kan være en besparelse på omkring 10% samlet på anlæg og drift.

Det er dog for usikkert at beregne et konkret potentiale for besparelser baseret på det eksisterende vidgrundlag.

Der er store usikkerheder forbundet med potentialeberegningen og besparelsen er identificeret ud fra forholdsvis få historiske OPP-projekter. Endelig mangler der systematiske beregningsmetoder for sammenligning af OPP og traditionelt gennemførte projekter, som anført flere steder i studiet.

Givet det samlede store potentiale for OPP og de gode erfaringer fra en række projekter ligger potentialet dog i milliardklassen.

Betydeligt potentiale for skalering af traditionelle modeller og udvikling af nye

Der er på baggrund af ovenstående stadig et stort uudnyttet investeringspotentiale på mellem 10 og 30 mia. kr. årligt i at øge omfanget af det "traditionelle" offentlige-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 samtidig et gevinstpotentiale i at udvikle nye OPP-modeller. Der er således mulighed for, at den private sektor i højere grad påtager sig nogle af udgifterne til infrastruktur, fx i forbindelse med udbygning af større byområder. Værdien af jordarealer vokser betydeligt, når den offentlige infrastruktur forbedres. 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 mulighed 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.

Mere generelt kan der også være fordele ved private aktører som ejere af aktiver – særligt når det private ejerskab giver mulighed 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 OPP i Danmark:

- De offentlige budgetter og regnskaber er helt overvejende baseret på et kasseprincip, der ikke systematisk indregner de faktiske totaløkonomiske omkostninger i form af afskrivninger, renter og vedligeholdelsesomkostninger. Derved kan det være nemmere at finansiere offentlige investeringer organiseret på klassisk vis frem for som OPP, selvom totaløkonomien i sidstnævnte kan være bedre.
- Risici prisfastsættes ikke ved klassiske offentlige investeringer, men optræder typisk først senere i projektperioden i form af budgetoverskridelse, 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.
- Der kan hos offentlige aktører være 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.
- Offentlige aktører kan være usikre på, hvordan OPP-projekter kan gennemføres på en vellykket måde. Dette skyldes både, at det kræver en del kompetencer, og at der ikke er udviklet OPP-modeller, der opfattes som nemme og overskuelige for offentlige aktører at tilgå.

o Da den offentlige efterspørgsel efter OPP-projekter har været begrænset og fragmenteret, har det ikke i særlig høj grad tilskyndet 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.

FAKTA OM OPP

Offentlige investeringer

- De årlige udgifter til offentlige netto-investeringer i bygninger og anlæg var på 53,5 mia. kr. i 2017. Det var fordelt på 20,1 mia. kr. i staten, 9,5 i regionerne og 23,8 i kommunerne.
- Disse investeringer udgjorde 5% af de årlige offentlige udgifter, som i 2017 var på 1.115 mia. kr.

Offentlige-private partnerskaber

- I alt er der blevet annonceret 47 OPP-projekter siden 2004, og der var en stigende tendens i annonceringen af OPP-projekter frem til 2014
- Der har kun været få annoncerede OPP-projekter i de seneste år; seks i perioden 2015-2017.
- Kommunerne har bestilt 18 OPP-projekter, staten har stået for 17 OPP-projekter og de resterende 12 OPP-projekter er bestilt af de fem regioner.
- Danmark ligger midt i den øverste halvdel med hensyn til antallet af OPP-projekter pr. million indbyggere siden 1990. Danmark ligger i den nedre halvdel, hvad angår OPP-investeringssummen pr. indbygger.

Effekter

- Af de 47 OPP-projekter i Danmark er 32 i drift pr. 1. oktober 2018. Der er i rapporten indhentet erfaringer fra 27 af de 32 OPP-projekter, der er i drift.
- For 77% af OPP-projekterne er der opnået en besparelse i anlægsudgifterne på mellem 0 og 40% ift. klassisk totalentreprise. Besparelsen på anlægssummen er mellem -4,5 og 48,7% **med en median på 14,4%.**
- For 85% af projekterne er der opnået en besparelse på driftsudgifterne på mellem 0 og 22,5%. Besparelserne på drifts- og vedligeholdelsesomkostninger ligger på mellem -4,3 og 31,0% **med en median på 5,2%.**
- Konklusionerne baserer sig på 13 OPP-projekter, hvor der er foretaget totaløkonomiske vurderinger i sammenligning med klassisk totalentreprise.

AXCELFUTURES ANBEFALINGER TIL BEDRE SAMSPIL MELLEM DEN PRIVATE OG DEN OFFENTLIGE SEKTOR



Etabler partnerskab for udvikling af offentligt-privat samarbejde

- Der skal etableres et nyt partnerskab for udvikling af offentligt-privat samarbejde med stærk politisk og erhvervsmæssig opbakning.
- Partnerskabet skal omfatte erhvervslivets repræsentanter, institutionelle investorer og den offentlige sektor.
- Partnerskabet skal nedsættes med et specifikt kommissorium, der bl.a. bør omfatte beskrivelse af den forventede pipeline, udvikling af modeller for OPP m.v., opbygning af kompetencer og opsamling af viden og erfaringer samt spredning af disse.

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 er at fremme offentligt-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.



Omkostningsprincip skal være styrende i den offentlige sektor

- Den offentlige sektor skal 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.

Fokus på udgifts- snarere end omkostningsstyring betyder, at offentlige aktørers interesse for at bruge ellers fornuftige OPP-konstruktioner svækkes. Med styring efter udgifter snarere end fremtidige omkostninger kan det fremstå billigere at lave et offentligt ejet og finansieret byggeri, fordi institutionen ikke skal bogføre forventede omkostninger inden for udgiftslofterne.

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.

Trods de gode hensigter er den overordnede offentlige udgiftspolitik i praksis fortsat 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 styringsprincipperne – ikke bare for at understøtte flere OPP-projekter, men også for at højne effektiviteten i den offentlige økonomistyring, så alle omkostninger indregnes på investeringstidspunktet.



Totaløkonomiske beregninger skal indgå i beslutningsgrundlag

- Ved alle investeringer skal totaløkonomiske beregninger indgå i beslutningsgrundlaget.

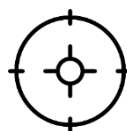
Økonomistyringen i den offentlige sektor er af historiske årsager helt overvejende baseret på et kasseprincip, hvor der primært styres efter den offentlige sektors påvirkning af den samlede økonomiske aktivitet i samfundet.

Dette adskiller sig fra budget- og regnskabsprincipperne i den private sektor, hvor der styres efter et omkostningsprincip, inklusive renter og afskrivninger.

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 vedligeholdelse.

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.

Det betyder i praksis, at forudsigelige fremtidige vedligeholdelsesomkostninger ved offentlige nyinvesteringer først bogføres, når regningen kommer. Med et omkostningsprincip vil man løbende skulle afsætte tilstrækkelige midler til vedligeholdelse.



Bygningsstyrelsens bekendtgørelse om OPP skal præciseres

- Bygningsstyrelsens bekendtgørelse om OPP skal præciseres, så offentlige aktører forpligtes til i højere grad end i dag at redegøre for og kvantificere risici og totaløkonomi i offentlige investeringer samt indrapportere oversigter over kommende års anlægsbudgetter og planer.
- Resultaterne af beregningerne skal 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.
- Det er essentielt at indregne finansieringsomkostninger for alle typer af projekter i denne vejledning, så sammenligningen bliver så retvisende som muligt



Deponeringsregler bør lempes eller udfases som styring af anlægsudgifter

- Regionernes dispensation fra deponeringsreglerne skal 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 forpligtelser og omkostningsrammer.
- Hvis dette gennemføres, kan deponeringsforpligtelsen helt afskaffes uden at forringe den offentlige styring.

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.

Fra og med 2013 har regionerne inden for en årlig ramme på 400 mio. kr. haft adgang til fritagelse for deponering ved indgåelse af OPP-kontrakter.

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.

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 offentligt-private samarbejde er blevet begrænset.