

11. september 2013
Økonomiforvaltningen
Kultur- og Fritidsforvaltningen
Teknik- og Miljøforvaltningen

STRATEGI FOR OFFENTLIG- PRIVAT PARTNERSKAB



KØBENHAVNS KOMMUNE

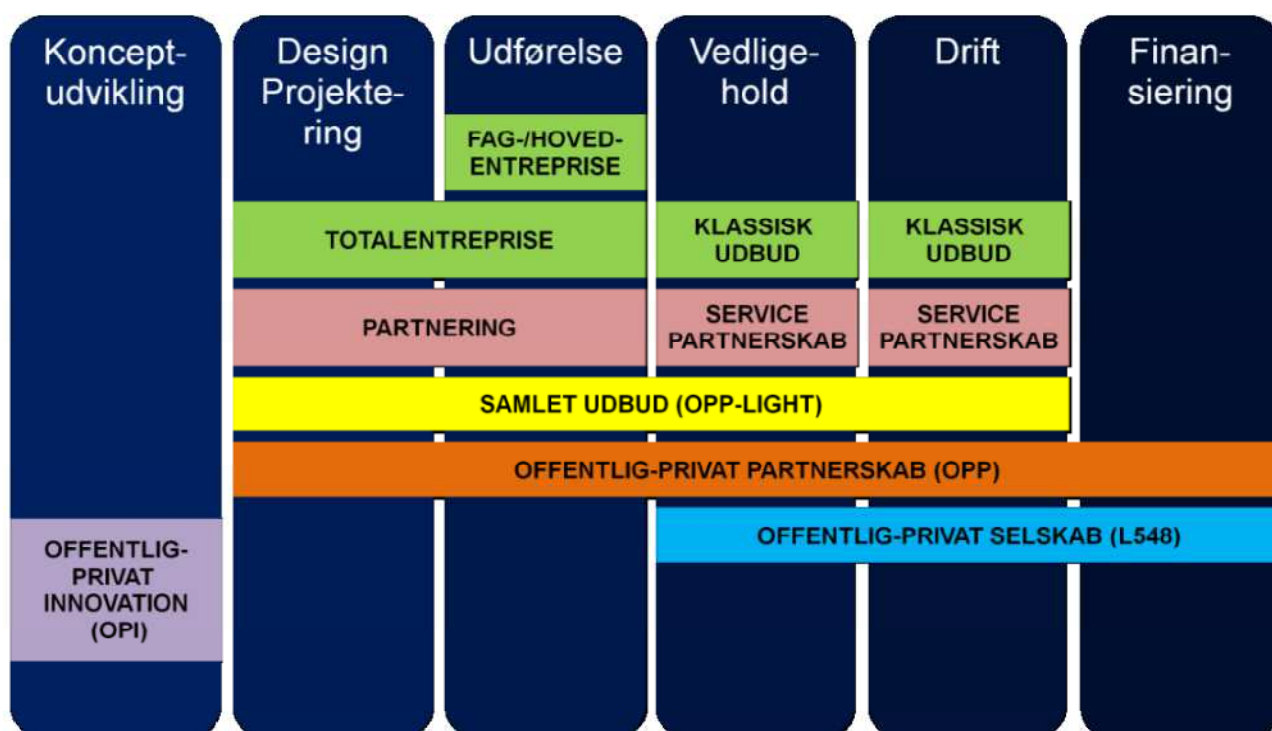
1. Indholdsfortegnelse

1.	Indholdsfortegnelse	2
2.	Konklusion	3
2.1	Indledning	3
2.2	Anbefalinger.....	3
3.	Baggrund og formål	4
4.	Grundlag.....	5
5.	Introduktion til OPP	5
6.	Status for OPP i udlandet, i Danmark og i Københavns Kommune	5
6.1	OPP i udlandet og i Danmark	5
6.1.1	Udlandet	5
6.1.2	Danmark.....	6
6.2	Kultur- og Fritidsforvaltningens og Teknik- og Miljøforvaltningens arbejde med OPP.....	6
7.	Fordele og ulemper ved OPP	7
7.1	Risikoafløftning	7
7.2	Finansiering.....	8
7.2.1	Med privat finansiering	8
7.2.2	Med offentlig finansiering	9
7.3	Deponeringsforpligtelse i forbindelse med OPP.....	10
7.3.1	Hvilke muligheder er der for at opnå nedslag i deponeringsbeløbet?.....	11
7.4	Skat og moms.....	11
7.5	Drift og vedligeholdelsesforpligtelser.....	12
7.6	Standardmodeller og udgifter til rådgiver	12
7.7	Kontraktudløb og behov for ændringer undervejs.	13
7.8	Tinglysningsafgift i OPP.....	13
7.9	Konkurrencesituation	13
8.	Innovation	14
9.	Skema over muligheder og udfordringer ved OPP	14
10.	Bilag	16
11.	Kildeliste	16

2. Konklusion

2.1 Indledning

Offentlig Privat Partnerskab (i det følgende forkortet OPP) er en form for offentlig-privat samarbejde, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, etablering, drift og vedligeholdelse samtænkes i udbuddet af en offentlig investering, som regel i form af et bygge- og anlægsprojekt. I nedenstående model ses OPP sammenholdt med andre former for offentlig-privat samarbejde, herunder Offentlig- Privat Innovation (OPI).



Der hersker fortsat tvivl, om og hvornår det kan betale sig at bruge OPP, idet OPP har en række fordele men også en række ulemper i forhold til traditionelle udbud af offentlige opgaver. Da Københavns Kommune altid bør anvende alle relevante metoder for at få mest muligt for sine penge **anbefales** det på den baggrund, at OPP fortsat skal overvejes i forbindelse med kommunens bygge- og anlægsaktiviteter, dog under hensyn til nedennævnte anbefalinger og kommunens anlægsstrategi.

2.2 Anbefalinger

På baggrund af OPP-strategien **anbefales** det,

- at Københavns Kommune alene i større bygge- og anlægsprojekter foretager en konkret vurdering af, om der kan være fordele ved at bruge OPP-modellen henset til den omfattende proces og udgifterne forbundet hermed¹.
- at Københavns Kommune som udgangspunkt anvender offentlig finansiering, men at finansieringsformen fastlægges efter en konkret totaløkonomisk vurdering.

3. Baggrund og formål

Nærværende strategi for Offentlig-Privat Partnerskab (OPP) udspringer af ”Aftale om budget 2013 for Københavns Kommune”, hvori der på side 57 bl.a. er anført:

”Katalog med konkrete initiativer, herunder strategi for OPP i Københavns Kommune

*Ekspertgruppen skal fokusere på tiltag, som kommunen umiddelbart selv kan sætte i værk såsom den direkte erhvervsservice, den kommunale arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesindsats, den arbejdsmarkedsrettede afklaringsindsats i forhold til f.eks. sygdom, lokalplan forhold, afgiftsstrukturer, øresundsregionalt samarbejde, infrastruktur med videre på tværs af forvaltningerne. Derudover skal ekspertgruppen skitsere, hvordan Københavns Kommune som virksomhed bedst kan agere vækstorienteret og bidrage til at skabe et frugtbart innovations- og investeringsmiljø, herunder f.eks. omkring indkøbspolitikken. **Ekspertgruppen skal udarbejde en strategi for OPI og OPP, herunder belyse fordele og ulemper ved anvendelse af OPP og OPI modeller.** Endelig skal ekspertgruppens arbejde også kunne give input til igangværende projekter og analyser som f.eks. trængselskommissionen, øresundsmetro, regeringens hovedstadsstrategi samt nedsatte vækstteams.*

*Den endelige afrapportering fra ekspertgruppen skal finde sted i foråret 2013 og skal have form af et handlingsorienteret katalog over de konkrete tiltag, Københavns Kommune skal iværksætte for at skabe endnu bedre forhold for de københavnske virksomheder. Et centralt element i afrapporteringen er en inddragelse af relevante aktører i dels processen, dels i en kommende implementering af de konkrete tiltag. Ekspertgruppen sekretariatsbetjenes af Økonomiforvaltningen med inddragelse af KES.
....”*

Anbefalingerne fra ekspertgruppen for erhvervsklimaet i København blev præsenteret den 6. maj 2013 til Overborgmesteren og Teknik- og Miljøborgmesteren og erhvervslivets organisationer. ØU blev orienteret om anbefalingerne den 21. maj 2013, og det forventes, at en stor del af de anbefalede indsatser vil blive realiseret med Budget14 under temaet ”Vækst og beskæftigelse”.

I forlængelse af ”Aftale om budget 2013 for Københavns Kommune” er Økonomiforvaltningen, i samarbejde med Kultur- og Fritidsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen blevet bedt om at udarbejde en strategi for OPP. Strategien har været forelagt Ekspertgruppen v/ Leif Beck Fallesen.

Formålet med strategien er at vurdere, om og i hvilket omfang Københavns Kommune skal benytte sig af OPP fremadrettet i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter.

Der indgår ikke en strategi for OPI, da der i 2011 (2011-280967) blev redegjort herfor.

¹ Det fremgår af udkast til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri, som forventes vedtaget 1. september 2013, at kommunen ved en anslået entreprisepå over 20 mio. kr. skal lave en totaløkonomisk vurdering, og at der i den forbindelse skal tages stilling til, om OPP er en relevant organiseringsform. Bekendtgørelsen gælder ikke ved udførelse af anlægsopgaver.

4. Grundlag

I arbejdet med strategien er inddraget rapporter o.l. vedr. OPP og nært beslægtede emner samt relevant viden og erfaringer i forhold til OPP og bygge- og finansieringsforhold. Herunder er der taget kontakt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Bygningsstyrelsen, som har flere konkrete erfaringer med OPP end Københavns Kommune.

Generelt er der i de senere år skrevet rigtig meget om OPP i Danmark, men det er svært at sammenligne OPP- projekter og lave referenceberegninger i forhold til traditionelle udbud.

Ved gennemgang af det tilgængelige materiale om OPP er det vigtigt at holde sig for øje, at der er mange interessenter herunder bl.a. rådgivere, entreprenører og finansieringskilder.

På den baggrund er det vigtigt, at kommunen foretager en objektiv vurdering af OPP-modellen, og de fordele og ulemper, den kan give kommunen.

5. Introduktion til OPP

OPP er en form for offentlig-privat samarbejde, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, etablering, drift og vedligeholdelse samtænkes i udbuddet af en offentlig investering, som regel i form af et bygge- og anlægsprojekt.

Kernen i OPP er, at det offentlige finder en privat leverandør til ikke blot at gennemføre et byggeprojekt men også til at drive byggeriet. Det medfører et stort incitament for den/de private til at udtænke langtidsholdbare løsninger og løse opgaven rigtigt fra starten.

OPP kan enten gennemføres med offentlig eller med privat finansiering. En OPP-kontrakt løber typisk mellem 15 og 30 år. Det antages af nogle, at OPP kan give totaløkonomiske fordele, fordi den private leverandør som nævnt har mulighed for og incitament til at vælge de løsninger, der er mest effektive set på tværs af anlæg, drift og vedligeholdelse over en længere periode. Samtidig indebærer OPP en systematisk funderet deling af risici, der har til formål at sikre, at henholdsvis den offentlige og den private part bærer ansvaret for de risici, de hver især kan varetage bedst og billigst. Det antages således, at hver part gør det, de er bedst til.

6. Status for OPP i udlandet, i Danmark og i Københavns Kommune

6.1 OPP i udlandet og i Danmark

6.1.1 Udlandet

Fra Storbritannien, hvor der siden 1990'erne har været meget fokus på OPP ((Public–Private Partnership (PPP) og Private Finance Initiative (PFI)), er erfaringerne blandede men overvejende positive i forhold til tids- og budgetoverskridelse. Anders Eldrup og Peter Schütze skriver i deres rapport om OPP, at:

”It is generally acknowledged that the PPP model significantly increases the timeliness and the ability to remain within the budget in the construction of an infrastructure asset. However, the extent to which value for money is maximized is still under scrutiny. Current research and practice developed in the UK focuses on where, when and how PPP model should be employed in order to maximize value for money.”

Anders Eldrup og Peter Schütze skriver videre, at

”Evaluations from the NAO on PFIs have highlighted that the UK government (i.e. HM Treasury) needs to act as a more intelligent customer in the procurement and management of projects because the PPP model has resulted in a slow and expensive procurement process, insufficiently flexible contracts, a lack of transparency of the future liabilities and the perception that some equity investors have made windfall gains.”

Der er således ikke i Storbritannien et entydigt billede af, at OPP (PPP)/PFI er en bedre/billigere måde at bygge offentlige anlæg på, men at det afhænger meget af den enkelte OPP-kontrakt og de konkrete forhold.

6.1.2 Danmark

Siden den første OPP-kontrakt blev indgået i 2005, er der samlet set kun igangsat/gennemført 19 OPP-projekter, men Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at de har kendskab til flere projekter, der er i planlægningsfasen.

Blandt de danske kommuner og regioner er OPP stadig en forholdsvis uafprøvet samarbejdsform, og man har derfor fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens side indsamlet de erfaringer, der er gjort i en mindre rapport, ligesom man har udarbejdet vejledninger og kontraktgrundlag. Rapporten peger på en række positive effekter af OPP, men da rapporten kun er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt de ordregivende myndigheder, og ikke en egentlig beregning på totaløkonomiske fordele, er det tvivlsomt, hvor stor vægt man kan tillægge rapporten. Herudover bemærkes, at ingen af de danske OPP-kontrakter er udløbet, idet OPP-kontrakterne som nævnt typisk løber mellem 15 og 30 år. Det er således ikke muligt på nuværende tidspunkt at opgøre, om OPP-kontrakterne samlet set har været en succes i Danmark.

Det bemærkes at Bygningsstyrelsen, som er den offentlige myndighed, der har gennemført flest OPP-projekter, er begejstrede for modellen. Bygningsstyrelsen har oplyst til Kultur- og Fritidsforvaltningen, at de byggerier som Bygningsstyrelsen har gennemført som OPP, er karakteriseret ved 1) færre fejl og mangler end traditionelle byggeentrepriser, 2) færre klager fra brugerne af bygningen sammenlignet med bygninger opført på traditionel vis, 3) færre mangelrelaterede huslejenedslag, dvs. bygningen lever op til det aftalte, 4) høj målopfyldelse i forhold til energimål, 5) mindre ressourceforbrug på bygherreside og rådgiverside i både forberedelsesfasen og udførelsesfasen.

6.2 Kultur- og Fritidsforvaltningens og Teknik- og Miljøforvaltningens arbejde med OPP

Hovedparten af Københavns Kommunes byggeprojekter varetages af Kultur- og Fritidsforvaltningen, Københavns Ejendomme, som på baggrund af Budgetaftale 2012 løbende har vurderet, om der kunne være egnede OPP-projekter.

Kultur- og Fritidsforvaltningen indstillede den 29. november 2012, at en ny skøjtehal i Ørestad Syd skulle opføres som OPP, men ved BR-beslutning den 29. november s.å. blev det af tidsmæssige hensyn besluttet ikke at gennemføre projektet som OPP. I forbindelse med planlægningen af projektet vurderede revisionsfirmaet PWC, at totaløkonomien under de givne omstændigheder i øvrigt var den samme, uanset om kommunen brugte OPP eller ej, fordi der på det tidspunkt allerede var brugt penge på projektering af projektet som hovedentreprise.

Kultur- og Fritidsforvaltningen indstillede endvidere den 22. februar 2013, at Kultur- og Fritidsforvaltningen arbejder videre med at udvikle et OPP-projekt vedr. et svømmebad i Ørestad. Indstillingen blev tiltrådt, men der blev ikke fundet de nødvendige 500.000 kr. til en forundersøgelse i forbindelse med overførselssagen. Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser, at der er fremsat budgetforslag om det i forbindelse med budget 2014.

Herudover er der, efter det oplyste, ikke igangsat OPP-projekter i Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Teknik- og Miljøforvaltningen, som blandt andet varetager kommunens anlægsprojekter og styrer disse i henhold til forvaltningens Anlægsstrategi (som vedtaget af BR), har oplyst, at der ikke er igangsat projekter, hvor OPP-modellen anvendes, men at forvaltningen ligesom Kultur- og Fritidsforvaltningen arbejder med flere projekter vedr. Offentlig-Privat Samarbejde (OPS). I forhold til Teknik- og Miljøforvaltningen kunne det hovedsagelig være relevant at overveje OPP i forhold til større infrastrukturprojekter.

7. Fordele og ulemper ved OPP

I det følgende gennemgås generelle fordele og ulemper ved brug af OPP-modellen blive.

7.1 Risikoafløftning

Risikodelingen mellem den offentlige myndighed og den private leverandør i et OPP er et centralt element. I et OPP overtager OPP-leverandøren bygherrerollen og det ansvar, der følger med den. Derfor er risikodelingen anderledes end i traditionelle entrepriser.

Risikodelingen skal blandt andet skabe en ramme for, at der kan opnås totaløkonomiske fordele. Risikodelingen er også en vigtig drivkraft for, at projekterne bliver klar til tiden og til den aftalte pris, fordi risikoen for eventuelle forsinkelser eller fordyrelser sædvanligvis flyttes fra den offentlige myndighed til den private OPP-leverandør.

Hensigten med en ændret risikodeling i OPP-projekter er at sikre, at den part, der kan løfte en bestemt risiko bedst og billigst, har ansvaret for netop denne risiko. Eksempelvis har en OPP-leverandør, der varetager etableringen af et anlæg, bedre mulighed for at påvirke, hvornår anlægget kan tages i brug end den offentlige myndighed. Derfor pålægges ansvaret for overholdelse af tidsplanen som regel den private leverandør i et OPP-projekt. Det betyder også, at udgifter forbundet med eventuelle forsinkelser påhviler OPP-leverandøren.

En række risici er sædvanligvis overført til den private leverandør i projekterne, fx risici for overholdelse af tidsplanen og risici, der er forbundet med langsigtet drift og vedligeholdelse af anlægget.

I de danske projekter er der herudover visse risici, der som regel fastholdes hos den offentlige myndighed eller kun delvist overlades til den private OPP-leverandør. Det er bl.a. risici forbundet med forurening og grundforhold samt risiko for energipriser.

Disse risici er typisk uden for den private leverandørs umiddelbare kontrol. En årsag til at vælge at fastholde denne type risiko hos den offentlige myndighed er at undgå, at prisen for projektet bliver uforholdsmæssigt høj. Hvis en OPP-leverandør tildeles ansvar for forhold, der er uden for leverandørens styringsrum, vil leverandøren typisk sætte prisen for at bære risikoen højt for at skabe sikkerhed i projektet. I det tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at lade den offentlige myndighed bære risikoen.

Forbruget af energi er også en risiko, der ofte bæres af den offentlige myndighed eller deles mellem de to parter. I mange tilfælde vil brugerne af det endelige anlæg have indflydelse på energiforbruget, eksempelvis skoleelever på en skole eller ansatte i en kontorbygning. Samtidig har OPP-leverandøren indflydelse på energiforbruget igennem fx valg af installationer og byggematerialer. Dette kan være årsagen til, at denne risiko ofte deles mellem parterne.

Set fra kommunens side kræver den optimale fordeling af risici, at kommunen er godt klædt på i forhold til at kunne vurdere værdien af de forskellige risici, herunder vurdere om tilbudsgiver reelt kan holdes ansvarlig for den aftalte risikodeling. Kommunen vil særligt i starten i forbindelse med vurderingen af risici være afhængig af at inddrage ekstern rådgivning.

7.2 Finansiering

Hvis man vælger at benytte OPP-modellen, kan OPP-projektet overordnet struktureres efter to forskellige modeller: Med privat finansiering eller med offentlig finansiering.

7.2.1 Med privat finansiering

I OPP med privat finansiering varetager den private part den fulde investering ved siden af anlæg, drift og eventuelle øvrige opgaver. Den private leverandør betales typisk gennem løbende driftsbetalinger over kontraktperioden fra den offentlige myndighed.

Herudover kan der i visse OPP-projekter anvendes brugerbetaling til helt eller delvist at betale OPP-leverandøren. I danske OPP'er er erfaringen med brugerbetaling begrænset, der er dog visse eksempler, bl.a. i forbindelse med parkeringshuse og svømmehaller, og det kunne være en mulighed i forhold til Svømmebad i Ørestad. I OPP med privat finansiering indeholder driftsbetalingerne både betaling for OPP-leverandørens løbende drift og vedligehold, betaling for selve anlægsarbejdet, betalingen af OPP-leverandørens finansieringsomkostninger samt en eventuel afskrivning af anlæggets værdi over kontraktperioden.

Fordelen ved OPP med privat finansiering er, at modellen giver den private leverandør stærke økonomiske incitamerter for samtænkning af anlæg, drift og vedligehold gennem hele kontraktperioden. Dette er grundlag for antagelse om forbedret totaløkonomi, der af nogle antages

at være den væsentligste fordel ved OPP. Private financerers deltagelse i projektet kan også være med til at sikre fokus på, at projektet hænger godt sammen, herunder at det lever op til de teknisk-økonomiske forudsætninger igennem hele kontraktperioden.

Ulempen ved denne model er, at OPP-leverandørens finansiering af anlægsdelen sker til en højere rente end den, som kommunen i givet fald selv kan låne til. Det vil være med til at forøge den samlede pris for projektet. Økonomiforvaltningen vurderer, at den fordel det giver at have et stærkt økonomisk incitament ift. totaløkonomi, ikke opvejer den forøgede finansieringsudgift, som er forbundet med privat finansiering. Der findes dog ikke tilstrækkelig sikker dokumentation til at drage en endelig konklusion.

Anders Eldrup og Peter Schütze vurderer i deres rapport om OPP, at såfremt den private partner ikke overtager risici fra kommunen, vil finansieringsomkostningerne typisk være lidt højere (ca. 1 %) i OPP-projekter med privat finansiering, end hvis kommunen finansierer eller garanterer lånene.

Merudgiften til finansiering skyldes den illikviditetspræmie, som en privat investor vil kræve for at investere i OPP-projekter sammenlignet med at investere i likvide statsobligationer.

Det har ikke været muligt at efterprøve/dokumentere, om Anders Eldrup og Peter Schütze har ret i deres antagelse om, at privat finansiering kun koster 1 % ekstra, men KommuneKredit anslog i 2012, at forskellen er på 2,9 % i forhold til at låne pengene hos KommuneKredit. Umiddelbart er det Økonomiforvaltningens vurdering, at det lyder mest sandsynligt, at privat finansiering vil koste mere end 1 %, henset til kompleksiteten i at indgå i et OPP, men det afhænger af den rolle finansieringskilden forventes at spille.

Hvis finansieringskilden skal spille en mere aktiv rolle i OPP'et - dvs. påtage sig en øget risiko - må det forventes, at renteforskellen kan være mere end 1 % højere, henset til den risiko og det arbejde, der påtages.

Herudover er der den væsentlige fordel ved offentlig finansiering af et OPP-projekt, at kommunen – ligesom i andre kommunale byggerier - ikke skal deponere i henhold til deponeringsreglerne (udover i anlægsfasen). I et OPP med privat finansiering vil der derimod være en dobbelt belastning af likviditeten, idet der både skal deponeres, samtidig med at OPP-projektet skal finansieres af den private part.

Det kan dog ikke udelukkes, at det kan være hensigtsmæssigt at bruge privat finansiering, men det må afhænge af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. F.eks. projekter, hvor kommunens byggeri kun udgør en mindre del af det samlede byggeri. Herudover kan det også være hensigtsmæssigt at benytte privat finansiering fra fonde eller lign., som på fordelagtige vilkår ønsker at stille finansiering til rådighed for kommunen.

Økonomiforvaltningen **anbefaler** derfor, at kommunen som udgangspunkt anvender offentlig finansiering, men at det afhænger af en konkret totaløkonomisk vurdering.

7.2.2 Med offentlig finansiering

I OPP med offentlig finansiering, dvs. gennem lån i Kommunekredit (som forudsætter ledig låneramme/ låneadgang) og egenfinansiering, varetager den private leverandør anlæg og drift. Den offentlige part betaler en fastsat pris for anlægget ved ibrugtagning. Herefter betaler den offentlige myndighed løbende driftsbetalinger til den private part. Driftsbetalingerne dækker over drifts- og

vedligeholdelsesudgifter samt eventuelle øvrige ydelser, der indgår i OPP'et. Der afsættes ofte en garanti, der giver sikkerhed for, at den private part fortsat lever op til kontrakten i hele driftsperioden. Garantien er en ekstra omkostning i forhold til et traditionelt udbud uden brug af OPP-modellen. Til gengæld undgår kommunen løbende at afholde udbud af drift og vedligehold samt udgifter hertil.

Fordelen ved at anvende OPP med offentlig finansiering er, at den offentlige myndighed undgår en dyrere privat finansiering.

I et OPP med offentlig finansiering skal den offentlige myndighed alene deponere under anlægsfasen, idet det deponerede beløb frigives, når der betales for anlægget ved ibrugtagning.

Ulemperne ved offentlig finansiering er, at der i visse tilfælde i mindre grad kan blive tale om en samlet leverance fra en OPP-leverandør, da denne ikke har ejerskabet til aktivet i driftsperioden.

Incitamentsstrukturen i OPP med offentlig finansiering er heller ikke nødvendigvis helt så stærk som i OPP med privat finansiering. Årsagen til det er, at anlægget under projektet ejes af den offentlige myndighed. I et OPP med privat finansiering er anlægget OPP-leverandørens ejendom. Det giver den private leverandør et stærkere incitament til at sikre vedligeholdelsen af anlægget, end i et OPP med offentlig finansiering. I et OPP med offentlig finansiering er der ligesom i andre OPP-projekter en betalingsmekanisme, der skaber et godt incitament for OPP-leverandøren til at levere de aftalte ydelser. Ligeså stilles der krav til anlæggets tilstand ved kontraktens udløb, hvilket giver et væsentligt incitament til vedligeholdelse.

Til gengæld skal den offentlige myndighed ikke betale for at blive ejer af anlægget, når kontrakten udløber i modsætning til OPP med privat finansiering, hvor det er op til forhandling om, og hvad der skal betales for anlægget. Der bør altid ved privat finansiering tages stilling til, hvad der skal ske med anlægget efter kontraktperiodens udløb.

7.3 Deponeringsforpligtelse i forbindelse med OPP

Baggrunden for reglerne om deponering er, at en kommunes indgåelse af aftaler om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., herunder leje- og leasingaftaler skal sidestilles med og opfattes som lån, idet disse erstatter en lånefinansieret anlægsudgift. OPP forstås i denne sammenhæng som en lejeaftale. Idet kommunerne heller ikke har fri låneadgang, er formålet således at neutralisere den eventuelle likviditetsgevinst, som en kommune ellers på kort sigt kunne opnå ved fx gennem OPP at etablere et anlæg, der ikke under normale omstændigheder kan finansieres gennem lånoptagelse.

Deponeringsreglerne indebærer, at kommuner skal deponere et beløb svarende til det, finansieringen udgør af OPP-projektet, medmindre der anvendes ledig låneramme.

Deponeringen skal ske løbende i takt med opførelsen af anlægget. De deponerede midler er bundet i 10 år og frigives derefter over 15 år². Midlerne indsættes typisk på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponeres som obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut eller et realkreditinstitut.

² Der er stillet forslag om at deponeringsreglerne ændres, således at det deponerede beløb frigives ligeligt over en periode på 25 år. Det forventes, at de nye reglerne træder i kraft pr. 1. januar 2014.

Tilskrevne renter af de deponerede midler vil kunne frigøres løbende over deponeringsperioden. Det skal bemærkes, at de midler som kommunen deponerer ved privatfinansieret OPP, forrentes på samme måde som andre likvide midler, og at de tilskrevne renter vil kunne frigøres løbende over deponeringsperioden. Dette mindsker en eventuel prisforskel på offentlig og privat finansiering.

Som udgangspunkt skal der ske deponering uanset om et OPP sker med privat eller offentlig finansiering. I et OPP med offentlig finansiering falder kommunens deponeringspligt bort, når kommunen betaler for anlægget ved ibrugtagningstidspunktet.

Deponeringsreglerne medfører overordnet, at det ikke er muligt for en kommune at gennemføre et projekt som OPP, som kommunen ikke har midler til at gennemføre på egen hånd. Selv om kommunen altså ikke betaler den fulde sum til den private leverandør umiddelbart i forbindelse med udførelse af anlægsarbejdet, skal kommunen deponere et beløb svarende til det beløb, den private leverandør løbende anvender på opførelsen af byggeriet.

Der har i den seneste tid været lagt pres på regeringen for at droppe deponeringsforpligtelsen for OPP, men det har der ikke været politisk opbakning til, derimod er der opbakning til at forhøje deponeringsfritagelsespuljen, jf. nedenfor, samt ændre frigivelsesperioden således at det deponerede beløb frigives med en femogtyvendedel fra den dato, anlægget ibrugtages.

7.3.1 Hvilke muligheder er der for at opnå nedslag i deponeringsbeløbet?

For at understøtte anvendelsen af OPP i kommunerne er der i de senere år etableret en årlig lånepulje ved de årlige økonomiaftaler med staten, hvorfra der kan søges om låneadgang og/eller deponeringsfritagelse til OPP-projekter med besparelses- og effektiviseringspotentiale. Puljen er i 2013 på 100 mio. kr. og i 2014 på 150 mio. kr.

For at komme i betragtning til en dispensation fra den kommunale lånepulje skal kommunen udarbejde en konkret ansøgning med en beskrivelse af projektet. Beskrivelsen skal redegøre nærmere for, hvordan det offentlige-private partnerskab overordnet er struktureret, herunder for hvorvidt og hvordan den private leverandør er involveret i finansiering, design, etablering og drift af projektet, og skal indeholde oplysninger om projektets baggrund, projektets formål, projektets aktiviteter, projektets tidsplan, projektets budget og relevansen af, at projektet gennemføres som OPP.

Størrelsen af den dispensation, der tildeles, afhænger bl.a. af det ansøgte beløbs størrelse og de øvrige ansøgninger om dispensation fra OPS-puljen.

Herudover kan man søge dispensation til deponeringsfritagelse / lån fra andre lånepuljer, der ikke har særligt fokus på OPP.

Under alle omstændigheder synes der at være tale om en relativt lille deponeringsfritagelse set i lyset af, at det pga. kompleksiteten i OPP-projekter ikke kan anbefales, at kommunen bruger OPP-modellen på mindre bygge- og anlægsprojekter.

7.4 Skat og moms

Det er centralt for totaløkonomien i OPP-projekter, at det tilrettelægges således, at OPP-leverandøren i projektet kan anerkendes af SKAT som reel ejer af ejendommen/anlægget i skatte- og momsmæssig henseende med heraf følgende ret til at foretage fradrag for skattemæssige afskrivninger på ejendommen/anlægget og ret til at foretage fradrag for moms af opførelsesomkostningerne.

Det gav særligt i forbindelse med de første OPP'er anledning til store problemer, men det er ikke nogen større hindring i forhold til OPP i dag.

7.5 Drift og vedligeholdelsesforpligtelser

Københavns Kommune har i en længere årrække haft et vedligeholdelseftefterslæb på en række kommunale bygninger og anlæg, som skyldes nedprioritering i forhold til andre kommunale opgaver. Som beskrevet under pkt. 7.1 vil risici, der er forbundet med langsigtet drift og vedligeholdelse af anlægget typisk påhvile OPP-leverandøren, hvilket har den fordel, at der ikke løbende skal laves en politisk prioritering i forhold til vedligeholdelse. Omvendt har det den ulempe, at Københavns Kommune reelt set har bundet budgettet i 15-30 år med deraf følgende mindre fleksibilitet og mulighed for politisk prioritering.

Det bemærkes, at såfremt der er et kommunalt ønske om at sikre privat drift og vedligeholdelse af kommunens bygninger og anlæg i 15-30 år, er der ikke noget til hinder for, at kommunen indgår kontrakt herom uden brug af OPP-modellen. Det skal dog påpeges, at indgåelse af meget langvarige kontrakter betyder mistet fleksibilitet i den løbende økonomiske prioritering, ligesom det kan være svært på kontraktindgåelsestidspunktet at vurdere de fremtidige forhold og behov. Derimod kan der muligvis opnås en økonomisk gevinst ved indgåelse af langvarige kontrakter.

Det antages generelt, at den lange kontraktperiode i et OPP skaber et stærkt incitament for den private OPP-leverandør til at vælge de løsninger, der er mest effektive på længere sigt, for at undgå at drift- og vedligeholdelsesarbejdet i længden vil give OPP-leverandøren store udgifter. Det resulterer ofte i en antagelse af, at totaløkonomien set fra kommunens side bliver bedre end den ellers ville have været. I den relation kan det konstateres, at der i forbindelse med et almindeligt udbud ligeledes er mulighed for at lægge stor vægt på totaløkonomien, hvis det er det, kommunen ønsker.

7.6 Standardmodeller og udgifter til rådgiver

Med henblik på udbredelse af OPP har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdet standardmodeller og vejledninger.

Formålet med standardmodellerne er at gøre det lettere at etablere OPP'er, og dermed at begrænse behovet for at anvende ekstern rådgivning. Modellerne giver vejledning i de fleste spørgsmål, der typisk anvendes ekstern rådgivning til at løse. Det kan dog i forbindelse med visse projekter fortsat være nødvendigt at anvende ekstern rådgivning. Det kan fx være til at gennemføre en OPP-forundersøgelse, særligt i betragtning af, at Københavns Kommune ikke har tidligere erfaringer med OPP.

Herudover indeholder standardmodellerne ikke vejledning, der kan bruges som erstatning for relevant rådgivning i projektet, herunder teknisk rådgivning. Derfor kan der fortsat være et stort

behov for at inddrage tekniske rådgivere, især under hensyn til at der er tale om en kontraktperiode på 15-30 år, som kan indbefatte mange komplicerede elementer, herunder løbende drift og vedligeholdelse. Ligeledes kan der i kontaktperioden være behov for teknisk bistand til at vurdere, om OPP-kontrakten overholdes.

Det bemærkes hertil, at kommunen også afholder udgifter til teknisk rådgivning mv. i forbindelse med kommunens øvrige udbud.

7.7 Kontraktudløb og behov for ændringer undervejs.

Når man indgår en OPP-kontrakt, vil det være meget svært at se 30 år frem i tiden, hvilket kan have betydning for forhandlingsforløbet. F.eks. kan børnetallet i et område være væsentligt ændret, således at der ikke længere er behov for en skole eller daginstitution i det pågældende område. Det kan betyde, at kommunen ikke har behov for at få drevet og vedligeholdt skolen, og at man under andre omstændigheder ville have lukket eller solgt skolebygningerne. Det taler for, at OPP primært bruges på projekter, hvor behovet forventes uændret i en længere årrække.

I OPP-kontrakter er der naturligvis mulighed for at indsætte genforhandlingsklausuler, men det kan være svært at gennemskue på kontraktindgåelsestidspunktet, hvad indholdet og konsekvensen skal være i en genforhandlingsklausul, og ikke mindst hvem, der skal bære hvilke omkostninger og risici. Der er dog i en vis grad taget højde herfor i OPP-modellerne.

Ligeledes kan det være svært på kontraktindgåelsestidspunktet at tage stilling til, hvad der skal ske med anlægget efter kontraktens udløb. Skal kommunen have mulighed for at købe anlægget og til hvilken pris og i hvilken stand? Også her yder OPP-modellerne med tilhørende vejledning en vis bistand.

7.8 Tinglysningsafgift i OPP

Såfremt det besluttet, at kommunen skal købe byggeriet/anlægget efter OPP-kontraktens udløb, skal kommunen være opmærksom på, at det vil kræve en berigtigelse af handlen, som vil koste yderligere ca. 0,6 % af bygningens købesum i tinglysningsafgift. Denne udgift kan undgås, hvis kommunen får tinglyst adkomst til ejendommen i forbindelse med kontraktindgåelse (opførelse af bygningen/anlægget).

7.9 Konkurrencesituation

Såfremt kommunen har et ønske om også at tilgodese små og mellemstore entreprenørvirksomheder i forbindelse med kommunale byggerier, er brug af OPP-modellen ikke den mest egnede strategi, da OPP umiddelbart som nævnt indledningsvis kun er interessant for større entreprenørvirksomheder. OPP kræver, at den pågældende entreprenørvirksomhed har kapacitet til at danne et konsortium med et driftsselskab og evt. en finansieringskilde. Det bemærkes dog, at de små og mellemstore entreprenørvirksomheder fungerer som underleverandører, og at de små og mellemstore entreprenørvirksomheder under alle omstændigheder ville have svært ved at påtage sig større projekter.

Ved gennemgang af de udbudte OPP-projekter i Danmark ses der en klar tendens til, at det er de samme få entreprenørvirksomheder/konsortier, der vinder projekterne, og at der generelt er relativt få, der ender med at afgive endeligt tilbud. De relativt få afgivne tilbud kan skyldes mange forhold herunder, at der er tale om en ressourcekrævende udbudsproces. Uanset hvad begrundelsen er for de relativt få afgivne tilbud, kan det have betydning for konkurrenceudsættelsen.

I forhold til konkurrenceudsættelsen bemærkes det, at langt de fleste OPP'er pga. deres kompleksitet er gennemført efter reglerne om konkurrencepræget dialog, hvilket kan have betydning for, om der opnås tilstrækkelig konkurrence.

Den konkurrenceprægede dialog gennemføres ved en prækvalifikationsrunde som ved et begrænset udbud. Her udvælger den ordregivende myndighed de ansøgere, som den vil gå i dialog med. Der skal mindst udvælges tre ansøgere.

Når den ordregivende myndighed har udvalgt de egnede ansøgere, indleder den selve dialogfasen. Under dialogen kan alle aspekter af kontrakten blive drøftet – risikofordeling, finansiering mv. Dialogfasen fortsætter indtil den ordregivende myndighed har indkredset den eller de løsninger, der kan opfylde dens behov og krav.

Såfremt Københavns Kommune vælger at udbyde en opgave efter OPP-modellen, skal der tages stilling til, om kommunen ønsker at benytte sig af udbudsformen konkurrencepræget dialog henset til kommunens begrænsede erfaringer med OPP.

Det skal bemærkes, at staten i forbindelse med deres første udbud benyttede sig af konkurrencepræget dialog, men at man nu er gået over til at udbyde OPP-projekter på traditionel vis, idet man ikke længere betragter udbuddene som særligt komplekse.

8. Innovation

Det er ofte fremhævet i debatten vedr. OPP, at OPP med sin fokus på totaløkonomi er med til at fremme innovation ud fra en tankegang om, at parterne i et OPP har større incitament til at finde på innovative løsninger for at opnå en bedre totaløkonomi.

Dette synspunkt er ikke nødvendigvis en entydig sandhed, idet der lige så vel kan være bedst totaløkonomi i at vælge velkendte løsninger. Herved kan en OPP-leverandør minimere risikoen, for at projektet ikke holder de økonomiske rammer, hvilket er i OPP-leverandørens interesse.

9. Skema over muligheder og udfordringer ved OPP

I skemaet nedenfor er det forsøgt at opstille nogle af fordelene og ulemperne ved OPP i oversigtsform.

Kategori	Mulighed ved OPP	udfordring ved OPP
Tid	OPP- projekter har en større tendens til at blive leveret til tiden, fordi kommunens betalinger til OPP-leverandøren først påbegyndes, når aktivet tages i	OPP-projekter kan tage længere tid at få igangsat, fordi der er flere kontraktforhold, der skal afklares.

	brug.	
Totaløkonomi	Mulighed for bedre totaløkonomi, fordi OPP-leverandøren har ansvar for både anlæg og drift og dermed en kommerciel egeninteresse i at sammentænke og optimere alle projektets delelementer.	Det er uvist, om totaløkonomien er bedre i et OPP.
Budgetsikkerhed	Der er en høj grad af budgetsikkerhed i et OPP i hele kontrakt perioden, idet alle udgifter som udgangspunkt fastlægges på kontraktindgåelsestidspunktet.	Der er mindre fleksibilitet i forhold til budgettering og i forhold til ændringer i projektet. Der er en risiko for, at kommunen kommer til at betale en risikopræmie for at opnå budgetsikkerheden.
Deponering	Der kan opnås en vis dispensation fra reglerne om deponering, hvilket kan give en likviditetslettelse. Kommunen opnår renteafkast af de deponerede midler.	Der stilles som udgangspunkt krav om deponering af et beløb svarende til finansieringen.
Finansiering	Der er mulighed for (delvist) at få finansieret et projekt, uden at have pengene i kommunekassen.	Hvis der benyttes privatfinansiering, vil finansieringsomkostningen være min. 1 % højere end offentlig finansiering.
Konkurrenceudsættelse	Der vil ofte være mulighed for at bruge konkurrencepræget dialog som udbudsform, hvilket kan bevirke, at man får en bedre løsning.	Der er relativt få OPP-leverandører, hvilket mindsker konkurrencen. Dog vil markedsføring af konkrete OPP-projekter formentlig kunne øge antallet af aktører.
Innovation	Anvendelsen af OPP er med til at fremme innovation pga. OPP-leverandørens incitament til optimering.	Innovation kan også opnås på andre former for udbud.
Drift og vedligehold	OPP-kontrakten modvirker vedligeholdelsefterslæb. Kommunen har større sikkerhed for udgifterne til drift og vedligehold i kontraktperioden og kommunen slipper for at skulle genudbyde.	Kommunen mister økonomisk fleksibilitet.
Risikodeling	Mere hensigtsmæssig risikofordeling, herunder overførsel af risici fra kommunen til OPP-leverandøren.	Den private partner vil skulle betales for den øgede risiko, som han påtager sig i et OPP.

10. Bilag

1. Overblik over de danske OPP-projekter - Konkurrence- og forbrugerstyrelsen: Erfaringer fra de danske OPP-projekter, 2012, s. 21

11. Kildeliste

1. Konkurrence- og forbrugerstyrelsen: Erfaringer fra de danske OPP-projekter, 2012
2. Konkurrence- og forbrugerstyrelsen: Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP), 2012
3. Anders Eldrup og Peter Scütze: Organization and financing of public infrastructure projects, 2013
4. PWC: OPP-forundersøgelse vedrørende opførelse af en ny skøjtehal, 2012
5. Kommunekredit: OPP med offentlig finansiering, 2012
6. Deloitte: Ørestadsbadet som OPP, 2012
7. Velfærdsministeriet: Rapport om Offentlige-Private-Partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekendtgørelsen, 2008
8. KL: Seks modeller for offentlig-privat samarbejde – En guide til kommunerne, 2010
9. Scottish Futures Trust: Review of Operational PFI/PPP/NPD Projects, 2011
10. Kammeradvokaten: Bilag A: Notat om skat og moms i OPP, ikke dateret