

# Ti år med OPP i byggeriet - erfaringer og muligheder

Offentligt-private partnerskaber (OPP) har i år været anvendt i 10 år i dansk byggeri. Men brugen af modellen er fortsat begrænset. Nogle få rammebetingelser, særligt deponeringsreglen, har stået i vejen for dens udbredelse. Hvis ikke rammebetingelserne ændres, er det derfor tvivlsomt, om OPP-modellen vil udbredes hurtigere fremover. Da rammebetingelserne ikke er ideelle, bør det for konkrete byggeprojekter nøje overvejes, om de mål, som har ligget bag ønsket om at anvende OPP, kan nås på andre måder. OPP-modellens fordele kommer for alvor til sin ret, hvor man kender de præcise funktionskrav mange år frem, og hvor der vil være klare gevinster ved tidlig inddragelse af private.

## 10 år med OPP

OPP er en samlebetegnelse for et formaliseret samarbejde, hvor en offentlig part indgår i et partnerskab med en privat aktør om løsningen af en offentlig opgave.

Selv om OPP i princippet kan omfatte mange typer offentlige opgaver, har modellen i Danmark indtil videre hovedsagligt været anvendt i anlægs- og byggeopgaver. Her er kernen, at den offentlige part udbyder både projekteringen og etableringen af byggeriet samt varetagelsen af den efterfølgende vedligeholdelse og drift i én samlet opgave.

I mange tilfælde overdrages finansieringen af byggeriet ligeledes til den private part. I kontraktperioden, der strækker sig over 20-30 år, lejer det offent-

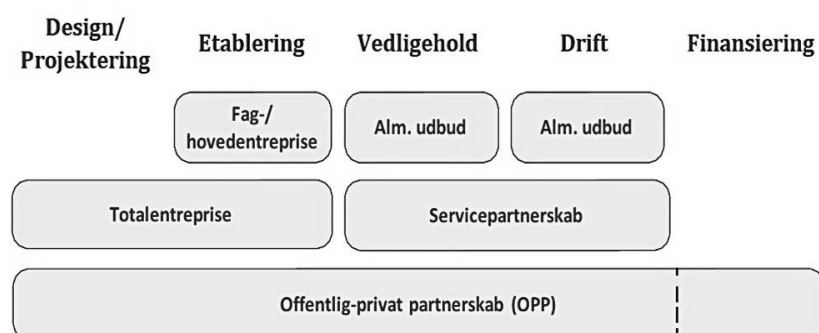
lige sig så ind, typisk med en forpligtelse til at købe bygningerne tilbage ved kontraktens ophør.

OPP adskiller sig fra mere traditionelle måder at organisere offentligt byggeri, da private aktører inddrages i større omfang, og ved at udbuddet af forskellige opgavedele indgår i én samlet pakke. I OPP kan det offentliges rolle bedst betegnes som en bestiller, hvorimod bygherrerollen overdrages til den private OPP-leverandør.

Figur 1 illustrerer OPP-modellen sammenholdt med andre udbredte modeller for organiseringen af offentlige anlægs- og byggeopgaver.

Det første danske OPP-projekt løb af stablen i 2005, hvor der blev indgået kontrakt om opførelsen

Figur 1: Modeller for organiseringen af offentlige anlægs- og byggeopgaver



Note: Figur fra 'Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP)' (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2014).

og driften af skolen i Vildbjerg i Herning Kommune (daværende Trehøje Kommune). Dermed har modellen 10 års historik i Danmark.

Spørgsmålet, der rejser sig, er om modellen har en fremtid og i hvilket omfang?

### Hvorfor vælge OPP?

OPP-modellen indeholder en række teoretiske fordele i forhold til andre mere traditionelle organisationsformer som eksempelvis en totalentreprise. De teoretiske fordele udgør bevæggrunde for at vælge modellen.

Den grundlæggende idé bag OPP-modellen er, at sammentænkningen af de forskellige opgavedele og tidsperspektivet giver et naturligt fokus på projektets totaløkonomi. I stedet for, at beslutninger træffes ud fra kortsigtede økonomiske konsekvenser, indtænkes de langsigtede omkostninger både i materialevalget og i de specifikke løsninger.

Den private bygherre, der også skal varetage den efterfølgende vedligeholdelse, har således en interesse i at vælge holdbare og slidstærke materialer og løsninger. Dette giver en bedre kvalitet i byggeriet.

Derudover opnår den offentlige bestiller i et OPP-projekt en gevinst i form af at kende de årlige udgifter i mange år frem i tiden. Eksempelvis vil en kommune, der vælger at opføre en skole som OPP, være bekendt med de præcise udgifter hertil i en periode på 20-30 år. Dette øger budgetsikkerheden.

Der kan også være mere pragmatiske fordele, og dermed bevæggrunde, for at anvende OPP-modellen. Dette gælder særligt i forhold til adgangen til alternativ finansiering. Over de seneste årtier har presset på de offentlige udgifter været stadigt voksende, ikke mindst på anlægsbudgetterne. Mange offentlige byggeopgaver har derfor en likviditetsmæssig udfordring. Denne udfordring kan umiddelbart løses ved at opnå adgang til privat finansiering gennem OPP.

### Virkeligheden: Barrierer og ulemper

De teoretiske fordele ved OPP bliver imidlertid ofte overskygget af de barrierer den offentlige bestiller oplever og af de ulemper, der har vist sig at være iboende i OPP-modellen.

En kvantitativ spørgeskemaundersøgelse<sup>1</sup> viser, at 72 % af de danske kommuner og regioner overvejer at bruge OPP-modellen. Der er altså en forholdsvis stor opbakning til ideen om OPP. Resultatet peger dog samtidig mod, at de offentlige parter støder på afgørende barrierer, når de overvejer modellen.

**Tabel 1: Væsentlige bevæggrunde og barrierer for OPP**

#### Bevæggrunde

- Mulighed for privat finansiering
- Større fokus på totaløkonomi
- Bedre kvalitet i byggeriet
- Budgetsikkerhed
- Ideologi
- Midlertidige OPP-puljer

#### Barrierer

- Dyrere privat finansiering
- Transaktionsomkostninger
- Lav fleksibilitet i anvendelsen af byggeriet
- Politisk modstand
- Deponeringsregler
- Skatte- og momsregler

I undersøgelsen er respondenterne blevet spurgt til, hvilke forhold, de mener, udgør de største forhindringer for brugen af OPP. Her fremgår det, at deponeringsreglerne anses som den suverænt største barriere. Deponeringsreglen betyder i korte træk, at den offentlige part i OPP-projekter skal deponere et beløb svarende til det, den private finansiering udgør.<sup>2</sup> Praktisk talt betyder reglen, at den umiddelbare gevinst fra den private finansiering forsvinder.

Næsten 80 % af de adspurgte angiver, at reglerne i nogen eller høj grad opleves som en barriere. Herefter følger den ressourcekrævende proces, den dyre finansiering og den lange bindingsperiode som største oplevede barrierer. Den lange bindingsperiode reducerer fleksibiliteten i anvendelsen af byggeriet.

<sup>1</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013): *Barrierer for OPP ved kommuner og regioners bygge- og anlægsp projekter.*

<sup>2</sup> Se mere om deponeringsreglerne på [www.kfst.dk](http://www.kfst.dk).

I bunden findes skatte- og momsreglerne, et fravær af interne og eksterne kompetencer samt politisk modstand som de forhold, der i mindst grad opfattes som barrierer.

### Fritagelse for deponering er afgørende

I en mere kvalitativ undersøgelse af tre danske OPP-projekter fremgår det ligeledes,<sup>3</sup> at deponeringsreglerne udgør en betydningsfuld faktor for brugen af OPP.

I alle tre projekter var det afgørende for valget af OPP, at man gennem de særlige OPP-puljer opnåede delvis fritagelse fra deponeringsforpligtelsen. Flere af de involverede parter siger direkte, at man kun valgte modellen, fordi det lykkedes at få fritagelse fra deponeringen, og OPP-modellen derfor udgjorde en pragmatisk løsning på finansieringsudfordringen. Således var man parat til at finde andre løsninger, hvis man skulle have deponeret hele anlægsbeløbet.

I ingen af projekterne var det altså en ideologisk præference for privatisering eller hensynet til de langsigtede totaløkonomiske eller effektiviseringsmæssige gevinster, der var udslagsgivende for valget af OPP.

### Ringes udbredelse af OPP

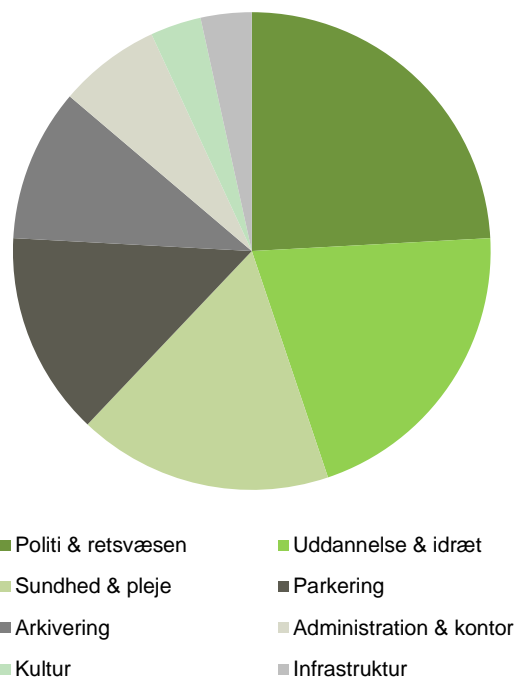
I Danmark har de 10 år med OPP indtil videre ført til 29 OPP-projekter. I rollen som offentlig bestiller har såvel staten som kommunerne og regionerne benyttet modellen. Staten, typisk i form af Bygningsstyrelsen, har anvendt OPP en smule oftere (12) end kommunerne (10), mens regionerne har benyttet modellen færrest gange (7).

Det er bemærkelsesværdigt, at Region Midtjylland noterer sig for fem ud af de syv projekter i regionalt regi. Blandt kommunerne er projekterne spredt, og der er indtil nu ingen kommuner, der har anvendt modellen mere end én gang.

I figur 2 ses fordelingen af OPP-projekterne på en række kategorier. Her fremgår det, at de fleste OPP-projekter har været i forbindelse med byggeri til politi & retsvæsen, uddannelse & idræt samt sundhed & pleje. Derudover har OPP også været brugt i en række anlægsopgaver til parkering.

<sup>3</sup> Jakob Rasmussen (2015): *Drivkræfter for OPP – Et casestudie af tre danske OPP-projekter*. Aarhus, IFSK.

Figur 2: Fordeling af OPP-projekter



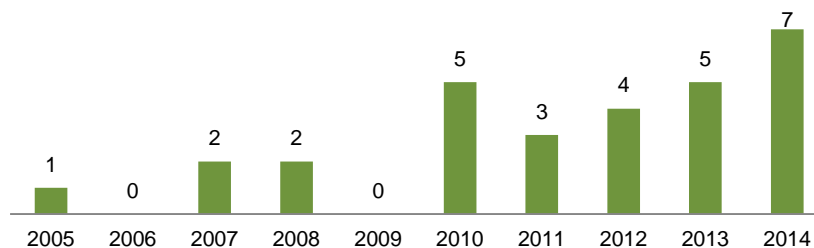
Kilde: Jakob Rasmussen (2015) *"Drivkræfter for OPP – Et casestudie af tre danske OPP-projekter"*. Aarhus, IFSK.

Figur 3 viser antallet af årlige OPP-projekter fra 2005 til udgangen af 2014. Der er en svagt stigende tendens over de senere år mod en øget brug af OPP. Omvendt kan det indvendes, at udviklingen skal fortsætte over en årrække, før det er muligt at konkludere, om OPP-modellens udbredelse for alvor er tiltagende.

Samtidig kan det konstateres, at OPP-projekter fortsat kun udgør en marginal andel af det samlede antal byggeprojekter. Det er vanskeligt at få et fuldstændigt billede af alle offentlige anlægs- og byggeopgaver. Fra en nylig opgørelse<sup>4</sup> fremgår det imidlertid, at antallet af anlægs- og byggeprojekter i 2014 var over 250 alene for de fem største offentlige bygherrer. På den baggrund antages det, at det årlige antal offentlige anlægs- og byggeopgaver ligger på flere hundreder. Med kun syv OPP-

<sup>4</sup> I opgørelsen *Trends for Byggebranchen 2011-2015 fra CRM Byggefakta* fremgår det, at Vejdirektoratet, Københavns Kommune, Aarhus Kommune, Bygningsstyrelsen og Region Midtjylland tilsammen påbegyndte 254 anlægsarbejder eller byggerier i 2014.

Figur 3: Årlige OPP-projekter 2005-2014



projekter i samme periode, må brugen af OPP betragtes som yderst begrænset.

### Fremtiden for OPP

I lyset af ovenstående er det svært at forestille sig et gennembrud for OPP-modellen. Ganske vist er der en svag stigning i anvendelsen af modellen, men det er nødvendigt at se en større og mere kontinuerlig udbredelse, før modellen for alvor kan betragtes som værende på lige fod med andre organisationsformer i byggeriet. OPP-projekterne udgør også fortsat en forsvindende lille del af markedet. Dertil kommer, at barriererne hos de offentlige parter ved at anvende OPP i høj grad opleves som større end gevinsterne.

Netop de eksisterende barrierer og de potentielle gevinster rejser en anden og mere relevant diskussion. For det væsentlige spørgsmål er måske ikke om OPP har en fremtid, da modellens anvendelse ikke bør ses som et mål i sig selv, men om hvilke hensyn og mål, man ønsker at forfølge med modellen, og om OPP-modellen er det rette redskab til at nå disse mål. I svaret findes formentlig også en forklaring på den hidtidige begrænsede brug af OPP.

### Flere veje til målet

Over de sidste 10 år har skiftende regeringer fortsat ønske om et generelt større samarbejde mellem det offentlige og private. Herunder også brugen af OPP. Idéen er, at den private sektor besidder egenskaber, som kan komme til gavn i den offentlige opgaveløsning.

Fra politisk og ministeriel side er de væsentligste argumenter for at anvende OPP, at modellen frem-

mer hensynet til totaløkonomi, kvalitet i byggeriet og giver større budgetsikkerhed. Men OPP-modellen kan her ofte fremstå som en tung, ressourcekrævende og ufleksibel måde at fremme private investeringer i offentlige opgaver.

Et alternativ kan være en grundig indarbejdelse af driftshensyn og driftsopgaver i udbud af anlægsopgaverne i forbindelse med offentligt byggeri. Hvis fokus er på at udvikle innovative løsninger, kan brugen af de såkaldte OPI-partnerskaber (offentlig-privat innovationssamarbejde), hvor forholdet mellem de to parter ikke er et klassisk bestiller/leverandørforhold, være et alternativ.

### Totaløkonomi

Totaløkonomi og større kvalitet i byggeriet er vigtige målsætninger, og grundlæggende en god grund til at vælge OPP. Men de kan måske fremmes og sikres mere effektivt på andre måder? 'Samlet udbud' ('OPP-light'), hvor anlægs- og driftsopgaverne udbydes samlet, men uden at finansieringen overdrages, er et relevant alternativ.

Denne og andre nyere organisationsformer for byggeprojekter giver mulighed for at indtænke de langsigtede økonomiske og kvalitetsmæssige konsekvenser, men uden omkostningerne fra den dyre private finansiering og med færre transaktionsomkostninger. Ligeledes rummer andre modeller større mulighed for fleksibilitet i forbindelse med bygningsanvendelsen.

At tænke i totaløkonomi, kvalitet og effektiv drift på lang sigt i byggeriet må også til en vis grad opfattes som et spørgsmål om viden og information og om at bryde indgroede vaner. Og udbredelse af viden og

erfaringer, redskabsudvikling og udbredelse af god praksis osv. kan måske i lige så høj grad være med til at fremme det totaløkonomiske perspektiv i byggeriet som at fremme brugen af den fulde OPP-model?

### Budgetsikkerhed

Budgetsikkerhed mange år frem er en anden principiel fordel ved OPP-byggerier. Og hensynet til budgetsikkerhed og ønsket om vished omkring de fremtidige omkostninger er kommet for at blive.

Disse hensyn kan dog også til en vis grad opnås gennem politiske styringsredskaber såsom fx resultatkontrakter og via den allerede eksisterende budgetlov. Netop budgetloven har eksempelvis demonstreret, at det er muligt at styre de offentlige udgifter fra centralt hold, uden at kommunerne og regionerne skal binde sig til langvarige leverandøraftaler som til gengæld risikerer at låse dem uhensigtsmæssigt i andre henseender, i forhold til anvendelsen af byggeriet til nye formål.

### Målrettet brug af OPP

De mål, som ligger bag ønsket om at bruge OPP, kan med andre ord i mange tilfælde også nås på andre måder. Lægger man dertil ulemperne ved OPP, kan det ofte være tvivlsomt, hvor attraktiv modellen er.

Ulemperne tæller den ofte dyrere privatfinansiering, transaktionsomkostningerne og en langsigtet fastlåsning af brugen af byggeriet – en ulempe der formentlig vil vise sig vigtigere i de kommende år, da meget tyder på, at kravet om fleksibilitet i bygningsmassen udelukkende vil stige fremover. OPP-modellen er i den henseende langt fra ideel, da pointen med modellen netop er, at man binder sig til en bestemt løsning over mange år.

### Fremtiden for OPP

Dermed ikke sagt, at OPP ikke har en fremtid. Men modellen bør ses som en alternativ organisationsform for bygge- og anlægsprojekter, som under de rette omstændigheder kan give gode fordele.

Det kan være i projekter, hvor man kender de specifikke funktionskrav mange år frem i tiden, og hvor man har velbegrundede forventninger om, at en tidlig og omfattende inddragelse af private aktører giver økonomiske gevinster.

I andre typer projekter vil man derimod formentlig kunne finde andre mindst lige så gode veje for at nå målsætninger om totaløkonomiske hensyn i byggeriet, højere kvalitet og langsigtet budgetsikkerhed.

### Større udbredelse med bedre rammer

I lyset af denne konklusion kræver det yderligere handling, hvis man fra centralt hold ønsker at styrke udbredelsen af OPP-modeller i byggeriet. Tager man deponeringsreglerne og afhængigheden af de

#### Kuben Management og OPP



*Modelfoto: Region Sjælland. Kuben Management har deltaget i en række danske OPP-projekter: Parkeringshus ved Aarhus Sygehus, Retsbygninger i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding, Helsingørsk skole og svømmehal samt Næstved Sygehus - Center for Stråleterapi. Her er bl.a. ydet bestillerrådgivning og procesrådgivning. Kuben Management har også udarbejdet "OPP-egnethedsanalyser" i en række sammenhænge*

midlertidige OPP-puljer i betragtning, er det tvivlsomt, om OPP-modellen i fremtiden vil nyde markant større anvendelse end tilfældet er nu. Ofte optræder ønsket om alternativ finansiering således som den vigtigste drivkraft bag valget af OPP, mens de principielle hensyn ikke spiller nogen væsentlig rolle.

Lempelser i deponeringsreglerne eller større øremærkede puljer til OPP-byggeri vil derfor være en forudsætning.

*Kuben Management A/S er en landsdækkende rådgivningsvirksomhed med fokus på bygherrerådgivning og udvikling af det byggede miljø. Vi står ved bygherrens side og hjælper med at virkeliggøre visioner og håndtere forløbet fra idéoplæg til det færdige projekt og dets drift. Kuben Management er et datterselskab af NRGi og har ca. 115 medarbejdere.*