

**Velfærdsministeriet**

**Rapport om Offentlige-Private-Partnerskaber (OPP) og  
de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål  
i relation til lånebekendtgørelsen**

**Maj 2008**



# 1. Sammenfatning og overvejelser

## 1.1. Kommissorium og baggrund

Af aftalen af 10. juni 2007 mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2008 fremgår:

”Med henblik på at fremme offentlige-private samarbejdsprojekter afsættes der i 2008 en lånepulje på 100 mio. kr. Der nedsættes samtidig en arbejdsgruppe under Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på bl.a. at afdække, om der er forhold i de kommunale låneregler og bestemmelser om deponering, som bør overvejes i relation til gennemførelsen af sådanne samarbejdsprojekter, herunder spørgsmål om deponering for moms på byggeri og tidspunktet for deponering. Ligeledes vil andre spørgsmål i relation til en ajourføring af lånebekendtgørelsen kunne vurderes. Arbejdet afsluttes foråret 2008.”

Problemstillingen i relation til offentlig-private partnerskaber består i, at kommunens eller regionens likviditet - hvor kommunen eller regionen selv opfører en ejendom belastes med opførelsesomkostningerne ekskl. moms - mens den belastes med opførelsesomkostningerne inkl. moms, hvor kommunen eller regionen vælger et OPP-projekt.

OPP-projekter vil således typisk indebære, at en ejendom opføres og ejes af OPP-selskabet, og at kommunen eller regionen benytter ejendommen via en leje-/leasingkontrakt eller lignende. Efter lånebekendtgørelsen skal en kommune, hvor den indgår en aftale om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis etablering kan sidestilles med en kommunal/regional anlægsudgift, deponere et beløb svarende til den højeste værdi af enten opførelses-/anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den senest foretagne offentlige vurdering. Opførelses- / anskaffelsesomkostningerne skal opgøres inkl. moms.

Hvor ejendommen derimod opføres af kommunen eller regionen selv, skal der ikke betales moms, idet momsen af byggeomkostningerne afløftes gennem kommunernes og regionernes momsrefusionsordning.

Hertil kommer, at der er forskel på det tidspunkt, hvor kommunens eller regionens likviditet belastes. Ved større anlægsprojekter, der strækker sig over flere år, vil belastningen af kommunens/regionens likviditet i tilfældet hvor kommunen eller regionen selv er byggherre først ske i det år, hvor udgiften afholdes. Ved indgåelse af et lejemål, skal kommunen eller regionen deponere hele værdien ved kontraktens indgåelse.

Det betyder, at ved OPP-projekter vil hele belastningen af kommunens eller regionens likviditet ligge på det tidspunkt, hvor kontrakten indgås, også selvom byggeprocessen strækker sig over flere år.

Herudover er der rejst et par spørgsmål om mulig ændring eller ajourføring af lånebekendtgørelsen på et par områder.

For det første indeholder lånebekendtgørelserne for kommunerne og regionerne regler om muligheden for deponering i forbindelse med indgåelse af lejeaftaler. Værdien af lejeaftalen opgøres som det højeste af følgende: Anskaffelses-/opførelsesomkostningerne eller den seneste offentlige vurdering ved aftalens indgåelse. Hvor en lejeaftale erstatter en hidtidig lejeaftale, reduceres deponeringsbeløbet med værdien af det hidtidige lejemål. Efter praksis forstås ved "hidtidig lejeaftale" en lejeaftale på samme forvaltningsområde, og det kan overvejes, om denne sammenkædning af lejeaftalerne er hensigtsmæssig.

Lånebekendtgørelserne indeholder endvidere regler om kassekrediten i regionale og kommunale selskaber m.v. Ifølge de gældende regler må kassekrediten i selskaberne højst udgøre 50 kr. pr. indbygger. Beløbet på 50 kr. pr. indbygger er ikke blevet justeret i en meget lang årrække.

På baggrund heraf nedsættes en arbejdsgruppe, der får følgende opgaver:

- Beskrive formålet med udformningen af de gældende regler for deponering og særligt i relation til OPP-projekter samt formålet med OPP-puljen
- Belyse og vurdere de økonomiske og likviditetsmæssige konsekvenser for en kommune eller en regionen ved opførelse af en ejendom, hvor kommunen eller regionen selv opfører ejendommen sammenlignet med en situation, hvor ejendommen opføres af et OPP-selskab, og kommunen/regionen benytter ejendommen via en leje-/leasingkontrakt
- Overveje eventuelle ændringer i reglerne i lånebekendtgørelserne vedrørende deponering ved indgåelse af lejemål
- Overveje ændringer i lånebekendtgørelsernes regler/praksis, således at der ved lejemål ikke skelnes mellem kommunens/regionens forskellige forvaltningsgrene
- Samt overveje ændringer i reglerne i lånebekendtgørelsen vedrørende kassekrediten i kommunale og regionale selskaber

Arbejdsgruppen består af repræsentanter for KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Velfærdsministeriet.

Arbejdsgruppen færdiggør sit arbejde til udgangen af april måned 2008.

Lånebekendtgørelsernes regelsæt er ét af flere regelsæt som de kommunale eller regionale beslutningstagere må tage stilling i forbindelse med

overvejelser om OPP-organisering af et projekt. Blandt andre regelsæt kan nævnes reglerne om udbud, der har til formål at sikre at offentlige udbud gennemføres i fri og lige konkurrence samt reglerne om skattemæssige afskrivninger og momsloven.

I relation til skatte- og momsproblematikken er det et centralt spørgsmål i forbindelse med OPP-projekter, om det er den private eller offentlige part, der anses som ejer af et OPP-aktiv i kontraktens løbetid. Besvarelsen af spørgsmålet om, hvem der anses for ejer af aktivet, er afgørende for den private parts skatte- og momsmæssige stilling, idet det er en betingelse for, at den private part kan foretage skattemæssige afskrivninger på et OPP-aktiv, at den private part anses for reel ejer af aktivet. Den private parts reelle ejerskab af aktivet er ligeledes en betingelse for, at den private part kan lade sig momsregistrere. Spørgsmålet om vurderingen af ejerskabet sker ud fra en samlet civilretslig bedømmelse for hver enkelt OPP-projekt.

Denne skatte- og momsmæssige problemstilling vil alene blive inddraget i nærværende arbejde, hvor det anses for nødvendigt for at belyse problemstillinger i relation til kommunernes og regionernes lånebekendtgørelse. Arbejdsgruppen har derudover ikke til opgave at bidrage til belysning af denne problemstilling.

## **1. 2. Arbejdsgruppens medlemmer**

Arbejdsgruppen har haft følgende medlemmer:

Vicekontorchef Ole Cordsen, KL  
 Chefkonsulent Britt Vonger, KL  
 Chefrådgiver Rikke Margrethe Friis, Danske Regioner  
 Chefrådgiver Anders Andersen, Danske Regioner  
 Specialkonsulent Anita Lindberg, Finansministeriet (indtil 15. februar 2008)  
 Fuldmægtig Søren Lund, Finansministeriet (fra 15. februar 2008)  
 Fuldmægtig Rikke Lilienthal, Finansministeriet (indtil 15. marts 2008)  
 Fuldmægtig Line Groes, Erhvervs- og Byggestyrelsen  
 Chefkonsulent Poul Christensen, Skatteministeriet  
 Kontorchef Niels Jørgen Mau, Velfærdsministeriet (formand)  
 Chefkonsulent Bjarne Simonsen, Velfærdsministeriet  
 Fuldmægtig Krista Risgaard, Velfærdsministeriet  
 Fuldmægtig Anders Windinge, Velfærdsministeriet  
 Fuldmægtig Pernille Brems, Velfærdsministeriet

## **1. 3. Sammenfatning af rapporten**

Udgangspunktet for lånereglerne er, at kommunerne og regionerne selv skal finansiere deres løbende investeringsudgifter, dvs. de løbende lokale investeringsudgifter skal finansieres kontant. Dette udgangspunkt afspejler sig i § 1 i lånebekendtgørelserne, hvor det er fastsat, at kommuner og regioner kun kan låne i det omfang, der i medfør af lånebekendtgørelserne er

tilladelse til lånoptagelse. Lånebekendtgørelsen giver dog låneadgang til forsyningsområdet og enkelte andre områder. Hertil kommer mulighederne for at opnå dispensation på basis af låneansøgninger og dispensationspuljer, der aftales i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger med Danske Regioner og KL.

Disse begrænsninger medvirker til, at kommunens og regionens fremtidige dispositioner ikke i uhensigtsmæssig omfang påvirkes af den nuværende kommunalbestyrelses eller det nuværende regionsråds beslutninger. Udover hensynet til at modvirke en uhensigtsmæssig stor finansiel eksponering for den enkelte myndighed, er lånereglerne begrundet i hensynet til samfundsøkonomien.

Kommunerne og regionerne kan i stedet for at finansiere et anlæg ved lån eller ved anden finansiering skaffe sig rådighed over et anlægsaktiv via et lejemål, leasingaftaler eller lignende. Sådanne arrangementer sidestilles derfor efter reglerne i lånebekendtgørelserne med låntagning.

Efter lånebekendtgørelsen skal en myndighed, hvor den indgår en aftale om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis etablering kan sidestilles med en anlægsudgift, deponere et beløb svarende til værdien af de benyttede ejendomme. Dette gælder for OPP-projekter såvel som almindelige lejemål.

Formålet er at neutralisere den likviditetsgevinst, som myndigheden kan opnå ved at indgå en aftale om benyttelse af anlægsaktivet i stedet for at købe anlægsaktivet, således at myndigheden ligestilles med myndigheder, der vælger at opføre eller købe et tilsvarende anlægsaktiv med lånefinansiering. En OPP-organisering af et projekt vil således ikke – fraset eventuelle særlige dispensationsmuligheder - kunne give kommunen eller regionen en mulighed for at øge sin likviditet i forhold til selv at opføre aktivet eller indgå i et almindeligt lejemål.

Begrebet offentlig-private partnerskaber (OPP) dækker over en organiseringsform, hvor finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet, og hvor projektet igangsættes på baggrund af en systematisk deling af risici mellem den offentlige og den private part alt efter, hvem der skønnes bedst i stand til at håndtere forskellige risici.

Ved OPP-projekter er investeringerne foretaget af den private part, mens den offentlige part for hver periode løbende betaler et samlet beløb for anvendelse og drift af bygningen, dvs. en form for lejeafgift. Det er karakteristisk, at OPP-selskabet også har et ansvar for den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

Arbejdsgruppen har nærmere gennemgået de gældende deponeringsregler i relation til OPP-projekter, herunder deponeringstidspunktet. Endvidere beskrives formålet med den særlige OPP-lånepulje samt hvilke krav, der

stilles til kommunernes ansøgninger til OPP-puljen og der gives en status for anvendelsen af OPP-puljerne.

Arbejdsgruppen har desuden beskrevet de kommunale momsrefusionsregler i forbindelse med bl.a. refusion af anlægsudgifter i et OPP-projekt. Denne problematik er herefter kædet sammen med spørgsmålet om deponering for moms og deponeringstidspunktet. Endvidere er behandlet spørgsmål i relation til deponeringsprofilen, vægtningen mellem anlæg og drift i et OPP-projekt samt merdeponering ved forbedring af det lejede. Arbejdsgruppen har hertil drøftet spørgsmålet om samspillet med servicerammen, uanset at dette spørgsmål ikke vedrører lånereglerne.

Endelig er der i rapporten foretaget en særskilt behandling af spørgsmålet om nettoficering af deponering ved nye lejemål, hvor det efter ministeriets praksis forstås en lejeaftale, der erstatter en lejeaftale inden for samme forvaltningsgren, samt spørgsmålet om kassekreditreglen for fælleskommunale selskaber som er fastsat til maksimalt 50 kr. pr. indbygger og som har været fastsat uændret i en længere årrække.

På denne baggrund har arbejdsgruppen overvejet en række forslag i relation til de rejste hovedspørgsmål:

#### **a. Deponering og moms**

*Forslag:* Der gives adgang til at deponere eksklusive moms, hvor kommunen og regionen kan dokumentere, at den husleje eller ydelse, der betales i forbindelse med benyttelse af et anlæg, herunder som led i en OPP-kontrakt, er pålagt moms, som kan refunderes i momsrefusionsordningen.

Nedslaget i deponeringsbeløbet, som forudsættes opgjort på basis af opførelses-/anskaffelsesomkostningerne, kan enten opnås via revisionens kontrol af, at dokumentationen for momsrefusion foreligger eller alternativt via en dispensationsordning administreret af ministeriet.

#### **b. Deponeringstidspunktet**

*Forslag:* Der skabes mulighed for at deponere i takt med opførelsen af anlægget i forbindelse med et OPP-projekt. Det forudsættes, at takten i opførelsen af anlægget dokumenteres via OPP-selskabets byggeregnskab og kommunen/regionen deponerer på denne baggrund. Dette skal i så fald også gælde for kommunens indgåelse af aftaler om benyttelse af ikke allerede opførte anlæg. En løbende deponering i takt med opførelsen vil indebære, at deponeringen efter deponeringsreglerne vil blive frigivet løbende.

#### **c. Nettoficering af deponering ved nye lejemål**

*Forslag:* Anvendelsesområdet for reglen om nettoficering udvides til lejemål inden for den kommunale eller regionale forvaltning generelt.

#### **d. Kassekreditreglen for fælleskommunale selskaber**

*Forslag:* Kassekreditreglen opdateres således, at niveauet for den maksimale kassekredit på 50 kr. pr. indbygger, der er fastlagt i 1982, pl-reguleres til 2008-niveau.

Arbejdsgruppen har endvidere forslag og overvejelser vedrørende andre spørgsmål i relation til OPP-projekter i kommunalt og regionalt regi:

#### **e. Deponeringsprofil**

*Arbejdsgruppen konstaterer,* at formålet med den tidligere ændring af deponeringsreglerne, hvorefter deponeringen er bundet i 10 år og herefter frigives med 1/15 årligt, har været at sikre ligestilling mellem leje og leasingarrangementer og optagelse af lån.

Arbejdsgruppen bemærker, at reglen er fastsat ud fra en gennemsnitsbetragtning, og derfor vil profilen naturligvis ikke altid svare til profilen i den konkrete lejeaftale.

*Arbejdsgruppen kan anbefale,* at der så vidt muligt søges etableret et aktuelt vidensgrundlag for det samlede betalingsforløb i konkrete OPP-arrangementer.

#### **f. Vægtning mellem anlæg og drift i et OPP-projekt**

Et anlæg i et OPP-projekt kan være dyrere at opføre end et traditionelt anlægsbyggeri på grund af en anden vægtning af drift og anlæg.

*Arbejdsgruppen vurderer,* at en mer-deponering i et OPP-projekt som følge af dette forhold er vanskeligt konstaterbart, da anlægget i det alternative offentlige byggeprojekt vanskeligt lader sig opgøre. Spørgsmålet om mer-deponering i et OPP-projekt foreslås at kunne indgå som et element i forbindelse med fastsættelsen af størrelsen af en dispensation ved ansøgning til den særlige OPP-lånepulje.

#### **g. Merdeponering ved forbedring af det lejede og andre spørgsmål**

*Arbejdsgruppen foreslår,* at det tydeliggøres i forbindelse med vejledningsmateriale om lånereglerne, at der ikke skal ske yderligere deponering i forbindelse med et OPP-projekt, hvor der foretages genopretning eller deponering uden en forhøjelse af den løbende betaling. Dette gælder også for andre lejeaftaler og lignende, hvor dette måtte være gældende. Velfærdsministeriet har til hensigt at udarbejde en vejledning inden udgangen af året.

Tilsvarende *foreslår arbejdsgruppen,* at det kan være relevant at klargøre reglernes anvendelse i visse andre tilfælde af relevans for OPP-projekter,



bl.a. hvor der er mulighed for reduktion af deponeringsbeløbet, hvor der er andre brugere af anlægget end den lokale myndighed. Det er således mulighed for reduktion af deponeringsbeløbet, hvor der dokumenteres en opdeling i en offentlig eller privat anvendelse eller hvor den private anvendelse særskilt kan dokumenteres.

#### **h. Samspil med servicerammen**

*Arbejdsgruppen foreslår, at det overvejes, at der i forbindelse med den normale indberetning af kommunernes budgetter til Velfærdsministeriet kan indberettes oplysninger om den finansielle del af leasingafgiften i forbindelse med OPP-projekter med henblik på en korrektion af opgørelsen af kommunernes serviceramme.*

## 2. Generelt om lånebegrænsninger<sup>1</sup>

Udgangspunktet for lånereglerne er, at kommunerne og regionerne selv skal finansiere deres løbende investeringsudgifter, dvs. de løbende lokale investeringsudgifter skal finansieres kontant. Dette udgangspunkt afspejler sig i § 1 i lånebekendtgørelserne, hvor det er fastsat, at kommuner og regioner kun kan låne i det omfang, der i medfør af lånebekendtgørelserne er tilladelse til lånoptagelse. Lånebekendtgørelsen giver dog låneadgang til forsyningsområdet og visse andre områder. Hertil kommer mulighederne for at opnå dispensation på basis af låneansøgninger og dispensationspuljer, der aftales i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger med Danske Regioner og KL.

Lånebegrænsningerne medvirker til, at kommunens og regionens fremtidige dispositioner ikke i u hensigtsmæssig omfang undergives finansielle bindinger som følge af den nuværende kommunalbestyrelses eller det nuværende regionsråds beslutninger. Udover hensynet til at modvirke en u hensigtsmæssig stor finansiell eksponering for den enkelte myndighed, er låne-reglerne begrundet i hensynet til samfundsøkonomien. De kommunale låne-regler muliggør afpasning af kommunernes økonomiske adfærd til de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid måtte være gældende. Styringen af kommunernes økonomi sker således med henblik på dennes indpasning i samfundsøkonomien som helhed.

Kommunerne og regionerne kan i stedet for at finansiere et anlæg ved lån eller ved anden finansiering skaffe sig rådighed over et anlægsaktiv via lejemål, leasingaftaler eller lignende, som medfører samme finansielle konsekvenser og bindinger som lån. Sådanne arrangementer sidestilles derfor efter reglerne i lånebekendtgørelserne med låntagning.

Efter lånebekendtgørelsen skal en kommune, hvor den indgår en aftale om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis etablering kan sidestilles med kommunal anlægsudgift, deponere et beløb svarende til værdien af de benyttede ejendomme. Dette gælder for OPP-projekter<sup>2</sup> såvel som almindelige lejemål.

Formålet er at neutralisere den likviditetsgevinst, som kommunen kan opnå ved at indgå en aftale om benyttelse af anlægsaktivet i stedet for at købe anlægsaktivet, således at kommunen ligestilles med kommuner, der vælger at opføre eller købe et tilsvarende anlægsaktiv med lånefinansiering. En OPP-organisering af et projekt vil således ikke – fraset eventuelle særlige dispensationsmuligheder - kunne give kommunen en mulighed for at øge

---

<sup>1</sup> Bestemmelserne om kommunernes og regionernes låntagning findes i henholdsvis i bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006 og bekendtgørelse nr. 1345 af 11. december 2006.

<sup>2</sup> Se definition på OPP i afsnit 3.

sin likviditet i forhold til selv at opføre aktivet eller indgå i et almindeligt lejemål.

Omvendt ville en situation, hvor et OPP-projekt eller et almindeligt lejemål ikke var omfattet af lånebegrænsningerne gøre disse arrangementer attraktive udelukkende ud fra en likviditetsmæssig betragtning. Her ville motivet dog ikke være en afvejning af de mere langsigtede omkostninger og gevinster ved de forskellige typer arrangementer, men derimod mere kortsigtede likviditetsovervejelser

Kommunens deponering er efter reglerne i lånebekendtgørelsen bundet i 10 år og frigives derefter med 1/15 årligt.

Ændringen af reglerne om deponeringsprofilen indgik i økonomaftalerne for 2000 mellem regeringen og KL/Amtsrådsforeningen og er udmøntet ved bekendtgørelse i 1999. Det fremgår af aftalerne, at formålet med ændringen af deponeringsreglerne har været yderligere at sikre ligestilling mellem leje og leasingarrangementer og optagelse af lån.

### 3. Deponeringsreglerne og OPP

#### 3.1. Offentlig-private partnerskaber (OPP-projekter)

Begrebet offentlig-private partnerskaber (OPP) dækker over en organiseringsform, hvor finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet, og hvor projektet igangsættes på baggrund af en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og den private part alt efter, hvem der skønnes bedst i stand til at håndtere forskellige risici.

Ved OPP-projekter er investeringerne foretaget af den private part, mens den offentlige part for hver periode løbende betaler et samlet beløb for anvendelse og drift af bygningen, dvs. en form for lejeafgift. Det er karakteristisk, at OPP-selskabet også har et ansvar for den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

Erhvervs- og Byggestyrelsens erfaringer viser, at OPP specielt er velegnet til større byggeprojekter med en anlægssum på over 100 mio. kr. Det skyldes, at OPP er forbundet med høje transaktionsomkostninger, da udbudsprocessen er mere kompleks, end det der kendes fra mere traditionelle byggekontrakter.

Karakteristisk for et OPP-projekt er, at anlæg, drift og vedligeholdelse tænkes sammen, hvilket kan medvirke til effektiviseringsgevinster og forhøjet kvalitet i byggeriet. Et eksempel kan være, at der i byggeriet vælges dyrere materialer, så rengøring og vedligehold minimeres i det lange løb.

Et OPP-projekt er også kendetegnet ved, at organisationsformen kan give et rum for udvikling af nye ideer i byggeriet. Det sker gennem funktionsbaserede krav, hvor kommunen eksempelvis stiller krav til akustikken i et rum, men ikke til hvordan og med hvilke materialer denne akustik skal opnås. Dette vil kunne give et større rum til nytækning i byggeriet. Der kan dog naturligvis også stilles sådanne krav i et traditionelt byggeprojekt.

Den systematiske risikodeling er også blevet fremhævet som en af fordelene ved OPP, hvor den offentlige og private part fordeler risici imellem sig, så hver risiko håndteres af den part, der bedst kan styre risikoen. Det kan være at den offentlige part påtager sig risikoen forbundet med lokalplaner og politiske beslutninger, mens OPP-selskabet varetager de mere bygningsrelaterede risici.

Omvendt vil privat finansiering af byggeriet typisk være dyrere for kommunen i direkte finansielle omkostninger, idet selskabet normalt ikke kan opnå helt samme finansieringsvilkår. Dette hænger igen sammen med, at det i OPP-konstruktionen må forventes at være det private selskab, som optager lån til finansiering af byggeriet/anlægget, mens det i tilfældet med kommunal anlægsvirksomhed er kommunen selv der optager lånet og rentemæssigt kan opnå billigere lån med sikkerhed i kommunens skatteudskrivning.

Typisk vil en OPP-kontakt løbe over en 25-30-årig periode. Kommunen vil således være bundet i sine dispositioner i en lang årrække både for den siddende og kommende kommunalbestyrelse.

Hertil vil OPP-formen som følge af de høje transaktionsomkostninger ikke være en sandsynlig organisationsform, når det drejer sig om mindre byggeprojekter. Som angivet er erfaringen, at OPP-organisationsformen er mest velegnet til større byggeprojekter med en anlægssum over 100 mio. kr.

## **3.2. Gældende deponeringsregler i relation til OPP-projekter**

### **3.2.1. Lejeforholdet i OPP-projekter og konsekvenserne for deponering**

OPP-projekter vil som nævnt som udgangspunkt indebære, at den private part ejer og driver et anlæg, og at kommunen/regionen betaler et samlet beløb pr. driftsperiode for anvendelse, finansiering og drift af anlægget, og hvor der eventuelt kan være aftalt vilkår for overdragelsen af anlægget til myndigheden ved kontraktperiodens ophør. Kommunen/regionen indgår således en aftale med den private part om benyttelse af anlægget, dvs. en form for lejeforhold, som i henhold til lånereglerne skal henregnes til låntagningen. I forhold til lånereglerne har OPP-projekter således – bortset fra den særlige OPP-dispensationspulje jf. nedenfor - ikke særstatus, og der gælder dermed samme regler om deponering som for almindelige lejeaftaler mv.

I lånereglerne gælder således et princip, hvorefter leje- og leasingaftaler opfattes som lån, såfremt aftalerne erstatter en anlægsopgave. Princippet kommer til udtryk i § 3, stk. 1, nr. 7 og 8 i den kommunale lånebekendtgørelse og § 2, stk. 1, nr. 7 og 8 i den regionale lånebekendtgørelse. Det følger således af bestemmelserne, at indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af anlæg, skal henregnes til kommunens/regionens låntagning, når etablering af aftalen kan sidestilles med en sådan myndigheds anlægsopgave<sup>3</sup>. På samme vis skal aftaler, der indgås af selskaber mv. med kommunal/regional deltagelse, henregnes til myndighedens låntagning i det omfang etablering af aftalen kan sidestilles med en kommunal/regional anlægsopgave. En henregning af aftalen til kommunens/regionens låntagning indebærer, at denne enten skal anvende en ledig låneramme til formålet eller skal foretage deponering.

Det følger af deponeringsreglerne, at der i tilfælde med manglende ledig låneramme kan indgås aftale mod deponering af et beløb svarende til vær-

---

<sup>3</sup> For regionerne henregnes dog kun aftaler, hvis værdi sammen med eventuelle sammenhørende aftaler overstiger en tærskelværdi på 5 mio. kr.

dien af aftalen, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 6, stk. 1 og 2 og den regionale lånebekendtgørelses § 5, stk. 1 og 2.

Formålet med reglerne er til dels at sikre, at den lokale myndighed ikke kan undgå lånebegrænsningen ved at indgå aftaler om benyttelse af anlæg i stedet for selv at opføre et anlæg. Formålet er endvidere at neutralisere den likviditetsgevinst, som myndigheden kan opnå ved at indgå en aftale om benyttelse af anlægsaktivet i stedet for at købe anlægsaktivet, således at den ligestilles med lokale myndigheder, der vælger at opføre eller købe et tilsvarende anlægsaktiv med lånefinansiering.

Der er imidlertid den forskel på optagelse af lån og indgåelse af lejeaftaler, at myndigheden ved indgåelse af en lejeaftale kan skaffe sig en udvidet "låneramme" til formålet ved at foretage deponering, hvilket ikke er en mulighed ved lånefinansiering af anlæg. Dette modsvares dog af, at myndigheden i det tilfælde, hvor den er i stand til at deponere, alternativt kunne kontantfinansiere egen opførelse af anlægget.

### **3.2.2. Opgørelse af deponeringsbeløbet og deponeringsperioden**

Ved deponering i forbindelse med indgåelse af aftaler, skal deponeringsbeløbet svare til aftalens værdi opgjort som den højeste værdi af enten opførelses-/ anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den senest foretagne offentlige vurdering, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 5, stk. 1 og den regionale lånebekendtgørelses § 4, stk. 1.

Opførelsesomkostningerne omfatter udgifter vedrørende opførelse af anlægget, der betales løbende under kontraktperioden. Der skal ikke deponeres for den del af opførelsesomkostningerne, der betales straks.

Deponeringsbeløbet opgøres således ud fra værdien af anlægget. I opgørelsen af deponeringsbeløbet indgår ikke værdien af ydelserne til drift og vedligehold i forbindelse med OPP-projektet.

Ved efterfølgende forbedring af det lejede i form af udvidelse, renovering eller anden genopretning, der ikke har karakter af almindelig vedligeholdelse, medregnes et beløb i kommunens eller regionens låntagning svarende til omkostningerne hertil. I tilfælde af deponering skal der således ved forbedringer af det lejede foretages yderligere deponering. Baggrunden er, at der også i disse tilfælde reelt er tale om låntagning.

Hvis det i forbindelse med et OPP-projekt er aftalt, at der foretages en genopretning eller en renovering frem for løbende vedligeholdelse kan det forekomme, at genopretningen eller renoveringen sker uden en forhøjelse af den løbende betaling idet kommunen på forhånd har betalt for forbedringen af det lejede ved den allerede fastsatte betaling. I dette tilfælde skal der ikke ske deponering svarende til værdiforøgelsen i forbindelse med forbed-

ringen, såfremt der allerede ved den oprindelige deponering er taget højde for den fremtidige investering.

Hvis OPP-projektet er konstrueret på den måde, at betalingen fra kommunen/regionen falder på én gang omkring tidspunktet for indgåelsen af aftalen, kan betalingen betragtes som en forudbetalt leje med samme likviditetsmæssig virkning som et kassefinansieret anlægsprojekt. I kraft af lejeforholdet er arrangementet principielt omfattet af deponeringsreglerne, men der vil efter ansøgning kunne opnås dispensation fra ministeriet til fritagelse for deponering.

Det fremgår af lånevejledningen, at opførelsesomkostningerne/anskaffelsesomkostningerne skal opgøres inkl. moms. Baggrunden herfor er at skabe parallelitet til ejendomsvurderingen, der omfatter moms.

Hvor en kommune selv opfører et nyt anlæg, vil momsen derimod blive afløftet i momsudligningsordningen. Som en konsekvens heraf skal en kommune alene skaffe låneramme til anlægsudgiften ekskl. moms. Der henvises her til den nærmere drøftelse heraf i afsnit 3.4 nedenfor.

Når der deponeres i forbindelse med et OPP-projekt er bindingsperioden som for andre lejeprojekter 25 år, idet beløbet er bundet i de første 10 år og herefter udbetales med 1/15 om året i de efterfølgende 15 år. Hvis OPP-kontrakten termineres, kan hele beløbet dog straks frigives.

### **3.2.3. Tidspunktet for deponering**

Ved lejeaftaler skal der foretages deponering ved kontraktindgåelsen, dvs. på tidspunktet for indgåelse af kontrakt om kommunens benyttelse af de pågældende anlæg.

OPP-projekter er ofte omfattende projekter, hvor anlægsfasen strækker sig over flere år, og det forhold, at der skal deponeres et beløb svarende til værdien af anlægget allerede ved kontraktindgåelsen, indebærer for flerårige OPP-projekter en likviditetsmæssig mer-belastning for kommunen eller regionen i forhold til situationen, hvor myndigheden selv opfører et tilsvarende anlæg over flere år, og likviditetstrækket dermed kan strække sig over flere år.

Ministeriet har dog i flere tilfælde meddelt dispensation til såkaldt mellemfinansiering af erhvervelse eller leje af bygninger, dvs. hvor der er en tidsmæssig afstand mellem det tidspunkt, hvor der indgås kontrakt om det nye anlæg og det tidspunkt, hvor de fraflyttede bygninger kan afhændes. Dispensation, der meddeles som en lånedispensation eller deponeringsfritagelse, tidsbegrænses til en periode på højst to eller eventuelt tre år og er typisk gældende, indtil myndigheden via salg af egne ejendomme kan egenfinansiere den pågældende del af projektet.

### **3.2.4. Muligheder for reduktion af det deponeringspligtige beløb ved blandet privat og offentlig anvendelse**

Hvor kommunen eller regionen ikke tids- og/eller arealmæssigt fuldt ud gør brug af den lejede bygning, kan der efter ansøgning meddeles dispensation til en forholdsmæssig reduktion i det deponeringspligtige beløb. En sådan forholdsmæssig reduktion forudsætter, at der kan foretages og dokumenteres en opdeling i en offentlig og privat anvendelse eller at den private anvendelse af det lejede kan dokumenteres i form af lejeudgift, arealadskillelse el. lign. Opgørelsen af den forholdsmæssige reduktion af det deponeringspligtige beløb tager herefter udgangspunkt i den private anvendelse af bygningen.<sup>4</sup>

I nedenstående boks er der givet en samlet oversigt over regelsættet.

---

<sup>4</sup> I sådanne situationer kan der også opstå spørgsmål i relation til kommunalfuldmagten, fx hvis kommunen eller regionen videreudlejer en del af det anlæg, den i første omgang selv har lejet. Disse spørgsmål tages ikke op i nærværende rapport.



### Boks 3.2. Oversigt over gældende deponeringsregler i relation til OPP-projekter

<p>En leje- eller en leasingaftale om benyttelse af anlæg henregnes til kommunal/regional låntagning, når etablering af aftalen kan sidestilles med en kommunal/regional anlægsopgave</p>
<p>En henregning af aftalen til kommunal/regional låntagning indebærer, at kommunen/regionen enten skal anvende en ledig låneramme til formålet eller skal foretage deponering</p>
<p>I forhold til lånereglerne har OPP-projekter ikke særstatus, og der gælder samme regler om deponering som for almindelige lejeaftaler mv.</p>
<p><b>Opgørelse af deponeringsbeløbet og deponeringsperioden</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deponeringsbeløbet opgøres som den højeste værdi af enten opførelses-/anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den senest foretagne offentlige vurdering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opførelsesomkostningerne/ anskaffelsesomkostningerne opgøres inkl. Moms</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Værdien af ydelserne til drift og vedligehold i forbindelse med et OPP-projekt indgår ikke i opgørelsen af deponeringsbeløbet</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ved efterfølgende forbedring af det lejede medregnes et beløb i kommunens/regionens låntagning svarende til omkostningerne hertil. I tilfælde af deponering skal der således ved forbedringer af det lejede foretages yderligere deponering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deponeringen er bundet i 10 år og frigives derefter med 1/15 årligt.</li> </ul>
<p><b>Tidspunktet for deponering</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deponering foretages ved kontraktindgåelsen dvs. på tidspunktet for indgåelse af kontrakt om kommunens/regionens benyttelse af de pågældende anlæg.</li> </ul>
<p><b>Muligheder for reduktion af det deponeringspligtige beløb</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor kommunen/regionen ikke tids- og/eller arealmæssigt fuldt ud gør brug af den lejede bygning, kan der efter ansøgning meddeles dispensation til en forholdsmæssig reduktion i det deponeringspligtige beløb.</li> </ul>

### 3.3. Ministeriets lånepulje til fremme af offentlige-private samarbejdsprojekter (OPP-puljen)

I det foregående er det beskrevet, at OPP-projekter ikke indtager nogen særstatus i forhold til lånereglerne. OPP-lånepuljen udgør dog en undtagelse herfra. I dette afsnit beskrives formålet med den særlige OPP-lånepulje samt hvilke krav, der stilles til kommunernes ansøgninger til OPP-puljen. Endvidere gives en status for anvendelsen af OPP-puljerne.

#### 3.3.1. Formålet med OPP-lånepuljen

Ved økonomaftalerne for 2003 mellem regeringen og henholdsvis KL og Amtsrådsforeningen blev der for første gang afsat særlige lånepuljer på 100 mio. kr. for kommunerne og 100 mio. kr. for de daværende amter. Sigtet med lånepuljerne var at fremme fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter, uden at der derved skete en utilsigtet forøgelse af den kommunale likviditet. Tilsvarende lånepuljer – også kaldet "OPP-lånepuljer" – er afsat i økonomaftalerne for årene 2004-2008 for kommunernes vedkommende, samt for 2004-2006 for de daværende amter. Der er ikke afsat en OPP-lånepulje for regionerne i 2007 og 2008.

Det fremgår af aftalerne for 2003, at baggrunden for indførelsen af puljerne var en enighed om, at der var behov for en smidiggørelse af reguleringen af den kommunale låntagning i forhold til nye former for offentlig-privat samarbejde.

Formålet med den kommunale OPP-lånepulje kan på baggrund af økonomaftalerne og de efterfølgende vejledninger beskrives på følgende måde:

For det *første* har det været ønsket at fremme offentlig-private samarbejdsprojekter. Det overordnede formål med såvel OPP-lånepuljen som andre initiativer, der relaterer sig til OPP, må således ses som forsøg på at understøtte et tættere samarbejde mellem den offentlige og den private sektor på dette felt. Det må vurderes – uden at dette dog fremgår af aftalerne – at der i sådanne samarbejdsrelationer mellem det offentlige og det private er antaget at kunne ligge et udviklingspotentiale, jf. tidligere afsnit 3.2 om OPP.

Der er med andre ord givet OPP-projekterne et vist finansielt medløb i og med, at kommunerne ikke har været afskåret fra at søge andre lånepuljer og dispensationsmuligheder samtidig med, at de søgte om en andel af OPP-puljen.

For det *andet* har det været af betydning, at det var selve OPP-organiseringen og de mulige positive aspekter, der måtte ligge heri, der var det bærende for projektet. Eller negativt formuleret: Det har ikke været hensigten, at de lokale myndigheder skal have mulighed for i væsentligt

omfang at drage andre fordele af puljen end de fordele, der knytter sig til selve OPP-organiseringen. Dette viser sig ved, at det i forbindelse med afsættelsen af OPP-puljen er bemærket, at formålet ikke er en generel mulighed for forøgelse af kommunernes likviditet – og i praksis ved at puljerne har været af forholdsvis begrænset størrelse. Der ligger formentlig heri en erkendelse af, at i et regime med generelle lånebegrænsninger kan likviditetsmæssige lempelser ved at gennemføre én type projekter hurtigt blive det dominerende motiv for at igangsætte netop sådanne projekter. OPP-projekterne har således som udgangspunkt skullet være i stand til at hævede deres fortrin uden likviditetsmæssig begunstiggelse.<sup>5</sup>

I selve muligheden for at søge en særlig pulje ligger der dog netop en vis potentiel likviditetsmæssig lempelse for disse projekter. Dette kan ses som en imødekommelse af synspunktet om, at OPP-projekter i visse tilfælde kan være mere anlægs-tunge end almindelige kommunale projekter. Heri kan også ses et ønske om at fremme OPP-projekterne med en vis "præmie".

### 3.3.2. Administration af OPP-puljen

Kommunerne kan ansøge om dispensation fra OPP-puljen ved indgåelse af lejeaftaler og lignende eller låntagning i forbindelse med OPP-projekter.

Som følge af regeringens handlingsplan for offentlig-private partnerskabers initiativ nr. fem, "klare retningslinjer for kommuners fritagelse fra lånedeponeringsreglerne", blev det uddybet, hvilke krav der stilles til kommunernes ansøgninger til OPP-puljerne. Kravene fremgår første gang af vejledningen til tilskudsudmeldingen for 2005<sup>6</sup> og er som følger:

*"For at komme i betragtning til en dispensation fra denne låneramme skal der foreligge en konkret ansøgning fra kommunen med en grundig beskrivelse af projektet, herunder oplysninger om:*

- *Baggrunden for projektet*
- *Projektets formål*
- *Projektets aktiviteter*
- *Projektets tidsplan*
- *Projektets budget*

*Der skal tillige redegøres nærmere for, hvori det offentlig-private samarbejde består. Det er således vigtigt, at kommunerne i deres ansøgninger klart beskri-*

<sup>5</sup> Til sammenligning opstod der i slutningen af 1990'erne en betydelig interesse for sale-og-lease-back arrangementer, som må antages i væsentligt omfang at være motiverede af likviditetsmæssige aspekter, jf. også Indenrigsministeriet, "Den kommunale låntagning og deponeringsreglerne" (2000) om forslag til ændringer i lånereglene i denne forbindelse.

<sup>6</sup> Velfærdsministeriet udsender i forbindelse med udmeldingen af skat, tilskud og udligning den 1. juli før budgetåret en vejledning med oplysning om puljer vedr. lån, særtilskud mv., ansøgningsfrister etc.

*ver, hvorvidt og hvordan den private aktør er involveret i finansiering, design, etablering og drift af projektet. I den forbindelse bør kommunerne også fremlægge en vurdering af relevansen ved en OPP-organisering af det pågældende projekt, jf. Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber.*

*Ved ansøgning om dispensation fra denne pulje skal der endvidere oplyses om samarbejdsprojektets forventede effektiviseringsaspekter. Effektiviseringsaspekterne skal således vurderes og anskueliggøres af kommunen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er i den forbindelse særligt interesseret i de effektiviseringsaspekter, som er en konsekvens af, at det pågældende projekt er organiseret som et OPP-projekt.*

*Også ved ansøgning om dispensation fra denne pulje skal der oplyses om kommunens økonomiske situation ved udgangen af regnskabsåret 2005.”*

Det bør bemærkes, at i og med puljen har til formål at fremme fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter, er den dermed ikke kun rettet mod egentlige OPP-projekter. Ministeriet foretager således for hver ansøgning en konkret vurdering af, hvorvidt projektet indeholder en tilstrækkelig høj grad af offentligt-privat samarbejde, der involverer mere end et rent finansielt samarbejde og hvorvidt dette samarbejde indebærer tilstrækkelige effektiviseringsaspekter til at komme i betragtning til en dispensation fra puljen.

### **3.3.3. Effektiviseringsaspekter**

Et afgørende punkt i forbindelse med vurderingen af muligheden for at opnå deponeringsfritagelse har, jf. det foregående, været, at der kunne fremvises effektiviseringsgevinster ved det offentlige-private samarbejde. Ifølge ministeriets praksis skal disse effektiviseringsaspekter have sammenhæng med, at projektet er et offentlig-privat samarbejde.

Effektiviseringsaspekterne skal desuden være konkrete. Der er således eksempler på ansøgninger med meget bredt formulerede effektiviseringsaspekter som ”til gavn for udviklingen i byen” og lignende, hvilket er blevet vurderet som værende for generelt.

Et eksempel på et OPP-projekt med effektiviseringsaspekter kan være et projekt opbygget omkring en dialog med et privat konsortium bestående af private investorer, servicepartnere, entreprenørselskaber m.fl. Tidlig inddragelse og fordeling af risici og økonomiske incitament er kan give det private konsortium incitament til at bygge, eje og drive et anlæg af høj kvalitet og med fokus på billig drift og vedligeholdelse som følge af fornuftige valg af løsninger og materialer gennem hele OPP-forløbet. Der kan derved opnås effektivisering i form af en reduktion af udgifterne i driftsfasen.

Effektiviseringsaspekterne skal ikke nødvendigvis være knyttet til organisationen af selve anlægsarbejdet. Der er i nogle tilfælde givet dispensation til projekter, hvor det offentlig-private samarbejde ikke i så høj grad berører selv anlægsprojektet, men hvor det er en del af projektet, at den færdige

bygning skal danne rammen om et offentlig-privat samarbejde. Der stilles således ikke særlige krav til effektiviseringsaspekter ved selve byggeriet – de forventede effektiviseringsaspekter ved det offentlig-private samarbejde kan således snarere knytte sig til de efterfølgende aktiviteter i den pågældende bygning.

Et eksempel herpå kan være effektivisering i form af udvikling af nye kommunale ydelser og innovativ merværdi som en følge af et offentligt privat samarbejde, hvorved relaterede aktiviteter samles, således at forskellige professioner bringes sammen og der skabes et løbende tværfagligt samarbejde mellem de private og offentlige parter samt et attraktivt og fagligt udviklende arbejdsmiljø.

Fanø Kommune er således meddelt deponeringsfritagelse fra OPP-puljen til etablering af et sundhedshus som et OPP-projekt, der har til formål at samle forskellige sundhedsaktiviteter i en fælles bygning – dvs. både kommunale formål og ikke-kommunale formål såsom praktiserende læger og genoptræning – og derved etablere et tværfagligt samarbejde på sundhedsområdet.

I flere tilfælde har de ansøgende kommuner haft svært ved at påvise effektiviseringsaspekter ved projekterne. Det gælder f.eks. hvor der er ansøgt på et tidspunkt, hvor organiseringen af projektet endnu ikke er endeligt besluttet, hvorfor det har været vanskeligt at vurdere samarbejdets karakter samt effektiviseringsaspekter, eller hvor konkrete effektiviseringsaspekter med relation til det offentlige-private samarbejde i det hele taget har været svære at anskueliggøre. Omvendt har en række kommuner rent faktisk opnået dispensation og har altså kunne "løfte bevisbyrden" mht. kravet om effektiviseringsaspekter.

### 3.3.4. Dispensationens størrelse

De meddelte dispensationer har som udgangspunkt måttet afpasses efter puljens størrelse set i forhold til det samlede ansøgte beløb.

Det forhold, at puljen typisk ikke er blevet opbrugt, peger dog i retning af, at det ikke indtil videre har været puljens størrelse, der har begrænset dispensationsandelen. På den anden side kan nogle kommuner på forhånd have opgivet at søge under indtryk af, at puljen har haft en forholdsvis begrænset størrelse, kombineret med det forhold, at en pligt til at deponere foreligger for hele beløbets vedkommende ved kontraktindgåelsen, jf. tidligere.

Uanset forbruget af puljen er der dog normalt stillet krav til en vis grad af egenfinansiering i forbindelse med projekterne, hvilket begrænser omfanget af de meddelte dispensationer.

### Eksempler på kommunernes egenfinansiering (contra fremmedfinansiering ved lån) af OPP-projekter

Kommune	Projekt	Egenfinansiering i mio. kr.	Egenfinansiering i pct. af anlægsudgiften
Trehøje	Vildbjerg skole	60	53
Fanø	Sundhedshus	8,9	43
Morsø	Cykelsti	21,3	55
Haderslev	Skøjtehal	67,8	66
Langeland	Skole	30	13

En del kommuner har udover dispensation fra OPP-puljen samtidig søgt dispensation til projektet fra den ordinære lånepulje eller fra f.eks. lånepuljen vedrørende investeringer i folkeskoler. Selv om der, jf. tidligere, netop er tale om, at OPP-puljen er et tillæg til de øvrige lånepuljer har der dog også måttet tages hensyn til, hvorvidt kommunerne havde opnået dispensation til lånefinansiering af projekterne fra andre lånepuljer.

Ved vurderingen af, hvor stor en andel af de samlede anlægsudgifter dispensationen skal udgøre, har der i øvrigt kunnet lægges vægt på ansøgerens likviditetsmæssige situation, idet myndigheder med en rigelig likviditet har et mindre finansielt behov for at undgå deponering end kommuner med en mere knap likviditet. Dette aspekt har dog ikke hidtil været væsentligt i behandlingen.

#### Boks 3.3. Oversigt over krav til ansøgninger til OPP-lånepuljen samt forhold af betydning ved sagsbehandlingen

<b>Krav til ansøgninger</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplysninger om baggrund for projektet, projektes formål, aktiviteter, tidsplan og budget</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nærmere redegørelse for, hvori det offentlige-private samarbejde består</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplysninger om samarbejdsprojektets forventede effektiviseringsaspekter</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplysninger om kommunens økonomiske situation</li> </ul>
<b>Dispensationens størrelse</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beror på en samlet vurdering af projektet, hvori indgår kommunens likviditet og andre finansielle forhold</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endvidere stilles normalt krav om en vis grad af egenfinansiering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lånepuljes størrelse i forhold til det samlede ansøgte beløb kan eventuelt også få betydning</li> </ul>

### **3.3.5. Status for OPP-lånepuljerne**

Ni kommuner og tre amter er for årene 2003-2008 meddelt lånedispensati-  
on/deponeringsfritagelse på i alt 191,65 mio. kr. fra kommunernes OPP-  
puljer og 286 mio. kr. fra amternes OPP-puljer, mens der er meddelt afslag  
til 4 kommuner. Afslagene er meddelt under henvisning til, at der ikke var  
tale om et offentligt-privat projekt / offentligt-privat samarbejde med effekti-  
viseringsaspekter. For amternes vedkommende er der meddelt dispensati-  
on til to projekter uden karakter af OPP-projekter, hvilket skal ses på bag-  
grund af manglende OPP-ansøgninger på dette tidspunkt.

## Oversigt over kommunernes OPP-puljer (100 mio. kr. pr. år):

Kommune	Projekt	Ansøgt (mio. kr.)	Meddelt <sup>7</sup> (mio. kr.)
<b>2003:</b>			<b>70</b>
Hillerød	Nyt rådhus	17	(20)
Kolding	Bibliotek	110	30
Randers	Vandkulturhus	56,5	(20)
Hadsund	"Vision Hadsund skole"	19,2	Afslag
Ishøj	Etablering af familiecenter og familieplejecenter	20	Afslag
Skive	Byudviklingsprojekt, rådhus, bibliotek og liberale erhverv	18	Afslag
<b>2004:</b>			<b>38,2</b>
Sundeved m.fl.	Forskerpark Syd	10	10
Bramming	Bramming Sportscenter	18,25	18,25
Trehøje	Vildbjerg skole	50	10
<b>2005:</b>			<b>40</b>
Trehøje	Vildbjerg skole	67	40
Hedensted	Multihal	3	Afslag
<b>2006:</b>			<b>10</b>
Trehøje	Vildbjerg skole	10	10
<b>2007:</b>			<b>0</b>
<b>2008<sup>8</sup>:</b>			<b>58,4</b>
Fanø	Sundhedshus	20,6	11,7
Morsø	Cykelsti	38,8	17,5
Haderslev	Skøjtehal	102	34,2
Langeland	Skole	225	(150) <sup>9</sup>

<sup>7</sup> Det bemærkes at der til en del af projekterne er givet lånedispensation fra andre puljer.

<sup>8</sup> Angående puljen for 2008 har flere kommuner varslet, at de vil indsende ansøgninger til puljen i starten af 2008.



Baggrunden for, at Trehøje Kommune er meddelt deponeringsfritagelse for 2004, 2005 og 2006 til projektet vedrørende Vildbjerg Skole er dels overførsel af tidligere meddelt dispensation til efterfølgende år, dels supplerende deponeringsfritagelser meddelt på baggrund af blandt andet forhøjelse af de forventede anlægsudgifter i projektet.

Oversigt over amternes OPP-puljer<sup>10</sup> (100 mio. kr. pr. år):

Amt	Projekt	Ansøgt (mio. kr.)	Meddelt (mio. kr.)
<b>2003:</b>			<b>0</b>
<b>2004:</b>			<b>0</b>
<b>2005:</b>			<b>200</b>
Vejle	Infrastrukturprojekter	150	150
Århus	Dansk Neuroforsknings-Center	150	50
<b>2006:</b>			<b>86</b>
Vejle	Infrastrukturprojekter	71,5	54
Frederiksborg	Infrastrukturprojekter	32	32

### 3.4. Momsrefusionsordningen og lånereglerne<sup>11</sup>

Et særligt aspekt af de deponeringsmæssige konsekvenser af OPP-projekter skyldes den kommunale momsrefusionsordning. De deponeringsmæssige konsekvenser belyses i afsnit 3.5, idet selve den moms-mæssige baggrund beskrives i dette afsnit.

#### 3.4.1. Generelt om momsrefusionsordningen

Momsrefusionsordningen, som administreres af Velfærdsministeriet, tilsigter, at kommunal og regional egenproduktion - der typisk er momsfrigatet - ikke begunstiges konkurrencemæssigt i forhold til tilsvarende momsbelagte leverancer fra private erhvervsdrivende.

Egen produktion er således – bortset fra ydelser frembragt inden for rammerne af kommunale forsyningsvirksomheder – ikke pålagt moms, når

<sup>9</sup> Langeland Kommune er for 2008 meddelt deponeringsfritagelse fra tidligere års uforbrugte puljer på 150 mio. kr. samt deponeringsfritagelse uden for puljerne på 75 mio. kr.

<sup>10</sup> Puljerne er både til OPP-projekter og allerede besluttede infrastrukturprojekter.

<sup>11</sup> Bestemmelserne om kommuners og regioners refusion af moms findes i bekendtgørelse nr. 1492 af 14. december 2006.

kommunen leverer til sig selv. Tages der ikke højde for dette forhold, vil det medføre konkurrenceforvridning i forhold til tilsvarende private momsbelagte ydelser.

Konkurrenceneutraliteten opnås ved at refundere en myndigheds udgifter til moms, når myndigheden erhverver en momsbelagt ekstern vare eller tjenesteydelse.

Opgørelsen af hvilke momsudgifter, der kan anmeldes til refusion via momsrefusionsordningen, sker på baggrund af de såkaldte moms bærende arter i budget- og regnskabssystemet. I forbindelse med bogføring af udgifter, der er pålagt moms, bogføres udgiften ekskl. moms på en moms bærende art, mens selve momsudgiften bogføres et andet sted i kontoplanen. Denne registrering anvendes til anmeldelse af momsudgifter til refusion via momsrefusionsordningen.

Herudover refunderes via momsrefusionsordningen også moms, der indirekte betales gennem tilskud og betalinger, jf. den såkaldte positivliste<sup>12</sup>. Kommuner og regioner får således også refunderet en andel af deres betalinger og tilskud til visse eksterne aktiviteter, der afgrænses ved hjælp af budget- og regnskabssystemet.

### **3.4.2. Moms ved OPP-projekter og ved egne anlæg**

I dette afsnit beskrives en myndigheds momsmæssige stilling i forskellige situationer, herunder ved deltagelse i et OPP-projekt og hvor kommunen selv opfører et anlæg eller køber en bygning.

#### *Egen opførelse af anlæg*

Når myndigheden selv opfører en ejendom, afholdes der omkostninger, som er momsbelagte. Der kan dog refunderes købsmomsudgifter i forbindelse med opførelsen af bygningen via momsrefusionsordningen for kommuner og regioner.

#### *Køb af en eksisterende bygning*

I en situation hvor myndigheden køber en allerede opført bygning, kan kommunen ikke opnå refusion af momsudgifter forbundet med købet, idet der ikke umiddelbart er nogen moms tilknyttet købet, som kan danne baggrund for refusion.

Der er dog givet enkelte dispensationer fra denne regel i tilfælde, hvor en kommune har stået med valget mellem selv at opføre bygningen eller lade en privat entreprenør opføre bygningen, og hvor kommunen har ansøgt om dispensation før opførelsen af bygningen.

---

<sup>12</sup> Jf. bekendtgørelse nr. 1492 af 14. december 2006, bilag 1.

### *Leje af ejendomme, herunder OPP*

Der er som udgangspunkt ikke moms på udlejning af lokaler, men det kan dog være tilfældet, hvis udlejer har opnået en frivillig momsregistrering. Hvis en kommune eller en region lejer en ejendom, hvor udlejer er momsregistreret, kan der ydes refusion af momsen på huslejen, via momsrefusionsordningen for kommuner og regioner. Omvendt kan det ikke umiddelbart ske, hvor der ikke er pålagt lejen nogen moms, jf. dog nedenfor vedr. dispensation.

På tilsvarende måde kan et OPP-selskab, der har opnået frivillig momsregistrering, lægge moms på huslejen/ydelsen, og myndigheden kan efterfølgende få momsen refunderet via momsrefusionsordningen.

### *Anlægstilskud*

På visse ydelsesområder kan der opnås momsrefusion af indirekte udgifter til moms, når der gives et anlægstilskud til en privat institution, som myndigheden benytter. Der er altså her tale om en slags forudbetaling af husleje.

### *Dispensation til refusion af anlægsudgifter i et OPP-projekt*

Ministeriet har i forbindelse med et tidligere konkret OPP-projekt taget stilling til spørgsmålet om momsudgifter, når et OPP-selskab ikke kan lade sig frivilligt momsregistrere, fordi en kommune ifølge skattemyndighederne anses som den reelle ejer. Ministeriet har i denne konkrete sag indikeret, at hvis OPP-selskabet ikke kunne lade sig frivilligt momsregistrere, så kunne momsudgifterne afholdt i forbindelse med OPP-projektet betragtes som momsudgifter i momsudligningsmæssig forstand forudsat, at der ikke skete en likviditetsmæssig begunstigeelse.

Opnås der dispensation kan kommunen/regionen således afløfte projektets momsudgifter via momsrefusionsordningen. Dette vil også være tilfældet selvom momsudgifterne i første omgang er afholdt af OPP-selskabet som tredjemand, men der skal som nævnt erhverves en konkret dispensation fra ministeriets side.

### *Opsummering*

På baggrund af ovenstående sammenligning mellem kommuners og OPP-selskabers mulighed for momsrefusion i forbindelse med anlægsudgifter i forskellige sammenhænge kan det konkluderes, at det kan være af betydning for, om en ydelse ("husleje") fra et OPP-selskab i sidste ende bliver belastet med moms i forhold til myndigheden, hvorvidt OPP-selskabet kan opnå en frivillig momsregistrering via SKAT. Dette vil dog også afhænge af de konkrete omstændigheder og muligheder for at opnå dispensation.

Handling	Kommune/region	OPP-selskab
Opførelse af anlæg	Momsrefusion	Momsrefusion ved frivillig momsregistrering
Køb af bygninger	Ikke momsrefusion medmindre dispensation for refusion af momsreguleringsforpligtigelse	Kan overtage en evt. momsreguleringsforpligtigelse ved frivillig momsregistrering, hvis OPP-selskabet opfylder de samme betingelser som sælger i forhold til reglerne om momsreguleringsforpligtigelse jf. momsloven.
Leje	Momsrefusion hvis udlejer er momsregistreret	Kan lægge moms på leje til erhvervsformål ved frivillig momsregistrering

### 3.5. Deponering i forbindelse med OPP-projekter

I afsnittet gives en oversigt over deponeringen i relation til den momsmæssige stilling i forbindelse med OPP-projekter sammenlignet med situationer, hvor kommunen eller regionen selv opfører en bygning eller køber en eksisterende bygning. I oversigten er taget udgangspunkt i et enkelt regneeksempel med en ejendom til en pris på 125 mio. kr., hvoraf momsens udgør 25 mio. kr.

Det fremgår, at det er mest fordelagtigt for myndigheden selv at opføre ejendommen, hvor udgiften til moms refunderes via momsrefusionsordningen, mens OPP-projektet er ligestillet med den situation, hvor kommunen køber en eksisterende ejendom. Dette skyldes, at der skal deponeres for værdien af ejendommen inklusive moms, uanset om momsens, hvor en sådan er pålagt ydelsen, senere kan afløftes via refusionsordningen.

<b>Handling</b>	<b>Momsmæssige stilling og projektoekonomi/deponering</b>
Egen opførelse af ejendom	Udgifter til moms refunderes. Prisen er effektivt 100 mio. kr.
Eksisterende ejendom købes	Den private sælger har afholdt udgifterne til opførelsen incl. moms. Salgsprisen fastsættes incl. moms til 125 mio. kr.
Leje af ejendommen. OPP-selskabet er ikke momsregistreret	OPP-selskabet har afholdt udgiften til opførelse af ejendommen incl. moms. Huslejen fastsættes pba. af bagvedliggende lån på 125 mio. kr. Kommunen deponerer 125 mio. kr.
Leje af ejendommen. OPP-selskabet er momsregistreret	OPP-selskabet har fået refunderet udgiften til moms ved opførelse af ejendommen. Huslejen fastsættes pba. af bagvedliggende lån på 100 mio. kr. Kommunen deponerer 125 mio. kr.

### 3.6. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag

I dette afsnit følger overvejelser og forslag fra arbejdsgruppen, idet der tages udgangspunkt i de situationer, der er opstillet og behandlet i de foregående afsnit.

#### 3.6.1. Deponering og moms

Deponeringsreglerne efter de kommunale og regionale lånebekendtgørelser tilsigter at ligestille leje og leasingaftaler med optagelse af lån. Deponeringsbeløbet opgøres som den højeste værdi af enten opførelses-/anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den senest foretagne offentlige vurdering. Opførelses-/anskaffelsesomkostningerne opgøres inkl. moms.

Hvor en kommune eller en region selv opfører et anlæg, vil momsen blive afløftet i momsrefusionsordningen. Som en konsekvens heraf belastes myndighedens låneramme alene med anlægsudgiften eksklusiv moms.

Hvor det vælges at leje, lease eller lign. i stedet for selv at opføre og eje et anlæg, vil der efter de gældende regler være tale om en mer-belastning af myndighedens likviditet svarende til momsen. Der ligger heri – isoleret set - et incitament til at vælge ejerskab frem for leje, leasing og lignende.

*Arbejdsgruppen foreslår*, at der med henblik på at opnå en højere grad af ligestilling gives kommunerne og regionerne adgang til at deponere eksklusiv moms, hvor kommunen og regionen kan dokumentere, at den husleje eller ydelse, der betales i forbindelse med benyttelse af et anlæg, herunder som led i en OPP-kontrakt, er pålagt moms, som kan refunderes i momsrefusionsordningen. Nedslaget i deponeringsbeløbet, som forudsættes opgjort på basis af opførelses-/anskaffelsesomkostningerne, kan enten opnås via revisionens kontrol af, at dokumentationen for momsrefusion foreligger eller alternativt via en dispensationsordning administreret af ministeriet.

Det samme skal være tilfældet, hvis der opstår en situation, hvor der eventuelt er givet en dispensation til at få refunderet købsmoms for OPP-selskabet, uanset at selskabet ikke har opnået frivillig momsregistrering og dermed har kunnet pålægge ydelsen moms.

### **3.6.2. Deponeringstidspunkt**

Kommunen/regionen skal efter de gældende regler foretage deponering ved kontraktindgåelsen, dvs. på tidspunktet for indgåelse af kontrakt om benyttelse af de pågældende anlæg.

OPP-projekter kan være omfattende projekter, hvor anlægsfasen strækker sig over flere år. Det forhold, at der skal deponeres et beløb svarende til værdien af anlægget allerede ved kontraktindgåelsen, indebærer for flerårige OPP-projekter en likviditetsmæssig mer-belastning for den lokale myndighed i forhold til situationen, hvor myndigheden selv opfører et tilsvarende anlæg over flere år, og likviditetstrækket dermed kan strække sig over flere år.

*Arbejdsgruppen foreslår*, at der skabes en højere grad af ligestilling ved at give kommunerne og regionerne mulighed for at deponere i takt med opførelsen af anlægget i forbindelse med et OPP-projekt. Det forudsættes, at takten i opførelsen af anlægget dokumenteres via OPP-selskabets bygge-regnskab og at kommunen/regionen deponerer senest ultimo året på denne baggrund. Dette skal i så fald også gælde for kommunens indgåelse af lejeaftaler og andre aftaler om ikke allerede opførte anlæg.

### **3.6.3. Deponeringsprofil**

Deponering er efter reglerne i lånebekendtgørelsen bundet i 10 år og frigives derefter med 1/15 årligt. Fastsættelsen af denne deponeringsprofil indgik i økonomaftalerne for 2000 mellem regeringen og KL/Amtsrådsforeningen og er udmøntet ved bekendtgørelse nr. 536 af 28.

juni 1999. Deponeringsprofilen afspejler den daværende vurdering af en gennemsnitlig låneprofil for den private part, hvor profilen tilnærmelsesvis afspejler en mellemproportional mellem et annuitetslån og et serielån.

*Arbejdsgruppen konstaterer*, at formålet med ændringen af deponeringsreglerne har været at sikre ligestilling mellem leje og leasingarrangementer og optagelse af lån.

Det bemærkes, at reglen er fastsat ud fra en gennemsnitsbetragtning, og derfor vil profilen naturligvis ikke altid svare til profilen i den konkrete lejeaftale.

*Arbejdsgruppen kan anbefale*, at der så vidt muligt søges etableret et aktuelt vidensgrundlag for det samlede betalingsforløb i konkrete OPP-arrangementer.

#### **3.6.4. Vægtning mellem anlæg og drift i et OPP-projekt**

Karakteristisk for et OPP-projekt er, at anlæg, drift og vedligehold kan tænkes sammen, hvilket kan medvirke til effektiviseringsgevinster og forhøjet kvalitet i byggeriet. Et eksempel kan være, at der i byggeriet vælges dyrere materialer, så rengøring og vedligehold minimeres i det lange løb.

Et OPP-byggeri kan derfor indebære, at det kan være dyrere at opføre, men billigere i drift og vedligeholdelse sammenlignet med et traditionelt projekt, og at myndigheden derfor skal deponere et højere beløb i forhold til andre projektyper. Det vurderes dog på den anden side langt fra altid at være tilfældet.

*Arbejdsgruppen vurderer*, at en mer-deponering i et OPP-projekt er vanskeligt konstaterbar, da anlægget i det alternative offentlige byggeprojekt vanskeligt lader sig opgøre. Spørgsmålet om merdeponering i et OPP-projekt foreslås at kunne indgå som et element i forbindelse med fastsættelsen af størrelsen af en dispensation ved ansøgning til den særlige OPP-lånepulje.

#### **3.6.5. Merdeponering ved forbedring af det lejede og andre spørgsmål**

Deponeringsbeløbet opgøres ud fra værdien af anlægget. Ved efterfølgende forbedring af det lejede i form af udvidelse, renovering eller anden genopretning, der ikke har karakter af almindelig vedligeholdelse, medregnes et beløb i kommunens eller regionens låntagning svarende til omkostningerne hertil. I tilfælde af deponering skal der således ved forbedringer af det lejede foretages yderligere deponering.

Hvis det i forbindelse med et OPP-projekt er aftalt, at der foretages en genopretning eller en renovering frem for løbende vedligeholdelse, og genopretningen eller renoveringen sker uden en forhøjelse af den løbende beta-

ling foreligger der en situation, hvor forbedringen allerede er finansieret ved kontraktindgåelsen,

Velfærdsministeriet påpeger, at der i denne situation ikke skal ske en yderligere deponering i forbindelse med reoveringen. Dette gælder også for andre lejeaftaler og lignende, hvor dette måtte være gældende. Hvis der derimod er tale om, at kommunen betaler for forbedringen via en forhøjet ydelse, skal der deponeres i denne forbindelse. *Arbejdsgruppen foreslår*, at dette tydeliggøres i forbindelse med vejledningsmateriale om lånereglerne.

Tilsvarende *foreslår arbejdsgruppen*, at det kan være relevant at klargøre reglerens anvendelse i visse andre tilfælde af relevans for OPP-projekter, bl.a. hvor der er mulighed for reduktion af deponeringsbeløbet, hvor der er andre brugere af anlægget end den lokale myndighed.

### **3.6.6. Samspil med servicrammen**

I forbindelse med de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL kan indgå, at der aftales en samlet ramme for kommunernes serviceudgifter for det enkelte år. I forbindelse med OPP-projekter konverteres anlægsudgifter typisk til driftsudgifter, som alt andet lige kan opfattes som en belastning af servicrammen, og som af den enkelte kommune eventuelt kan opleves som en barriere for iværksættelsen af et OPP-projekt.

Spørgsmålet vedrører ikke reglerne i lånebekendtgørelserne. Arbejdsgruppen har dog drøftet spørgsmålet.

*Arbejdsgruppen kan ikke udelukke*, at servicrammespørgsmålet kan spille en rolle for valget mellem et OPP-projekt og et traditionelt byggeprojekt i den enkelte kommune, selv om økonomiaftalerne fastsætter serviceudgifterne for kommunerne under ét. *Arbejdsgruppen foreslår* i forlængelse heraf, at det overvejes, at der i forbindelse med den normale indberetning af kommunernes budgetter til Velfærdsministeriet kan indberettes oplysninger om den finansielle del af leasingafgiften i forbindelse med OPP-projekter med henblik på en korrektion af opgørelsen af budgettet.



## 4. Nettoficering af deponering ved nye lejemål

### 4.1. Den gældende regel om nettoficering af deponeringsbeløbet

Det følger af lånereglerne, at en kommunes eller regions indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af anlæg, skal henregnes til kommunens eller regionens låntagning, når etablering af aftalen kan sidestilles med en kommunal eller regional anlægsopgave, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 3, stk. 1, nr. 7 og den regionale lånebekendtgørelses § 2, stk. 1, nr. 7.

Ved indgåelse af en lejeaftale er det som udgangspunkt et beløb svarende til lejemålets værdi, der henregnes til låntagningen, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 5, stk. 1 og den regionale lånebekendtgørelses § 4, stk. 1.

En modifikation hertil gælder i relation til myndighedens opsigelse af et eksisterende lejemål og indgåelse et nyt lejemål til erstatning herfor. I denne situation skal beløbet, der henregnes til myndighedens låntagning, opgøres som værdien af det nye lejemål reduceret med værdien af det hidtidige lejemål, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 5, stk. 2 og den regionale lånebekendtgørelses § 4, stk. 2. I denne situation foretages således en nettoficering af det beløb, der henregnes til kommunens låntagning.

Såfremt der ved indgåelse af et nyt lejemål, der erstatter et hidtidigt lejemål, deponeres med den følge, at den nye lejeaftale ikke henregnes til låntagningen, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 6, stk. 1 og den regionale lånebekendtgørelses § 5, stk. 1, foretages en tilsvarende nettoficering af deponeringsbeløbet, jf. hhv. § 6, stk. 2 og § 5, stk. 2.

Reglen om nettoficering af deponeringsbeløbet kan indebære en væsentlig lempelse af deponeringskravet i forbindelse med indgåelse af lejeaftaler set i forhold til fraværet af en sådan regel. Det skyldes, at myndigheder, der tidligere har udnyttet en ledig låneramme ved indgåelse af den hidtidige lejeaftale, undgår at deponere et beløb svarende til den nye lejeaftales værdi, uanset myndigheden i udgangspunktet skulle deponere dette beløb ved indgåelse af en ny lejeaftale.

Hvis der er deponeret i forbindelse med indgåelse af den hidtidige lejeaftale, indebærer reglen ligeledes en væsentlig lempelse af deponeringskravet. Det forhold, at der ikke ved indgåelse af det nye lejemål skal foretages en ny deponering af et beløb svarende til den hidtidige lejeaftale, medfører, at kommunen for det første ikke skal deponere igen, selvom en del af det oprindeligt deponerede beløb er frigivet, og for det andet får frigivet deponeringen hurtigere, end det ellers ville være tilfældet.

Reglen om nettoficering af deponeringsbeløbet har til formål af skabe større fleksibilitet inden for den lokale myndigheds forvaltning i relation til ind-

gåelse af nye lejemål, uden at kommunen herved får adgang til at udvide sin samlede mængde af lejemål uden deponering.

#### **4.2. Lejeaftaler inden for samme forvaltningsgren**

Efter ministeriets praksis skal formuleringen "en lejeaftale, der erstatter en hidtidig lejeaftale", forstås som en lejeaftale, der erstatter en lejeaftale inden for samme forvaltningsgren.

Ved opsigelse af et lejemål inden for én forvaltningsgren og indgåelse af et nyt lejemål inden for en anden forvaltningsgren, er der som udgangspunkt ikke adgang til at nettoficere deponeringsbeløbet. En nettoficering af deponeringsbeløbet vil således i denne situation kun kunne ske efter ministeriets dispensation fra lånebekendtgørelsen.

Der vil imidlertid ikke være tale om en dobbeltbelastning af kommunens eller regionens likviditet i forbindelse med deponering af et beløb svarende til hele værdien af den nye lejeaftale, idet en eventuelt resterende deponering hidrørende fra indgåelsen af det tidligere lejemål kan hæves af kommunen eller regionen ved opsigelse af det tidligere lejemål, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 6, stk. 4 og den regionale lånebekendtgørelses § 5, stk. 4.

Selvom der ikke er tale om en dobbeltbelastning af kommunens likviditet, er det dog klart, at kommunen/regionen vil blive likviditetsmæssigt bedre stillet ved erstatning af et lejemål med et nyt lejemål inden for samme forvaltningsgren end med et nyt lejemål uden for denne forvaltningsgren.

Begrænsningen af anvendelsesområdet for reglen om nettoficering til lejemål inden for samme forvaltningsgren er begrundet i styringshensynet og har til formål at sikre, at myndigheden ikke undviger deponeringskravet i forbindelse med indgåelse af lejeaftaler. Det begrænsede anvendelsesområde må således ses i forhold til, at reglen i sig selv er en væsentlig modifikation til deponeringsreglerne. En udvidelse af reglens anvendelsesområde til kommunens lejemål generelt vil derved indebære en mere omfattende modifikation af de almindelige deponeringsregler.

I situationer, hvor myndigheden vælger at købe et anlæg, som den tidligere har lejet, er der ikke adgang til at konvertere deponeringen, der er foretaget i forbindelse med lejemålet, til et lån. Såfremt der var en generel adgang til nettoficering af deponeringsbeløbet ved opsigelse af et lejemål og indgåelse af et nyt lejemål, ville det derved yderligere underbygge, at myndigheden blev stillet bedre ved indgåelse af en ny aftale om leje af et anlægsaktiv end ved køb af det pågældende anlægsaktiv.

Dette vil ikke umiddelbart være i overensstemmelse med formålet med deponeringsreglerne, der er, at neutralisere den likviditetsgevinst, som myndigheden kan opnå ved at indgå en aftale om benyttelse af et anlægsaktiv i stedet for at købe anlægsaktivet, således at myndigheden ligestilles med

myndigheder, der vælger at opføre eller købe et tilsvarende anlægsaktiv med lånefinansiering.

Disse betragtninger gør sig dog gældende for så vidt angår en regel om nettoficering ved indgåelse af lejemål inden for samme forvaltningsgren såvel som ved indgåelse af lejemål uden for samme forvaltningsgren. Betragtningerne viser derved, at nettoficering af deponeringsbeløbet generelt medfører en væsentlig lempelse af lånebegrænsningen, hvilket taler for at anvendelsesområde for reglen om nettoficering bør begrænses. Men betragtningerne danner ikke grundlag for, at reglen skal begrænses til netop lejemål inden for samme forvaltningsgren.<sup>13</sup>

Ministeriets praksis, hvorefter anvendelsesområdet for reglen om nettoficering er begrænset til samme forvaltningsgren, er derved begrundet i, at reglen ikke skal medføre en for stor lempelse af den almindeligt gældende lånebegrænsning.

Hensigtsmæssigheden af at forskelsbehandle indgåelse af lejemål inden for samme forvaltningsgren og indgåelse af lejemål inden for en anden forvaltningsgren er imidlertid ikke indlysende.

Det er i den forbindelse væsentligt, at myndigheden selv kan fastlægge, hvilke områder, der skal høre under hvilke forvaltningsgrene, og at det ikke på forhånd er givet, hvad der skal opfattes som en forvaltningsgren. "Den samme forvaltningsgren" er således ikke en objektiv størrelse men kan derimod påvirkes af den enkelte myndighed, hvilket taler imod, at anvendelsesområdet for reglen om nettoficering skal begrænses til lejemål inden for samme forvaltningsgren.

I den sammenhæng er det endvidere væsentligt, at kommunalreformen har medført en ændring af forvaltningsstrukturen, således at der i de nye og større kommuner er skabt et øget behov for effektivisering, herunder efficiens i relation til den kommunale ejendomsforvaltning. Flere kommuner har på baggrund heraf samlet ejendomsforvaltningen ét sted, hvilket blandt andet kan muliggøre en mere effektiv ressourcestyring ved at indhøste stordriftsfordele og ved at skabe bedre rammer for opgaveløsningen ved en samling af de byggefaglige kompetencer. Et projekt til illustration heraf er under gennemførelse i regi af den såkaldte Styregruppe for Tværoffentligt Samarbejde. Det vil i relation til flere kommuner således ikke give mening at sondre imellem lejemål inden for forskellige forvaltningsgrene. En fastholdelse af begrænsningens anvendelsesområde vil derfor indebære en forskelsbehandling af myndigheder som en følge af de forskellige måder, myndighederne har valgt at indrette forvaltningen på.

Der skal på den baggrund foretages en afvejning af de skitserede modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i forhold til en fastlæggelse af anvendelsesområdet for reglen om nettoficering.

---

<sup>13</sup> Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave mere generelt at vurdere og sammenholde reguleringen af henholdsvis lejemål og låntagning, jf. kommissoriet.

Ud fra en samlet vurdering af disse hensyn – herunder det væsentlige forhold, at kommunerne allerede kan indrette forvaltningen på en måde, hvorefter reglens anvendelsesområde ikke begrænses til lejemål inden for samme forvaltningsgren *vurderer arbejdsgruppen*, at afvejningen må føre til, at anvendelsesområdet for reglen om nettoficering bør udvides til lejemål inden for den kommunale eller regionale forvaltning generelt.

## 5. Kassekreditreglen for kommunale og regionale selskaber mv.

### 5.1. Kassekreditreglens indhold

Den kommunale lånebekendtgørelse<sup>14</sup> indeholder den regel, hvorefter kassekrediten for kommunale fællesskaber, interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber og lignende med bestemmende kommunal indflydelse som udgangspunkt maksimalt må andrage 50 kr. pr. indbygger i de pågældende kommuner, jf. lånebekendtgørelsens § 9, stk. 2, 1. pkt.

En modifikation hertil gælder for anlægsarbejder, der efter afslutningen kan finansieres ved optagelse af lån. For disse anlægsarbejder kan der foretages yderligere træk på kassekrediten inden for et beløb, der svarer til det samlede provenu af de forventede endelige lån, under forudsætning af, at konverteringen gennemføres snarest muligt efter arbejdets afslutning, jf. lånebekendtgørelsens § 9, stk. 2, 2. pkt.

Den regionale lånebekendtgørelse indeholder i § 8, stk. 2 en tilsvarende kassekreditregel for interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber og lignende med bestemmende regional indflydelse.

Velfærdsministeriet kan i særlige tilfælde, efter ansøgning, meddele selskaber mv., der er omfattet af kassekreditreglen, dispensation fra reglen, jf. lånebekendtgørelsernes § 17.

### 5.2. Baggrund for kassekreditreglen

Før den første lånebekendtgørelse fra 1982 indeholdt lov om kommunernes styrelse en bestemmelse om den maksimale kassekredit i henholdsvis amtskommuner og primærkommuner, og bestemmelsen gav en hjemmel for indenrigsministeren til at fastsætte den maksimale kassekredit som et bestemt beløb pr. indbygger.<sup>15</sup> Lov om kommunernes styrelse havde imidlertid ikke en separat kassekreditregel for kommunale fællesskaber m.v.

Den første lånebekendtgørelse fra 1982 indeholdt en fælles kassekreditregel for kommuner, amtskommuner, hovedstadsrådet og kommunale fællesskaber, hvorefter den maksimale kassekredit var angivet som et fast beløb

---

<sup>14</sup> Bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

<sup>15</sup> Jf. § 56, stk. 1 i lovbekendtgørelse nr. 399 af 19. juli 1977 af lov om kommuners styrelse, som ændret ved lov nr. 655 af 21. november 1977 og lov nr. 128 af 28. marts 1979.

pr. indbygger.<sup>16</sup> De kommunale fællesskabers kassekredit kunne i medfør af reglen maksimalt andrage 50 kr. pr. indbygger. Baggrunden for indførelsen af en regel om den maksimale kassekredit for kommunale fællesskaber var, at de kommunale fællesskaber alternativt ville være omfattet af kassekreditreglen for kommuner, således at en andel af det kommunale fællesskabs kassekredit skulle henregnes til kommunens kassekredit, hvilket i praksis var svært at administrere.

I 1986 blev kassekreditreglen ændret<sup>17</sup>, hvorved kassekreditreglen for kommuner, amtskommuner og hovedstadsrådet blev udskilt i en separat bestemmelse. Den maksimale kassekredit for kommuner, amtskommuner og hovedstadsrådet skulle herefter ikke længere opgøres som et fast beløb pr. indbygger. Ændringen i måden, hvorpå den maksimale kassekredit skulle beregnes, var primært begrundet i refusionsomlægningen i 1987. Kassekreditreglen for kommunale fællesskaber blev ligeledes udskilt i en separat bestemmelse, men indholdsmæssigt forblev reglen uændret.

Kassekreditreglen for kommunale fællesskaber er efterfølgende udvidet til at gælde for interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartselskaber og lignende med bestemmende kommunal indflydelse, men beløbsmæssigt er den maksimale kassekredit for kommunale fællesskaber mv. altså ikke ændret siden 1982.

Ved oprettelsen af de nye regioner pr. 1. januar 2007 blev låne- og deponeringsreglerne for regionerne fastlagt i lånebekendtgørelsen for regionerne<sup>18</sup> Og den gældende kassekreditregel for regioner samt selskaber mv. med bestemmende regional indflydelse blev indført som en del heraf.

### 5.3. Formål med kassekreditreglen

De kommunale/regionale fællesskaber mv. med bestemmende kommunal/ regional indflydelse er omfattet af den generelle lånebegrænsning, idet lån optaget af selskaberne vil blive henregnet til kommunens/regionens låntagning i det omfang, lånet kan henføres til myndigheden, jf. den kommunale lånebekendtgørelses § 3, stk. 1, nr. 3 og den regionale lånebekendtgørelses § 2, stk. 1, nr. 3. Lånebegrænsningen indebærer således, at selskaberne kun kan optage lån i det omfang, de deltagende kommuner eller regioner har ledig låneramme eller deponerer et beløb svarende til kommunens/regionens andel af lånet.

Kassekreditte i selskaberne henregnes ikke på tilsvarende vis til de deltagende kommuners og regioners kassekredit. I fravær af en regel om en

<sup>16</sup> Jf. bekendtgørelse nr. 983 af 20. december 1982 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

<sup>17</sup> Jf. bekendtgørelse nr. 786 af 26. november 1986 om ændring af bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

<sup>18</sup> Bekendtgørelse nr. 1345 af 11. december 2006 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

maksimal kassekredit i selskaberne måtte også selskabernes kassekreditgæld henregnes til låntagningen og ville dermed være betinget af, at den pågældende kommune eller region havde ledig låneramme. Dette ville være en forholdsvis restriktiv styring af denne form for gæld i selskaberne.

Alternativt kunne det bestemmes, at kassekredit i fællesskaber m.v. ikke skulle hverken begrænses eller henregnes til kommunal eller regional låntagning, men i dette tilfælde ville det være muligt at stifte ubegrænset gæld via fællesskabers kassekredit. Hermed ville der være stor risiko for, at den kommunale eller regionale låntagning reelt ville blive udvidet via en ubegrænset kassekredit i fællesskaberne – i strid med hensynet til anlægsstyring og kommunal/regional finansiel eksponering. Det ville endvidere kunne indebære et selvstændigt – men utilsigtet – incitament til at danne kommunale og regionale selskaber.

Kassekreditreglen for kommunale og regionale fællesskaber mv. bygger endvidere, på samme vis som kassekreditreglen for kommunerne og regionerne, på det grundlæggende princip, at kommunerne og regionerne ikke kan låne til drift. Det er således hensigten med reglen at sikre, at de kommunale og regionale selskabers kassekredit kun anvendes til finansiering af midlertidige likviditetsunderskud og ikke til egentlig lånoptagelse.

#### **5.4. Ændring af kassekreditreglen**

Velfærdsministeriet har modtaget flere ansøgninger om dispensation fra kassekreditreglen for kommunale fællesskaber m.v. Fælles for ansøgningerne er, at selskaberne har problemer med at overholde kassekreditreglen i visse perioder i løbet af året – det er således periodevis og ikke konstante overskridelser af den maksimale kassekredit, der er problemet.

Et fælleskommunalt forsyningselskab har i den forbindelse anført, at en overholdelse af den nuværende kassekreditregel besværliggør selskabernes muligheder for at sikre stabile priser på forsyningsområdet.

Disse henvendelser samt det faktum, at maksimumsbeløbet ikke er blevet reguleret i en længere årrække, taler for, at kassekreditreglen bør opdateres og ændres, så den på bedre vis imødekommer kreditbehovet i de pågældende selskaber m.v.

*Arbejdsgruppen har overvejet forskellige muligheder for en ændring af kassekreditreglen. Heri har indgået overvejelser om at differentiere reglen, så fællesskaberne omfattes af den almindelige kassekreditregel for kommuner og regioner, imens de resterende selskaber mv. omfattes af en separat regel. Det har ligeledes været til overvejelse, at der ved fastlæggelse af den maksimale kassekredit tages udgangspunkt i selskabernes omsætning i stedet for indbyggertal.*

Overvejelserne har imidlertid ikke ført til, at arbejdsgruppen har fundet frem til en alternativ kassekreditregel, hvor det kunne konstateres, at reglen

imødekommer kreditbehovet i de pågældende selskaber mv. på bedre vis end den eksisterende regel, uden at den almindelige lånebegrænsning derved slækkes i et u hensigtsmæssigt omfang.

*Arbejdsgruppen vurderer* på baggrund heraf, at det vil være mest hensigtsmæssigt at opdatere kassekreditreglen således, at niveauet for den maksimale kassekredit på 50 kr. pr. indbygger, der er fastlagt i 1982, pl-reguleres til 2008-niveau. Den maksimale kassekredit vil således blive ca. 125 kr. pr. indbygger.

*Arbejdsgruppen bemærker endelig*, at reglen kan vurderes på ny, såfremt der på et senere tidspunkt kan fremskaffes et bredere datagrundlag for omsætning og andre økonomiske vilkår i de omfattede selskaber.