

Vejledning for OPP egnethedsvurdering



Region
Hovedstaden



REGION NORDJYLLAND



Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Indledning..... | 3 |
| Baggrund | 3 |
| Proces | 4 |
| Vejledning til paradigmets enkelte afsnit | 5 |
| 1. Beskrivelse af projektet..... | 5 |
| 2. Erfaringer med lignende projekter som OPP | 6 |
| 3. Er projektet stort nok til OPP? | 6 |
| 4. Vurderes der også i fremtiden at være et behov for projektets faciliteter?..... | 7 |
| 5. Giver OPP - konstruktionen totaløkonomi (merværdi)? | 9 |
| 6. Er der et marked? | 11 |
| 7. Er der politisk vilje? | 12 |
| 8. Kan projektet udbydes som et OPP-projekt? | 13 |
| 9. Overordnet tidsplan | 14 |

Indledning

I henhold til *"Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri"* skal der i relevant omfang indgå overvejelser om OPP for regionalt byggeri, hvis den anslåede entreprisesum for et givent projekt overstiger 20 mio. kr. ekskl. moms, eller hvis regionen får et tilskud fra staten der udgør mindst 50 % af projektsummen.

Denne vejledning skal danne grundlag for regionernes arbejde med gennemførelse af OPP-egnethedsvurderinger med henblik på en afdækning af, hvorvidt konkrete byggeprojekter med fordel kan realiseres gennem OPP.

Vejledningens bilag indeholder et paradigme, der kan anvendes som grundlag for Regionens OPP Egnethedsvurderinger, hvor de afsnit der er markeret med gult, der konkret skal tages stilling til.

Baggrund

For at minimere Regionens ressourceforbrug i relation til vurdering af, hvorvidt et projekt med fordel kan realiseres som OPP, anbefales det, at vurderingen gennemføres i to faser:

1. OPP – egnethedsvurdering
2. OPP – forundersøgelse

Denne vejledning vedrører alene den første fase; OPP – egnethedsvurdering.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i marts 2012 udarbejdet en *"Standardmodel for offentligprivate partnerskaber"* (OPP), som bl.a. gennemgår en række forhold, der belyser, hvorvidt et konkret projekt egner sig til at blive realiseret gennem OPP. Endvidere har Bygningsstyrelsen i oktober 2013 udgivet en *"Vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri"*, som angiver nogle af de spørgsmål, der er relevante at få afklaret i forbindelse med en OPP egnethedsvurdering.

Ved vurderingen af konkrete projekter tages der udgangspunkt i ovennævnte materiale fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Bygningsstyrelsen.

Regionernes egnethedsvurderinger foretages derfor med udgangspunkt i følgende spørgsmål:

1. Har projektsummen en størrelse, der giver mulighed for OPP? (jf. pkt. 3).
2. Hvor lang tid vurderes der at være behov for faciliteterne, f.eks. 20 år? (jf. pkt. 4).
3. Indebærer projektet både design, anlæg og efterfølgende drift og vedligeholdelse, således at det er muligt at udbyde disse samlet i ét OPP - projekt? (jf. pkt. 5).

4. Giver sammentænkningen af anlæg, drift og vedligeholdelse bedre mulighed for at skabe en god totaløkonomi i OPP – projektet end i en mere traditionel løsning? (jf. pkt. 5).
5. Er der risici, der er afgørende for, om projektet bør gennemføres i OPP eller i en mere traditionel samarbejdsform ud fra risikofordelingen? (jf. pkt. 5).
6. Er der et marked, der vil være interesseret i at løse opgaven som et OPP? (jf. pkt. 6).
7. Er der politisk vilje til at gennemføre et OPP - projekt, som bl.a. i et vist omfang indebærer, at niveauet for drift og vedligeholdelse fastlåses over 20-30 år? (jf. pkt. 7).
8. Er en OPP – løsning med ekstern finansiering eller med offentlig finansiering af blandt andet byggeudgifterne bedst? (jf. pkt. 8).

Til vejledningen knytter sig et paradigme (bilag 1), der kan bruges som udgangspunkt for teksten i den endelige konkrete OPP-egnethedsvurdering. Paradigmet sikrer - sammen med denne vejledning - at de ovenstående otte spørgsmål fra *"Vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri"* besvares.

Proces

I henhold til *"Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri"* skal der - i relevant omfang - indgå overvejelser om OPP for regionalt byggeri, hvis den anslåede entreprisensum for et givent projekt overstiger 20 mio. kr. ekskl. moms, eller hvis regionen får et tilskud fra staten der udgør mindst 50 % af projektsummen.

Denne vejledning beskriver regionernes arbejde med gennemførelse af OPP-egnethedsvurderinger med henblik på en afdækning af, hvorvidt konkrete byggeprojekter med fordel kan realiseres gennem OPP. Egnethedsvurderingen gennemføres typisk ved at inddrage relevante personer fra egen organisation der kan suppleres med juridisk og økonomisk bistand fra eksterne juridiske og finansielle rådgivere.

Hvis Regionsrådet - på baggrund af egnethedsvurderingen - skønner, at et projekt er egnet til at blive gennemført som OPP, vil egnethedsvurderingen normalt skulle efterfølges af en mere dybdegående forundersøgelse af projektet, forud for en endelig beslutning herom i Regionsrådet.

En forundersøgelse er en mere dybdegående og detaljeret vurdering af, hvorvidt et givet projekt er egnet til at blive realiseret gennem OPP.

Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel vil en forundersøgelse som minimum omfatte følgende 2 dele:

- *Finansiel analyse:*

En sammenligning af omkostningerne ved at gennemføre projektet som OPP i forhold til omkostningerne ved at gennemføre projektet i en traditionel model, herunder for så vidt angår;

- transaktionsomkostninger,
 - finansieringsomkostninger og risici,
 - omkostninger ved byggeri,
 - omkostninger i forbindelse med valg af grund,
 - driftsoptimering, herunder vedligehold og rengøring,
 - risikofordeling m.v.
- *Markedsanalyse:*
En undersøgelse af, hvorvidt der er private leverandører, der vil være interesserede i, og har kapacitet til, at byde på et eventuelt OPP - projekt, herunder hvilke øvrige ydelser, som f.eks. rengøring eller kantinedrift, der kunne have interesse for den private leverandør.

Forundersøgelsens nærmere indhold og omfang fastlægges i forbindelse med det konkrete projekt, idet nogle typer projekter kræver et mere detaljeret beslutningsgrundlag end andre. Det anbefales dog generelt, at forundersøgelsen - ud over ovenstående punkter - tillige forholder sig nøje til, om der i det konkrete projekt er grundlag for at tilpasse, ændre eller videreudvikle de sædvanlige OPP-modeller, der er beskrevet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel for OPP.

Da forundersøgelsen kræver markedskendskab samt adgang til, og viden om, metoder til beregning og dokumentation for sammenligning af omkostninger ved de forskellige mulige scenarier, gennemføres denne normalt med bistand fra eksterne juridiske og finansielle rådgivere.

Vejledning til paradigmets enkelte afsnit

De følgende afsnit indeholder forklaringer og overvejelser vedrørende paradigmets enkelte afsnit. Hvert af de følgende afsnit indeholder et afsnit i kursiv, der - med henblik på at lette læsningen - gengiver paradigmets tekst. Det samlede paradigme er gengivet i bilag 1, hvor de afsnit der er markeret med gult er tekst der skal overvejes / udfyldes / vælges til eller fra.

1. Beskrivelse af projektet

"Her gives en kort beskrivelse af projektet med angivelse af bl.a.:

- *Projektets indhold*
- *Anslået anlægsøkonomi*
- *Regionens økonomiske situation (likviditet, anlægsbudget, anlægsramme, deponering, deponeringsfritagelse m.v.)*
- *Anslåede driftsomkostninger over henholdsvis 15, 20, 25 og 30 år*
- *Anslåede vedligeholdelsesomkostninger over henholdsvis 15, 20, 25 og 30 år."*

2. Erfaringer med lignende projekter som OPP

I dette afsnit anføres det i Egnethedsvurderingen, om der i Danmark er erfaringer med at gennemføre lignende byggerier som OPP. Erfaringerne med OPP på hospitalsområdet er endnu meget sparsomme, så det vil - i hvert fald i en periode - kunne være vanskeligt at finde tilsvarende projekter i Danmark gennemført som OPP.

Der realiseres løbende nye projekter som OPP. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har lavet en undersøgelse af størsteparten af de realiserede projekter. Undersøgelsen indeholder en beskrivelse af de enkelte projekter og kan findes på nedenstående link:

<http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Offentligprivate-partnerskaber/Undersoegelse-af-danske-OPPerfaringer>

3. Er projektet stort nok til OPP?

Projektsummen i et OPP-projekt skal have en vis størrelse – dels for at sikre, at der er tilstrækkeligt indtjeningspotentiale for OPP-leverandøren, dels for at opveje transaktionsomkostningerne i projektet.

Der må regnes med relativt store transaktionsomkostninger, f.eks. i forberedelses-, udbuds- og opstartsfasen, fordi bl.a. afklaringer, udbudsproces og kontraktgrundlag er mere komplekse og arbejdskrævende end ved en traditionel løsning.

Typisk forudsætter anvendelse af OPP-modellen som minimum et projekt med en anlægsomkostning på ca. 50-100 mio. kr.

”Udgifterne til etablering af projektet i den nuværende form er budgetteret til ca. xx mio. kr. Hertil kommer den løbende drift på minimum xx mio. kr. årligt i den anslåede kontraktperiode på xx år. Projektet vurderes derfor at være / ikke at være stort nok til at kunne gennemføres som OPP.”

Det vil typisk ikke være attraktivt at udbyde projekter med en anlægssum på under 50-100 mio. kr. som OPP. I henhold til *”Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri”* er regionerne imidlertid forpligtet til at overveje OPP som samarbejdsform ved projekter med en anlægssum over 20 mio. kr.

Ved anvendelsen af paradigmet skal man derfor være opmærksom på, at der kan være forhold ved det konkrete projekt, der betyder, at den beløbsmæssige tommelfingerregel bør justeres i enten op- eller nedadgående retning.

Eksempler på forhold, der kan føre til, at anlægsomkostningen kan være mindre end 50-100 mio. kr. kan være følgende:

- Projektet kan baseres på afprøvede OPP-modeller
- Projektet indebærer usædvanligt høje driftsomkostninger i forhold til anlægsomkostningen, således, at den samlede kontrakts værdi er tilstrækkelig til at gøre det attraktivt at realisere projektet som OPP.

Eksempler på forhold, der kan føre til, at anlægsomkostningen bør være højere end 50-100 mio. kr.:

- Projektet forudsætter, at de allerede afprøvede OPP-modeller videreudvikles eller tilpasses i stort omfang

Ved vurderingen af, om projektet har en tilstrækkelig størrelse til at kunne begrunde de øgede transaktionsomkostninger i projektet, bør det tages med i overvejelserne, at et OPP-udbud kan betyde, at Regionen sparer fremtidige omkostninger til gennemførelse af udbud vedrørende eksempelvis vedligeholdelse og rengøring.

4. Vurderes der også i fremtiden at være et behov for projektets faciliteter?

Regionen bør inden udbuddet af en OPP-kontrakt overveje og vurdere behovet for de omhandlede faciliteter samt ændringer heri i OPP-kontraktens samlede løbetid.

OPP-kontrakter giver mulighed for, at regionen inden for visse rammer både før og efter ibrugtagningen kan forlange ændringer i OPP-leverandørens ydelser, herunder både bygningsmæssige ændringer og ændringer i serviceniveauet. På samme måde, som det kan vise sig besværligt og omkostningstungt at forlange ændringer i en totalentreprise, efter kontrakten er indgået, kan det være u hensigtsmæssigt at forlange for store ændringer i OPP-leverandørens ydelser, ligesom det uden særlige bestemmelser i OPP-kontrakten vil være bekosteligt for regionen at opsiges OPP-kontrakten før dens udløb. Jo større stabilitet, jo større mulighed for OPP!

”Det vurderes, at projektets faciliteter vil være aktuelle i en periode der sikrer rentabilitet i etablering af de fysiske rammer / ikke vil være aktuelle i en tilstrækkelig periode til at sikre rentabilitet i etablering af de fysiske rammer. Herudover vurderes det som værende sandsynligt / ikke sandsynligt at der kan indgås en fordelagtig aftale med en eventuel OPP leverandør om en afregningsmodel for fremtidige ændringer af de fysiske rammer. Det forudsættes dog, at den indvendige vedligeholdelse og rengøring, samt den kliniske drift fortsat varetages af Regionen”.

Paradigmet kræver med dette punkt, at der foretages tre vurderinger:

- a) Er der behov for byggeriet i OPP-kontraktens varighed, dvs. typisk de næste 15-30 år, jf. nærmere afsnit 4.1 nedenfor?
- b) Hvor stort et behov forventes der at være for at kræve ændringer i byggeriet i løbet af OPP-kontraktens varighed, jf. nærmere afsnit 4.2 nedenfor?

- c) Er de forventede ændringer af en karakter, der gør det muligt at lave bestemmelser i OPP-kontrakten, som sikrer Regionerne, at ændringer gennemføres til en rimelig pris, jf. nærmere afsnit 4.3 nedenfor?

4.1. Er der behov for byggeriet i OPP-kontraktens varighed?

OPP-kontrakter indgås normalt med en varighed på 20-30 år. Derfor bør et byggeri som udgangspunkt alene realiseres som OPP, hvis der er en rimelig sikkerhed for, at Regionerne har brug for byggeriet de næste 20-30 år.

Der findes imidlertid eksempler på OPP-kontrakter med kortere løbetid, f.eks. udvidelsen af stråleterapien i Næstved, hvor OPP-kontrakten har en løbetid på 10 år med mulighed for forlængelse i 2 gange 2 år.

4.2. Hvor stort behov forventes der at være for at kræve ændringer i byggeriet i OPP-kontraktens varighed?

På samme måde som i en almindelig entreprisekontrakt kan det være dyrt for regionerne at forlange ændringer i byggeriet, efter kontrakten er indgået med OPP-leverandøren. Ud over den fra entreprisekontrakter velkendte problemstilling med at blive enige med OPP-leverandøren om prisen for selve de med ændringerne forbundne byggearbejder, skal man således også blive enige med OPP-leverandøren om, hvorvidt – og i hvilket omfang – ændringerne påfører OPP-leverandøren øgede omkostninger til drift og vedligeholdelse i OPP-kontraktens løbetid.

Derfor taler det mod OPP, hvis det på forhånd står klart, at der løbende vil være behov for ændringer af byggeriet.

For fuldstændighedens skyld henledes opmærksomheden på, at problemstillingen vedrørende ændringer primært vedrører ændringer efter byggeriets ibrugtagning. Ændringer efter kontraktindgåelse, men inden ibrugtagning, vil typisk kunne håndteres relativt smidigt gennem f.eks. incitamentsordninger i OPP-kontrakten. OPP-kontrakten vedrørende udvidelse af stråleterapien i Næstved indeholder et eksempel på en enkelt incitamentsordning. Incitamentsordningen er bygget op omkring en pulje til finansiering af eventuelle ændringsarbejder. Hvis puljen ikke anvendes i forbindelse med byggeriet, deles mindre forbruget mellem OPP leverandøren og regionerne efter en aftalt fordelingsnøgle!

4.3. Er de forventede ændringer af en karakter, der gør det muligt at lave bestemmelser i OPP-kontrakten, som sikrer regionerne, at ændringer gennemføres til en rimelig pris?

5. Giver OPP - konstruktionen totaløkonomi (merværdi)?

Formålet med sammentænkningen af design, projektering, anlæg, drift og vedligehold er at give en privat OPP - leverandør incitament til, og mulighed for, at få totaløkonomi i projektet.

Overvejsen om totaløkonomi har nær sammenhæng med fordelingen af risici i projektet. Ved at gennemgå hele opgaveløsningen fra design til vedligehold kan risici i opgaven fordeles systematisk mellem den private leverandør og den offentlige udbyder, så den part, der har bedst mulighed for at påvirke sandsynligheden for, at en bestemt begivenhed indtræffer, varetager risikoen for den. Derved optimeres den samlede økonomi i projektet. Det bør i den forbindelse afklares, om der er særlige risici knyttet til projektet, som bedst bæres af Regionen, men som samtidig vil udelukke en totaløkonomisk tankegang, hvis de ikke bæres af OPP-leverandøren.

”Det vurderes at etablering og drift af projektet i OPP - format samlet vil / ikke vil være fordelagtigt for Regionen i forhold til en mere traditionel gennemførelse af projektet med Regionen som byggherre og evt. efterfølgende udbud af drift og vedligeholdelse. Regionen har / har ikke erfaring med opførelse, drift og vedligehold af tilsvarende projekter, Der er private leverandører, som har erfaring fra andre anlæg, og derfor vurderes at være i stand til at designe anlægget, vælge materialer, tilrettelægge vedligehold mv. på en sådan måde, at de samlede omkostninger minimeres, og funktionaliteten sikres over projektets levetid.

I et OPP - projekt vil Regionen kunne koncentrere sig om at identificere og definere de krav til projektets, kapacitet, funktionalitet, kvalitet mv., som er af væsentlig betydning for Regionen, og som skal sikre, at anlægget bliver en succes for Regionen og anlæggets brugere – og overlade den praktiske udførelse til leverandøren. Den metodefrihed, der gives OPP - leverandøren, åbner desuden mulighed for yderligere innovation i projektet.

Som udgangspunkt forudsættes det dog at den indvendige vedligeholdelse og drift, samt den kliniske drift fortsat varetages af Regionen.”

Traditionelt fremhæves muligheden for at samtænke design, anlæg, drift og vedligehold som den bærende årsag til, at det kan være totaløkonomisk fordelagtigt at realisere et projekt som OPP. Ved vurderingen af, hvorvidt et projekt er egnet til OPP er det relevant at overveje og redegøre for, hvilke konkrete muligheder projektet giver, for at skabe synergi mellem hver af disse forskellige dele af projektet.

Det kan eksempelvis være nyttigt at udfylde nedenstående matrice ved at angive den potentielle synergi mellem de forskellige dele af projektet:

Matricen anvendes ved, at det for hver kombination af kontraktens 4 grundlæggende dele (design, anlæg, vedligeholdelse og drift) overvejes, om der vil være synergier ved, at en OPP - leverandør varetager alle dele. Er der f.eks. i det konkrete projekt holdepunkter for at antage, at samtænkning af design og drift af et hospitalskøkken vil kunne føre til en optimeret totaløkonomi.

| | Design | Anlæg | Vedligeholdelse | Drift |
|-----------------|------------|------------|-----------------|------------|
| Design | XXXXXXXXXX | | | |
| Anlæg | | XXXXXXXXXX | | |
| Vedligeholdelse | | | XXXXXXXXXX | |
| Drift | | | | XXXXXXXXXX |

Hvis der ikke kan påvises særlige synergier mellem projektets øvrige dele og byggeriets drift, herunder f.eks. rengøring, kan det overvejes at udbyde projektet som OPP, men uden de pågældende ydelser. Dette bør også overvejes, hvis der kan påvises større synergier mellem Regionens øvrige aktiviteter og driftsopgaverne, end mellem driftsopgaverne og projektets øvrige dele. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis byggeriet er en del af et sygehus, hvor Regionen i forvejen har en etableret driftsorganisation, som vil kunne varetage rengøringen af byggeriet.

Der har i de senere år været en stigende tendens til at integrere kommercielle elementer i OPP-kontrakter, såkaldt kommercielle OPP'er.

De første eksempler på kommercielle OPP'er var parkeringshuse ved hospitalerne i Region Midtjylland. Med disse kontrakter forpligtede en OPP-leverandør sig til at opføre og drive p-huse mod at få ret til at oppebære (en del af) indtægterne fra betalingsparkering deri. På den måde skabes et naturligt incitament for OPP-leverandøren til at levere et attraktivt parkeringshus.

Senere er der etableret kommercielle OPP'er på svømmehalsområdet, hvor en privat part opfører et kombineret svømme- og vandland og oppebærer indtægterne fra f.eks. billetsalg, mens kommunen forpligter sig til at leje bassintid for et årligt minimumsbeløb. På den måde sikres OPP-leverandøren en minimumsomsætning, hvilket gør det mere attraktivt for OPP-leverandøren at investere i projektet. Omvendt får kommunen glæde af, at omkostningerne ved at finansiere, opføre og ikke mindst drive en svømmehal deles med den private part.

For nylig har Bygningsstyrelsen endvidere udbudt OPP-projekter, hvor OPP-leverandøren - som en del af en traditionel OPP-kontrakt - påtager sig at drive kantinen i et kontorhus mod at oppebære indtægterne fra salg af mad i kantinen. På den måde får OPP-leverandøren mulighed for at samtænke drift af kantinen med drift og rengøring af hele huset.

Som en del af OPP Egnethedsvurderingen bør det overvejes, hvorvidt der i det konkrete projekt kan inddrages kommercielle elementer, og om disse kommercielle elementer vil kunne skabe synergi med projektets øvrige dele.

Afslutningsvis bemærkes, at selv om det ikke er muligt at påvise særlige synergier mellem projektets enkelte dele, så kan der alligevel være grund til at udbyde projektet som OPP. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis projektet frembyder særlige udførelses- eller driftsmæssige risici, som en OPP-leverandør er bedre klædt på til at håndtere end Regionen.

6. Er der et marked?

”Hvis en OPP - løsning skal være gangbar, er det vigtigt, at projektet har en form, som markedet kan og vil byde på. Der kan som udgangspunkt forventes / ikke forventes at være et marked, dvs. interesserede entreprenører og investorer.

Udførelse og efterfølgende drift og vedligehold af projekttype vurderes med en markedsafstemt risikoallokering at være / ikke at være et realiserbart projekt. Der ses umiddelbart ingen grund til at nære bekymring for, at der ikke vil være interesserede tilbudsgivere. Det forudsættes dog at den indvendige vedligeholdelse og drift, samt den kliniske drift fortsat varetages af Regionen”

Over de senere år har der været en meget markant stigning i antallet af forskellige virksomheder, der afgiver tilbud på, eller investerer i, OPP-projekter.

Selv om det tidligere har været vanskeligt at få tilstrækkelig konkurrence om OPP-projekter, er der i dag som udgangspunkt et relativt velfungerende marked. Det er imidlertid væsentligt at holde sig for øje, at der er meget stor forskel på, hvilke OPP-projekter de forskellige virksomheder er interesserede i. Således ser der ud til langsomt at ske en segmentering af OPP-markedet, hvilket kan betyde, at kun få virksomheder er interesserede i det konkrete OPP-projekt.

Ved vurderingen af, om der er et marked for projektet, bør man derfor være i dialog med mulige OPP-leverandører fra forskellige segmenter, idet man i modsat fald risikerer at over- eller undervurdere interessen for projektet. Det kan f.eks. være relevant at foretage følgende segmentering:

1. **Operatør-drevne OPP-leverandører**
 - a. Facilitys Management-leverandører
 - b. Kommercielle leverandører, f.eks. parkeringsselskaber
 - c. Markedsspecifikke leverandører, f.eks. leverandører af pleje og omsorg
2. **Entreprenør-drevne OPP-leverandører**
 - a. Store entreprenører
 - b. Mellemstore entreprenører
 - c. Mindre entreprenører
3. **Investor-drevne OPP-leverandører**
 - a. Institutionelle investorer
 - b. Banker
 - c. Realkreditinstitutter
 - d. Ejendomsselskaber
 - e. Lokale rigmænd

Som tommelfingerregel forventes det, at der uanset projektets størrelse vil være interesserede OPP-leverandører, hvis projektet udbydes på grundlag af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel for OPP. Muligvis vil der være lidt mindre interesse for et projekt med offentlig finansiering end med privat finansiering, idet en række af de nuværende OPP-leverandører på markedet er drevet af investorer, som i sagens natur ikke er interesserede i projekter med offentlig finansiering.

Afslutningsvist bemærkes, at der kan være en vis tilbageholdenhed blandt OPP-leverandører med at påtage sig opgaver vedrørende indvendig vedligeholdelse og serviceydelser på både somatiske og psykiatriske hospitaler. I relation til sådanne projekter kan det derfor - i forbindelse med OPP overvejelserne - være relevant at overveje og undersøge, om det vil øge interessen for projektet, hvis den indvendige service (rengøring m.v.) og eventuelt tillige den indvendige vedligeholdelse, tages ud af OPP-leverandørens ydelser.

7. Er der politisk vilje?

Et OPP-projekt indebærer, at Regionen afgiver indflydelse og styring vedrørende beslutninger i anlægs- og driftsfasen. Når kontrakten er underskrevet, er det centralt med henblik på opnåelsen af fordelene ved OPP, at leverandøren har frie hænder til at træffe de mere detaljerede beslutninger om design, valg af byggematerialer, driftsprocedurer, vedligeholdsplan mv.

Regionen lægger den overordnede ramme for projektet dels gennem valget af leverandør, dels kontraktvilkårene og dels funktionskrav mv., men realisering af totaløkonomiskmerværdi i projektet forudsætter metodefrihed for leverandøren, inden for de givne rammer.

Videre indebærer den lange kontraktperiode i et OPP (mellem 20 og 30 år), at Regionen forpligter sig for en længere periode, end der typisk er tale om ved et traditionelt udbud:

- Den lange kontraktperiode medfører en forpligtigelse til produktionsfaciliteternes placering i hele kontraktperioden.
- OPP-modellen medfører, at en anlægsudgift over en "kort" årrække konverteres til en løbende driftsudgift i en længere årrække.
- Den lange kontraktperiode medfører også en reduceret adgang for Regionen til at op- og nedprioritere vedligeholdelse i projektet. Vedligeholdelsesniveauet fastlægges i kontrakten, og selv om det er muligt at gennemføre ændringer undervejs i projektet, bør det - så vidt muligt - undgås, for at give den private leverandør et stærkt incitament til at foretage eventuelle investeringer i begyndelsen af projektet.
- Ændringer i forhold til den oprindelige aftale - af vedligeholdelsesniveauet eller andet - skal i øvrigt betales af Regionen, hvis de medfører omkostninger for OPP - leverandøren.

Regionen skal også være opmærksom på, at kontrolfunktioner ud over den helt grundlæggende funktionskontrol, vil kunne have en effekt på de private leverandørers tilbud. Omfanget af kontrol af

OPP-leverandørens leverancer bør ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt i det konkrete projekt.

Endelig er det vigtigt, at kontrolfunktionerne – eller andre tiltag fra Regionen – ikke fører til, at detaljebeslutninger, og dermed ansvar, flyttes fra OPP-leverandøren tilbage til Regionen.

8. Kan projektet udbydes som et OPP-projekt?

På grundlag af paradigmets øvrige afsnit skal der under dette punkt gives en sammenfattende vurdering af, hvorvidt projektet er, eller ikke er, egnet til OPP.

”Det vurderes umiddelbart, at projektets navn vil / ikke vil kunne gennemføres som et OPP - projekt, hvor en privat leverandør designer, projekterer, opfører, driver og vedligeholder anlægget.

Det forudsættes dog, at den indvendige vedligeholdelse og drift, samt den kliniske drift fortsat varetages af Regionen.

OPP vil således være / ikke være en egnet organiseringsform for projektet, som kan bidrage til at sikre optimal udnyttelse af ressourcerne i projektet og understøtte nytænkning ved at gøre brug af de kompetencer og erfaringer, som findes i private virksomheder, og ved at lægge op til et mere helhedsorienteret perspektiv i opgaveløsningen.

Umiddelbart vurderes det, at offentlig finansiering er det billigste for Regionen, hvis projektet kan finansieres inden for anlægsloftet uden omprioritering i forhold til andre anlægsprojekter.

Det er kun i forbindelse med regional finansiering inden for anlægsloftet, hvor der som udgangspunkt ikke skal foretages deponering.”

Det bemærkes, at det ofte fremhæves som afgørende for, hvorvidt et OPP-projekt kan realiseres, om OPP-leverandøren kan anerkendes som ejer af bygningen i skatte- og momsmæssig henseende. Dette bør dog ikke længere være en bekymring i forbindelse med en Egnethedsvurdering. Således er der efterhånden så stor erfaring med at udfærdige OPP-kontrakter og i den forbindelse at opnå SKAT's anerkendelse af, at OPP-leverandøren i skatte- momsmæssig henseende anses som ejer af bygningen, at problemstillingen bør kunne håndteres i ethvert projekt. Den store fokus på problemstillingen skyldtes, at SKAT i et af de første danske OPP-projekter nåede frem til, at en bestemmelse om, at den offentlige part ved OPP-kontraktens udløb skulle overtage byggeriet til en på forhånd aftalt pris, betød, at OPP-leverandøren ikke kunne anerkendes som ejer af bygningen i skatte- og momsmæssig henseende.

SKAT har imidlertid efterfølgende i en række projekter godkendt, at OPP-leverandøren er ejer i skatte- og momsmæssig henseende, selv om OPP-kontrakten indeholder bestemmelser om en

såkaldt krydsende salgsoption ved OPP-aftalens udløb. En krydsende salgsoption betyder, at den offentlige part ved kontraktens udløb har ret til at købe bygningen, mens OPP-leverandøren har en tilsvarende ret til at forlange, at den offentlige part køber bygningen. SKAT har endda godkendt OPP-leverandørens ejerskab i situationer, hvor den krydsende salgsoption indebærer, at købesummen kan beregnes på forhånd. For fuldstændighedens skyld skal det bemærkes, at det altid beror på en konkret vurdering, hvorvidt OPP-leverandøren i et konkret projekt kan anses for ejer i skatte- og momsmæssig henseende.

9. Overordnet tidsplan

”Da OPP-projektet er relativt kompliceret, bør der indgås aftale om bestillerrådgivning til at bistå Regionen i processen, herunder i udbudsprocessen. Bestillerrådgivning omfatter normalt juridisk og økonomisk rådgivning. Den økonomiske rådgivning skal annonceres, hvis omkostningen hertil vurderes større end 0,5 mio. kr. og er udbudspligtig som en tjenesteydelse, hvis ydelsen medfører en omkostning der er større en 1,5 mio. kr. Den juridiske rådgivning er en såkaldt bilag II B ydelse, der kun er udbudspligtig, hvis opgaven med at yde juridisk rådgivning har en klar, interesse for udenlandske rådgivere.

Samlet skønnes det, at der vil gå ca. xx måneder, fra der træffes beslutning om gennemførelse af et OPP-projekt, og til udbuddet er gennemført og kontrakten underskrevet.

Hvis der med baggrund i den gennemførte egnethedsvurdering træffes beslutning om iværksættelse af forundersøgelse og eventuelt efterfølgende om gennemførelse af et OPP-projekt, kan en overordnet tidsplan se således ud:

- *Forundersøgelse. Resultat forelægges evt. politisk til beslutning om evt. iværksættelse af udbud xxxx – xxxx*
- *Afklaring af deponering og udarbejdelse af udbudsmateriale.*
- *Udbudsmateriale forelægges evt. til politisk behandling xxxx - xxxx (delvist parallelt med forundersøgelse og prækvalifikation)*
- *Annoncering af OPP - udbud / anmodning om prækvalifikation + udvælgelse af tilbudsgivere.*
- *Resultatet af prækvalifikationen forelægges evt. til politisk behandling xxxx – xxxx*
- *Tilbudsfase, inklusiv evt. dialogfase (hvis ”konkurrencepræget dialog”) xxxx – xxxx*
- *Tilbudsvurdering og tildeling, inklusiv standstill.*
- *Resultatet af udbuddet forelægges evt. til politisk behandling xxxx – xxxx*

Tidsplanen er afhængig af, hvilken udbudsform der anvendes. Hvis udbuddet af OPP - kontrakten kan gennemføres som almindeligt "begrænset udbud" i stedet for som "konkurrencepræget dialog", og hvis behovet for dialog med markedsaktørerne kan dækkes i forundersøgelsen, forventes tidsrammen at kunne forkortes med mindst 1-2 måneder og helt op til 12 måneder så tilbudsfristen kan ligge xxxxxx. Hvilket tidsmæssigt er tættere på et traditionelt bygge- og anlægsprojekt frem til valg af hovedentreprenør og igangsætning af selve anlægsfasen.

Varigheden af den efterfølgende anlægsfase beror på projektets størrelse og kompleksitet. Der vil næppe være væsentlig forskel på anlægsperioden i de to modeller, idet det dog bemærkes, at OPP leverandøren har et incitament til at blive færdig hurtigst muligt, og at de foreløbige erfaringer fra andre OPP - projekter i Danmark viser, at OPP - projekter i flere tilfælde forud for aftalt tid."

OPP-kontrakter vil normalt altid skulle udbydes efter reglerne i EU's udbudsdirektiv.

Som udgangspunkt skal OPP-kontrakter udbydes efter reglerne om "begrænset udbud", dvs. uden mulighed for forhandling med de prækvalificerede OPP-leverandører.

Efter omstændighederne kan der være mulighed for at anvende den særlige udbudsform "konkurrencepræget dialog", men det vil normalt kræve, at der er særlige forhold i projektet, der gør det umuligt at udbyde det efter reglerne om begrænset udbud.

Reglerne om og muligheden for at anvende konkurrencepræget dialog er nærmere beskrevet på dette link:

<http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Udbud---Trin-for-trin/Trin-1-Planlagning1/Roller-og-ansvar/Konkurrencepræget-dialog/>

For fuldstændighedens skyld skal det bemærkes, at selv om en konkurrencepræget dialog som anført i paradigmet normalt vil vare længere tid end et begrænset udbud, så afhænger den tidsmæssige forskel af, hvordan den konkurrenceprægede dialog tilrettelægges. Der er således intet i udbudsreglerne, der er til hinder for, at en konkurrencepræget dialog gennemføres lige så hurtigt som et begrænset udbud, fordi kun udvalgte emner i kontrakten gøres til genstand for dialog. Erfaringsmæssigt vil muligheden for dialog med de bydende imidlertid føre til, at udbudsprocessen bliver længere, fordi dialogen med de prækvalificerede som oftest er frugtbar.