




OPP – et gennembrud på vej??

Case: Etablering af ny psykiatrisk afdeling i Vejle – som OPP

v. Torben Kyed Larsen, psykiatriens anlægsschef, Region Syddanmark, tidligere

OPP-modstander og nu blot OPP-skeptiker



Agenda

- Den konkrete case – ny psykiatrisk afdeling i Vejle
- Generelt - hvorfor og hvornår skal man bruge OPP?
- OPP-modeller - kort
- Markedstest i 2012 – hvad siger markedet?
- Den konkurrenceprægede dialog – hvad er det? Processen og erfaringerne pt.
- Transaktionsomkostninger
- Opsamling på muligheder og begrænsninger ved OPP – på baggrund af opsamlede erfaringer med OPP-projektet i Vejle
- OPP-på vej til et gennembrud? Svaret er.....

Projektet

- 99 psykiatrisenge
- Børne- og ungdomspsykiatrisk ambulatorium
- Areal: 17.500 kvm
- Anlægsbudget: ca. 450 mio. kr. alt inkl.
- Relativ ukompliceret sygehusbyggeri – ingen tunge teknologiske løsninger indbygget.
- Fuldt funktionsdygtig lille sygehus.
- Driftsopgaver i kontrakten: næsten alle ikke-kliniske opgaver.
- Udgangspunkt: Ikke egen serviceafdeling, der servicerer i dag. Får leveret fra somatikken.
- Fysisk adskilt – egen matrikel ved siden af Vejle Sygehus
- **Alt i alt – tilpas stort, meget ukompliceret og tilpas volume i driftskontrakt til at være OPP-egnet.**
- Organisation: Projektorganisation etableret i eget regi og tilknyttet et hold af rådgivere (juridisk, finansiel og teknisk). Økonomi og jura fylder meget i forhold til traditionel byggeri.

OPP-modellen generelt - forventede fordele

- **Investering;** Den offentlige part får mulighed for at fremrykke investeringer til et tidspunkt, hvor der ellers ikke er de nødvendige finansielle muligheder for anlægsinvesteringer.
- **Totaløkonomi;** Den private part har et større incitament til at tænke i totaløkonomiske løsninger og dermed projektoptimere end ved en traditionel byggeopgave, idet den private part efterfølgende er ansvarlig for driftsopgaverne.
- **Tid;** OPP-modellen indebærer erfaringsmæssigt færre tilpasninger af byggeprojektet undervejs, hvilket gør processen hurtigere (og billigere). Den private part har samtidig et større incitament til at færdiggøre byggeriet hurtigere end ved en traditionel byggeopgave, idet betalingen af anlægget normalt først foretages efter afleveringen.
- **Risiko og ansvarsfordeling;** Den private part står med såvel byggeopgaven som drift og vedligeholdelse af byggeriet i kontraktperioden og kan derfor påtage sig ansvar og risiko for fejl og mangler i hele kontraktperioden og dermed også efter den generelle 5 års ansvarsperiode.
- **Kvalitet;** Med risiko- og ansvarsfordelingen samt som følge af de drifts- og vedligeholdelsesopgaver, som skal varetages af den private part, har denne et særligt incitament til at bygge i en højere kvalitet, forventeligt højere end ved en traditionel byggeopgave.
- **Innovation via funktionskrav;** Det at skulle udarbejde meget langsigtede og samtidig meget præcise outputbaserede kravspecifikationer, vurderes at give grobund for høj grad af nytænkning og innovation både i udarbejdelse af funktionskravene og den efterfølgende udmøntning af kravene i konkrete bygningsløsninger fra den private parts side.

OPP-modellen generelt – mulige ulemper

- **1. Tilbudsfase;** Tilbudsfasen er ofte længere, og tilbudsomkostningerne er som følge heraf højere, hvilket særligt i mindre projekter kan begrænse antallet af interesserede private leverandører.
- **2. Transaktionsomkostninger:** Hvor udbuddet gennemføres ved anvendelse af den konkurrenceprægede dialog er denne kombineret med den efterfølgende indgåelse af OPP-kontrakten ressourcekrævende og omkostningstung i forhold til et mere traditionelt udbud. OPP-processen vil derfor typisk forudsætte relativt store projekter.
- **3. Langsigtet kontrakt:** Kontraktperioden vil ofte være 20-30 år. Som følge af den lange kontaktperiode vil der derfor være behov for fleksibilitet i forhold til at kunne imødekomme nye behandlingsbehov og krav, selv om langt de fleste ændringer vil kunne håndteres ved fleksible kontraktbestemmelser. Bestiller skal have mulighed for at kræve genforhandling og efter omstændighederne udbud af ombygningsopgaven, også for at sikre en hensigtsmæssig forhandlingsposition. Det gælder derfor også, selvom udbudsreglerne ikke stiller krav om udbud af ombygningsopgaven. Den lange kontaktperiode indebærer alt andet lige mindre fleksibilitet i forhold til nye og ændrede politiske prioriteringer.
- **4. Investering;** Den offentlige sektor kan låne penge billigere end den private sektor, hvilket betyder, at det kan blive dyrere for den offentlige part at leje aktivet af den private part, end hvis den offentlige part selv havde finansieret. Derfor kan det ofte - afhængig af en konkret vurdering - være gunstigt, at ejerskabet ikke overgår til den private part, men at den offentlige part overtager bygningen ved færdiggørelsen (afleveringen).
- **5. Begrænset marked** – Danmark er et lille land. Både på rådgiverside, finansieringsside, entreprenørside og driftsoperatørside. Få konsortier, begrænset konkurrence, sårbar proces

Status – tidsplan

- Politisk beslutning - januar 2012
- Rådgivere – økonomi, jura, teknik – på plads juli 2012
- Visionsfase – forsommeren 2012
- Markedstest - aug-sept 2012
- Funktionsbeskrivelser – eftersommeren 2012
- Prækvalifikation – efterår 2012
- Udbudsmateriale – januar 2013
- Dialogfase – konkurrencepræget dialog - foråret 2013
- Udbud – november 2013
- Kontraktindgåelse – marts 2014
- Projektering og opførelse 2014 - 2016
- Indflytning – 4. kvartal 2016

Markedstest aug 2012 - hvad siger markedet?

- Generelt stor interesse i leverandørmarkedet
- Kontrakten skal være overskuelig – anvend standardkontrakten
- Markedsaktørerne (inklusive pensionskasserne) er interesserede
- Længden på kontrakten bør være 20 – 30 år
- Exit model skal være kendt.
- Indeksering af betalinger til leverandør
- Uenighed om omfanget af driftsydelser (kommer an på hvem man spørger)

Anbefaling på baggrund af markedstest - hvorfor OPP i Vejle?

- Oprindelig begrundelse -Fremrykke investering min. 3 år
- Kvalitativ analyse af modellerne giver et blandet billede
- Kvantitativ vurdering af modellerne peger på OPP-modellen
- OPP er dyrere, isoleret set i forhold til anlægsøkonomi.
 - Finansieringen er ekstern og skal forrentes, men alternativet er, at der ikke bygges – eller at det blive bygget senere
- Er der et drifts rationale?
 - Ja men størrelse kan diskuteres
 - Samtidig gør OPP det muligt at indhente driftsbesparelser min. 3 år tidligere. De skal også regnes med...
- Driftssikkerhed i forhold til leverancen, men det er svært at kapitalisere.

Den konkurrenceprægede dialog – hvornår kan den bruges og hvad kan den?

- Hvornår kan den bruges?
 - Den konkurrenceprægede dialog er en udbudsform, som udelukkende kan anvendes ved særligt komplekse aftaler, hvor det ikke på forhånd er muligt, at beskrive de tekniske vilkår for opgavens løsning og / eller de retlige og / eller de finansielle forhold i forbindelse med projektet.
 - Den konkurrenceprægede dialog er en tidskrævende proces, hvor transaktionsomkostningerne er høje. Det er ikke mindst derfor meget væsentligt på forhånd at overveje, hvilket eventuelt gevinstpotentiale der er ved denne udbudsform.
- Hvad kan den??
 - En væsentlig fordel ved konkurrencepræget dialog er, at det er den udbudsform, som bedst fremmer udviklingen af anvendelige, innovative løsninger - idet dialogen kan føre til udbudsvilkår, som muliggør innovative løsninger, idet disse løsninger kan være genstand for dialog med tilbudsgiverne før tilbud afgives.

Konkurrencepræget dialog - proces

- 3 dialogrunder med passende mellemrum – afhængig af dagsorden.
- 1 uge til hver runde.
- Stort set up på begge sider – vi stiller med ca. 10 mand (ledelse, projektfolk, brugerrepr og 3 rådgivere) og de andre ofte det samme.
- Stort tidsforbrug – for hver runde skal ca. 5 mand hos sætte 3 uger af udelukkende til dette.
- Følgegruppe og styregruppe – møder før og efter runderne
- Løbende svar på spm. – både under og efter runderne
- Referat for hvert møde – og opfølgning på tværs af møderne efter runden
- Brug af viden på tværs af møderne – fortrolighed og rum for nye ideer
- Regionen har fastlagt emnerne og de overordnede forhold, der skal afklares på møderne, men OPP-selskaberne prioriterer hvad tiden konkret skal bruges på

Erfaringerne med konkurrencepræget dialog

- Stor investering (tid og penge) for alle involverede, men stort udbytte
- Giver plads til anderledes skæve og nytænkende ideer – både teknisk, økonomisk og juridisk
- Giver et mere gennemarbejdet (gennemtestet og gennemtænkt) udbudsmateriale
- Risikofordeling – bliver testet og justeret undervejs – her ligger flere penge at spare end man lige tror (den rette placering af risici og fjerne for dyrt betalte risici)
- Fastholder interessen hos selskaberne
- Øger den gensidige tillid – når det går godt...
- Vi bliver udfordret på vores vanetænkning – godt, men vanskeligt...
- Øger trygheden i eget system – mulighed for at korrigere undervejs, så vi tør godt spille ud/slippe lidt af detailstyringen..

11

Transaktionsomkostninger?

- JA! MEN er det fordi, vi ikke løbende trykprøver vores eget system - burde vi gøre det?
- Svarer til udlicitering, hvor der også er en leverandør der skal holdes i ørene
- Betaler for løbende vedligehold... gør det dyrere.... Men det er fordi vi ikke gør det løbende i vores byggerier, og så står vi med en regning om 30 år → kvaliteten kan reguleres kontraktligt.

12

Hvad tænker vi lige nu om OPP og dets muligheder her mod slutningen af udbudsprocessen?

- Er vi overbeviste?
- Er det til at arbejde med?
- Kræver det mere end traditionelt udbud?
- Hvad siger politikerne?
- Er rådgiverne til at samarbejde med?
- Kan OPP noget vi ikke kan i forvejen? Hvad med Innovationen – holder det?
 - Mange af fordelene/mulighederne ved OPP kan opnås gennem traditionel model, men vi gør det bare ikke....
 - Det lange perspektiv – sammentænkning af anlæg og drift på den lange bane - det skal vi sådan set allerede i dag, men vi høster ikke gevinsten i driften. OPP modellen har incitamenterne indbygget til at gå efter det.
- Den lange bindingsperiode er et problem – det reducerer vores frihedsgrader, men alternativet er jo ikke total frihed...
- OPP bliver ikke standardmodellen for byggeri – anvendelsen er primært drevet af nødvendighed (mangel på penge, mangel på tålmodighed, mangel på byggeorganisation), men modellen indeholder nye eller forstærkede muligheder og incitament, der potentielt kan forbedre både anlæg og drift
- Der er meget tro men meget lidt viden (fra DK) om OPP – gælder på begge sider af OPP-hegnet.
- Bliver ikke klogere hvis vi ikke prøver – det her tegner til en god case på det.
 - Derfor har vi også inviteret forskere ind i processen med henblik på at sammenligne to projekter i Region Syddanmark af nogenlunde samme volume og kompleksitet.

13

OPP – et gennembrud på vej?

- Vurderet ud fra erfaringer i OPP-Vejle er svaret: Måske!!!
 - Efterspørges flere succeser – og erfaringer over flere år, der demonstrerer fordele og ulemper/begrænsninger ved modellen. Kommer der den ønskede synergi, forbedrede totaløkonomi, mere innovation mv.??
 - Regionen medfinansierer et KORA forskningsprojekt, der skal sammenligne OPP-Vejle med et andet tilsvarende traditionel byggeri mht. størrelse og økonomi i Aabenraa
- Væsentlige udfordringer vurderet ud fra OPP-Vejle projektet:
 - Partnerskabsdelen i OPP – det skal der arbejdes med
 - Konkurrencepræget dialog understøtter partnerskabstanken – her samarbejdes, udvikles og udveksles, men ellers vil den mangle
 - Anlægsdelen:
 - Markedet: Væk fra at betragte det som en ejendomsinvestering og over til at se det som en obligation/realkredit med en mindre risikopræmie. Region er klar til at arbejde med risikodelingen for at muliggøre dette.
 - I en situation med en alternativ finansieringsmulighed er forsikringspræmien fortsat for høj.
 - Driftsdelen:
 - Fleksibelt samarbejde
 - driftsherrensønske: smidig, give og tage, skrue op og ned på tværs af de aftalte rammer uden ekstrakrav (eller fradrag) – her overfor krav om meget udspecificerede/detaljerede opgavebeskrivelser fra især OPP-selskab side med risiko for en rigid tilgang til driften. Hvis de ikke får det så detaljeret, så lægger de en ekstra risikopræmie på.
 - Væk fra at maksimere risikohåndtering årligt, men overalt vurdere det i et flerårigt perspektiv og på tværs af områder (gynger og karuseller).
 - Ex. Ud fra dokumenteret belægnings% de sidste 5 år arbejdes med et gennemsnit på 90 og et udsvingsbånd på mellem 85-95% belægning, som selskabet skal håndtere før det kan sende en ekstraregning – hvis OPP-selskab Det bliver for dyrt hvis OPP-selskab altid budgetterer med max. På 95% hvert år når de prissætter.

14