

VEJLE FØRST MED SYGEHUS SOM OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

OPP vinder indpas ved sygehusbyggerierne. I den første af en række cases fra de igangværende sygehusbyggerier kan du her læse om overvejelserne, forberedelserne og de foreløbige erfaringer i forbindelse med landets første nye sygehus, der opføres i OPP - Ny Psykiatri Vejle

RESUME – FORELØBIGE ERFARINGER FRA VEJLE:

- *OPP giver mulighed for at igangsætte offentlige anlægsinvesteringer – til dels uafhængigt af budgetmæssige begrænsninger og anlægsloft (afhængig af deponeringsfritagelse)*
- *Større transaktionsomkostninger ved udbudsprocessen end normalt*
- *Udbudsformen 'konkurrencepræget dialog' kvalificerer konkurrence og tilbudsgivning*
- *Øget fokus på driftsperspektiv og totaløkonomi ved valg af løsninger og kvalitetsniveau*
- *Få aktører begrænser potentielt konkurrencen på det danske OPP-marked.*
- *Høje afkastkrav hos de private investorer*
- *Øget budgetsikkerhed i anlægsfasen. Den private part bærer de budgetmæssige risici*
- *Godt samarbejde og effektiv proces efter kontraktindgåelse*
- *Partnerskab kræver engagement og commitment – begge parter må give og tage*
- *Forskningsprojekt skal vise, om OPP-løfterne holder*

◆ *Læs hele casen*

OPP VINDER FREM

Maskinerne er i jorden og entreprenøren har indledt byggeriet af Danmarks første komplette sygehusbyggeri i et Offentlig-Privat Partnerskab, OPP. Det foregår i Vejle, hvor Region Syddanmark har valgt OPP-modellen i forbindelse med et nyt psykiatrisk sygehus.

Regionen er med 'Ny Psykiatri Vejle' et mulehår foran Region Midtjylland, som på samme vis bygger det nye psykiatriske sygehus ved DNU Skejby efter OPP-recepten. Også Region Sjælland forsøger sig med OPP ved mere afgrænsede udbygninger af sygehusene i Næstved og Slagelse. Andre steder i landet har regionerne valgt OPP til at løfte tekniske og sekundære anlæg som eksempelvis P-huse. Også en del af det kommende psykiatribyggeri ved Nyt OUH i Odense skal udbydes i OPP, har Regionsrådet besluttet.

Efter et meget langt tilløb er OPP kommet i vælten i forbindelse med også regionernes byggeprojekter. Skiftende regeringer har tilskyndet til det, men en vis skepsis – kombineret med skatte/moms-tekniske problemstillinger – har længe holdt udviklingen tilbage. Men nu er proppen af flasken. Godt Sygehusbyggeri tog til Vejle for at høre om de foreløbige erfaringer, som de opleves af anlægschefen og i regionens bygningsafdeling. Læs om erfaringerne her.

OVERVEJELSERNE BAG OPP-BESLUTNINGEN

Det var dybest set lommemesmerter, der satte OPP på dagsordenen i Region Syddanmark. Ekspertudvalget havde i to omgange afvist at medfinansiere det nye psykiatrihospital i Vejle, så regionen måtte selv finde pengene. Med anlægsloft og adskillige andre anlægsprojekter i kø kunne Vejle-byggeriet imidlertid have lange udsigter. Derfor bad regionsrådet i efteråret 2011 psykiatriens anlægssekretariat undersøge, om OPP kunne være løsningen.

Regionsrådet ville have belyst fordele og ulemper ved en OPP-løsning – og om man i givet fald skulle vælge den fulde OPP-pakke eller en 'OPP light', hvor regionen i sidste ende selv lånefinansierer byggeriet. I den forbindelse skulle de private investorers afkastforventninger afdækkes. Hvilke drifts- og serviceopgaver, der med fordel kunne overlades til den private operatør. Og endelig hvordan udbuddet skulle skrues sammen.

Anlægssekretariatet fik etableret en tværfaglig projektgruppe med deltagelse fra de relevante forvaltningsgrene, så man havde såvel byggetekniske, juridiske som økonomiske kompetencer med ombord. Gruppen kom siden – med reference til en styregruppe – til også at forestå udbudsprocessen, dialogen med de bydende konsortier og i sidste ende kontraktindgåelsen, så det er betydelig OPP erfaring og kompetencer, der nu er akkumuleret her.

I sin indstilling til regionsrådet anbefalede arbejdsgruppen i januar 2012, at man gik videre med planen om at realisere Vejle-sygehuset som et OPP-projekt – men at man sideløbende gennemførte en markedsundersøgelse for at afklare investorernes afkastkrav ved de to OPP-modeller. De foreløbige vurderinger pegede på, at investorernes høje afkastkrav, set over en 25-årig periode, måtte forventes at gøre byggeriet en del dyrere end hvis regionen selv tilvejebragte finansieringen, viste foreløbige sonderinger.

På det grundlag gav regionsrådet i januar 2012 anlægssekretariatet grønt lys til at udarbejde et udbudsprojekt med henblik på at gennemføre byggeriet i OPP. Samtidig iværksatte man en udredning, som nærmere skulle belyse fordele og ulemper ved henholdsvis den store eller lille model. Efter at have vendt alle sten konkluderede undersøgelsen, at de forventede fordele ved den fulde OPP-model (bedre totaløkonomi, færre bygherrerisici samt – ikke mindst – sikkerhed for finansieringen på det ønskede indflytningstidspunkt) mere end opvejede, at finansieringen måtte forventes at blive dyrere. Efter en samlet afvejning af disse forhold valgte regionsrådet i januar 2013 at lade markedet levere finansieringen i en fuld OPP.

KRÆVENDE PROCES FREM TIL UDBUD

At det ville blive en krævende opgave at forberede OPP-udbuddet, havde projektgruppen på forhånd været klar over, men opgavens omfang kom alligevel bag på alle:

”Transaktionsomkostningerne ved et OPP-udbud er væsentligt højere end ved et traditionelt udbud. Det er et vilkår. Vi har brugt en del flere penge på ekstern rådgivning, end vi normalt har behov for. Noget er selvfølgelig lærepenge, fordi det hele var nyt for os, men det er en fælles erfaring ved alle danske OPP-

projekter, at man har et betydeligt merforbrug på transaktionsomkostninger”, fortæller Peter Holm, der er afdelingschef i regionens Bygningsafdeling.

I det regnestykke hører dog med, at OPP-kontrakten er mere end en byggekонтракт. Den er også en driftskontrakt for en lang række ydelser, og en stor del af de ekstra rådgivningstimer vedrører disse driftsaftaler og finansielle forhold, som i princippet rækker 25 år frem.

Ikke mindst opgaven med at få beskrevet udbuddet og udarbejde udbudsmaterialet er mere omfattende end sædvanlig. Hele ideen med OPP er at stimulere nytænkning og invitere de private leverandører til at konkurrere om de totaløkonomisk bedste og mest innovative løsninger. Derfor udbydes på funktionskrav, hvor man ikke som sædvanlig beskriver detaljeret, hvordan opgaven skal løses, men i stedet beskriver de funktioner, man efterspørger løsninger på. Programmeringen og udbudsbeskrivelsen smelter sammen.

Arbejdet med at opstille disse funktionskrav må selvfølgelig ske i tæt samarbejde med de kommende brugere, så tyngden af brugerinddragelsen skubbes i denne udbudsproces frem til de helt indledende faser, forklarer anlægschef Torben Kyed Larsen: ”I forhold til sædvanlige byggeprojekter har vi her haft massiv brugerinvolvering tidligt i processen, hvor vi skulle formulere en fælles vision og et solidt fundament af funktionsbaserede udbudskrav. Når kontrakten først er lavet, ligger bolden på OPP-konsortiets banehalvdel – og så bliver det rigtig dyrt, hvis vi vil have ændret noget. Så det er i de tidlige faser, det gælder om at være skarp på, hvad vi gerne vil have!”

Funktionsudbud var ikke noget, man havde større erfaring med i Region Syddanmarks bygningsafdeling, der sædvanligvis leverer intern bygherrerådgivning, når regionen står som bygherre. Nu stod man så samtidig i en ny rolle som bestiller ved et OPP udbud – og det krævede i betydeligt omfang indkøb af rådgivning udefra. Foruden COWI, der medvirkede som teknisk bestillerrådgiver, har revisionsfirmaet PWC og advokaterne Lett bistået med tung rådgivning på henholdsvis den finansielle side og juraen i en kompliceret aftalekonstruktion, der rækker 25 år frem.

”Hele det kontraktuelle er meget tungere og mere komplekst ved OPP end ved en almindelig totalentreprise. Kontrakten omfatter jo også serviceydelser og finansiering – og rækker mange år frem. Juridisk er det et omfattende arbejde at strikke en kontrakt sammen, der skal være robust over så lang tid”, fortæller Karin Martinsen, der som chefjurist i Bygningsafdelingen har været ankerkvinde på den del.

UDBUD I 'KONKURRENCEPRÆGET DIALOG'

Også selve konkurrencen – og den efterfølgende proces frem til kontrakt – har været mere krævende end normalt.

I stedet for at udbyde kontrakten efter den sædvanlige opskrift som et begrænset udbud, hvor et antal bydende prækvalificeres til at konkurrere om det økonomisk mest fordelagtige tilbud, valgte man her udbudsformen 'konkurrencepræget dialog'. Den er der ikke stor praksis med i Danmark, men en række forhold talte for at det ville være den rigtige løsning her, hvor det gjaldt om at stimulere de bydende til at konkurrere om de bedste og mest innovative løsninger på de stillede funktionskrav.

Ved 'konkurrencepræget dialog' laver man et foreløbigt udbudsmateriale, som danner grundlag for en sideløbende dialog med de udvalgte konsortier. Ud fra den tilretter man så sit udbudsmateriale og låser det fast, hvorefter det bliver grundlag for konkurrencen.

Dialogfasen giver mulighed for at korrigere misforståelser og uddybe forståelsen af de stillede funktionskrav. De bydende får mulighed for at prøve ideer af og udfordre bestiller – og giver omvendt regionen mulighed for at bringe den psykiatriske faglighed i spil, som de private aktører ikke selv kunne forventes at bibringe. Endelig er den med til at fjerne usikkerheder og afklare risikoforhold, så de bydende kan prissætte helt skarpt på det, de skal levere.

"Det er jo rigtig værdifuldt, at man helt ned i dybden får lejlighed til at drøfte problemstillinger og løsninger med sine bydende. Ved et almindeligt udbud ville vi jo bare have fået nogle bud på den opgave, vi havde beskrevet – og hvis de så ikke lige er i øjet, er det bare ærgerligt, for det er 'take it or leave it'", fremhæver Karin Martinsen.

På udbudstidspunktet var 'konkurrencepræget dialog' reelt eneste mulighed for et dialogbaseret udbud, men den kommende udbudslov giver mere fleksible muligheder, påpeger hun: "Hvis vi skulle foretage udbuddet i 2016, ville vi formentlig frit kunne vælge mellem 'konkurrencepræget dialog' eller 'udbud med forhandling', hvor udbudsgrundlaget ligger fast, men hvor de bydende så til gengæld afleverer nogle foreløbige tilbud, som derpå kan danne grundlag for forhandling med de bydende. For begge gælder, at vi får en fase ind med dialog og forhandling, som giver mulighed for at tilpasse og optimere løsningerne. Det giver jo langt større sikkerhed for, at de endelige tilbud også afspejler det, regionen rent faktisk har brug for!"

Men det er også tidskrævende, medgiver Karin Martinsen. I løbet af dialogfasen – der strakte sig over flere måneder – holdt man tre store dialogmøder med hvert af de prækvalificerede konsortier. Hver side af bordet stillede med femten-tyve deltagere, for de forskellige kompetencer skulle jo alle være med om bordet. Og møderne er blot toppen af isbjerget i forhold til de mange mandetimer, der går til at forberede dem og følge op:

"De store mammutmøder organiserede vi sådan, at vi sad med konsortierne om formiddagen – 3-4-5 timer, nogle gange gik vi også i undergrupper. Herefter kunne vi så selv ud på eftermiddagen samle op på de spørgsmål, der var blevet rejst, få dem adresseret og skrevet referat. Det fungerede fint!"

KONKURRENCE OG TILDELING

Da dialogfasen var tilendebragt, skulle udbudsprojektet rettes til og konkurrencegrundlaget endeligt defineres. Samtidig blev også vægtningen af de valgte tildelingskriterier låst fast.

Konkurrencen skulle stå om det 'økonomisk mest fordelagtige tilbud' – den eneste valgmulighed i en kompleks og mange-facetteret konkurrence som denne. I dialogfasen havde man valgt at lade fordelingen mellem de valgte tildelingskriterier flyde inden for et angivet spænd (Pris (40-50 %), Funktion og arkitektur (25-35 %), Drift og services (15-25 %) samt Organisation (10 %)). Herved fik udbyder en mulighed for at justere konkurrencegrundlaget, sådan at konkurrencen blev rettet ind mod netop de forhold, hvor dialogen med de konkurrerende konsortier havde afsløret de største forskelle:

”Det var tænkt som et redskab til at styre konkurrencen hen mod de forhold, som gennem dialogfasen havde vist sig centrale. Hvis vi gennem dialogfasen var blevet trygge ved, at de konkurrerende forslag ville indfri vores krav til arkitektur og funktion, kunne vi jo på den måde styrke konkurrencen på pris. Skønnede vi omvendt, at prisen nok ville blive nogenlunde den samme, skulle vi jo skærpe konkurrencen om de funktionelle løsninger. Det var en knap, vi kunne skrue på til sidst. I praksis endte vi med at lægge vores procenter nogenlunde midt i spændet, men alene det forhold at de bydende vidste, vi havde denne mulighed, tror jeg påvirkede deres fokus undervejs”, fortæller Torben Kyed Larsen.

Hvad angår byggeprojektet er kontrakten som udgangspunkt en helt vanlig totalentreprise (dog med den forskel, at regionen ikke betaler en krone, før sygehuset tages i brug). Ved OPP er den så blot suppleret med en finansieringskontrakt og en drifts- og servicekontrakt. Regionen havde efter grundige overvejelser valgt at lægge ikke blot bygningsdriften, men også alle ikke-vitale servicefunktioner – herunder rengøring og patientbespisning – ind i udbuddet. Men hvordan man skulle bedømme tilbuddene på service og drift var en af de store udfordringer ved tildelingen”, fortæller Torben Kyed Larsen:

”Netop servicedelen er jo det nye her – og vi var på forhånd usikre på, hvordan vi skulle håndtere det, for det er jo ting, man langt hen ad vejen kan skrive sig ud af med flotte ord. Samtidig er den jo sindssyg vigtig, fordi man låser sig fast på nogle serviceleverancer mange år frem, så det er en væsentlig del af aftalen, som også økonomisk fylder meget, næsten halvdelen af kontraktsummen. Vi forsøgte efter bedste evne at formulere nogle fornuftige tildelingskriterier, og overordnet fik det sin rette plads og vægt i vurderingen. Men skal jeg være helt ærlig, synes jeg ikke, det var her, vi var skarpest”, siger Torben Kyed Larsen.

Da konkurrencen skulle afgøres, var der da imidlertid ikke så meget at raffle om. Vinderforslaget skilte sig ud på *ikke mindst det funktionelle*.

På det tidspunkt var konkurrencen måske heller ikke så skarp, som man kunne have ønsket. Én efter én var konkurrenterne nemlig faldet fra undervejs. Af de oprindeligt fem prækvalificerede konsortier havde det ene trukket sig tidligt i forløbet. To af de tilbageværende faldt fra midt i dialogfasen med få ugers mellemrum, da først Sjælsø-gruppen og derpå Pihl & Søn gik konkurs. Så kun to forslag blev indleveret til bedømmelse i konkurrencen: Vinderen (MT Højgaard, DEAS, Pension Danmark/PKA/Sampension) og et konsortium under ledelse af KPC, som kort efter vandt OPP-konkurrencen om den nye psykiatri på DNU Skejby.

”Det bekræfter jo de erfaringer, vi har set andre steder – at der er et ret begrænset aktør-felt herhjemme, når det gælder OPP. Der er ikke ret mange, som udviser interesse for det. Så man kan stille spørgsmålet, om Danmark overhovedet er stort nok til at have et konkurrencepræget marked på OPP-området”, siger Karin Martinsen.

”Vi ville gerne have haft internationale aktører på banen også, og vi gjorde, hvad vi kunne. Der er jo i landene omkring os nogle, der opererer på dette område. Men vi så dem ikke. Selv om landene er relativt ens, så er der altså alligevel forhold, der gør, at de ikke kommer på banen – at vores arbejdsmarkedssystem er markant anderledes end eksempelvis det tyske kan måske være med til at gøre dem tilbageholdene. Og så er størrelsen måske også en barriere. Vi synes selv, at en kontrakt til en lille milliard kroner, som denne løber op i, er enorm stor, men jeg er ikke sikker på, at den vurderes sådan af internationale aktører.”

Den beskedne konkurrence til trods, var man i regionen godt tilfreds med sin vinder – et arkitektonisk spændende projekt til en pris, der isoleret set var lavere end den forud opstillede target-pris.

DRIFT OG SERVICE SOM PRIVATE LEVERANCER

Det kendetegner OPP, at den private del af partnerskabet ikke alene finansierer og opfører byggeriet, men efterfølgende også er operatør på driften. Det kan gælde drift og vedligehold af bygninger og tekniske installationer, en bredere vifte af facilities management – eller ultimativt alt andet end kernefunktionen. I Vejle var man til at begynde med skeptisk forbeholden, fortæller Torben Kyed Larsen:

”Vi tænkte som udgangspunkt, at vi skulle have så lidt service som muligt med i pakken, for det var lidt skræmmende, at vi ikke selv skulle have hånd om det. Men studiebesøg hos en række fungerende OPP-projekter – bl.a. i England, hvor de i en årrække har drevet hospitaler i OPP – fik os til at sænke paraderne. For de viste os, at det lige netop er på drift og service, at der for alvor er noget at hente. Men de gjorde det også klart, at vi selv må gå åbent og konstruktivt ind i det, hvis det skal lykkes. At det handler om at se hinanden som partnere. Man skal selvfølgelig ikke være naive, men det kommer næppe til at fungere, hvis man ikke er parat til at give hinanden snor, vise tillid i hverdagen – og være parate til at give og tage.”

I Vejle kommer den private operatør til at stå for al service rundt om kernefunktionerne. Receptionen valgte regionen dog at bemane selv ud fra et ønske om selv at varetage dialogen med pårørende og patienter. Men også eksempelvis portørfunktionen er med i servicekontrakten.

Men hvad nu hvis man ikke er tilfredse med kvaliteten af serviceydelserne – fx maden?

”Det har vi også mekanismer for i kontrakten. Hvis kvaliteten eller ydelserne ikke lever op til det aftalte, kan vi lave fradrag i betalingen. Det er vores sanktionsmulighed. Uenigheden om sådanne forhold skal i første omgang klares internt. En daglig driftsgruppe skal få samarbejdet til at glide i det daglige. Er der spørgsmål, som driftsgruppen ikke kan nå til enighed om, løftes det op i styregruppen, hvor parterne er repræsenteret på ledelsesniveau. Der er samtidig beskrevet nogle konflikthåndteringsmekanismer, som gerne skulle hjælpe med til at tvister håndteres og løses internt, men i sidste ende må uløselige kontrakttvister afgøres ved voldgift”, forklarer chefjurist Karin Martinsen. Bestemmelserne er modelleret ud fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardkontrakt, der kan findes på styrelsens hjemmeside.

I OPP-kontrakten binder man sig i princippet på serviceaftalerne 25 år frem i tiden. Denne lange bindingsperiode har givet anledning til betænkeligheder:

”Det er helt klart, at der ligger nogle problemstillinger her. Hvis vi fx blev pålagt besparelser, ville vi under sædvanlige forhold jo også være nødt til at kigge på driften, men her er vi er bundet af en kontrakt med faste betalinger, så den er i princippet fredet. Samme problematik har man i de kommuner, hvor man bygger skoler i OPP. Udviklingen i elevtallet kan gøre, at man må nedlægge en skole, men man kan ikke nedlægge OPP-skolen. Det fratager jo nogle handlemuligheder”, påpeger Karin Martinsen.

Regionen afprøvede under forhandlingerne mulighederne for at få indbygget en exit-mulighed, hvis man af den ene eller anden årsag måtte ønske at komme fri af kontrakten. Men det var ikke en økonomisk gangbar vej: ”Det blev drøftet meget, for vi ville gerne have indbygget sådan en mulighed. Men OPP-leverandøren

ville i givet fald være nødt til at prissætte den, og så hænger økonomien ikke sammen. Du kan ikke både blæse og have mel i munden!”

Kan man ikke komme fri af kontrakten, må man i det mindste kunne genforhandle vilkårene, hvis markedsudviklingen hen ad vejen vil gøre det muligt at udføre de aftalte serviceydelser meget billigere end forudsat ved kontraktens indgåelse, forsøgte regionen så:

”Hvad nu hvis der til næste år bliver opfundet en robot, som kan halvere udgifterne til rengøring? Vi skriver under på en kontrakt, som baserer sig på dagens teknologi og løsninger – og som binder os mange år frem. Hvordan kan vi sikre os, at vi til enhver tid betaler en konkurrencedygtig pris? Her er vi landet på et kompromis, hvor vi binder os i 8-10 år for den aftalte pakke, hvorefter der så er visse muligheder for at skrue på tingene og konkurrenceudsætte prisen på den aftalte pakke”, fortæller Torben Kyed Larsen.

Regionen havde i forhandlingerne lanceret muligheden for en aftale over højst fem år i overensstemmelse med de længstvarende driftskontrakter, man tidligere har indgået. Men OPP-konsortiet ville i så fald prissætte deres ydelser ud fra, at de også skulle afskrive alle de dermed forbundne investeringer over fem år.

”Den samme problemstilling stødte vi ind i på andre felter også. Vores argument var, at de som operatør da så må finde andre anvendelser for det udstyr, de anskaffede, for det er jo en del af deres forretning. Men det kunne vi ikke vinde gehør for – de stod fast på, at det ville øge driftsprisen. Et andet eksempel er belægningsprocenten, hvor vi ønskede at de skulle acceptere et spænd på 85-95 %, men prissætte det ud fra en gennemsnitsbelægning på 90. Men de insisterede i så fald på at prissætte ud fra den for dem dyreste situation – her altså 95 %. Sådant er vi – for at driftsomkostningen banket ned i et acceptabelt leje – på rigtig mange punkter endt med at påtage os end større del af risikoen, end jeg finder rimeligt. Det er et problem, synes jeg. Hvis OPP skal brede sig, er operatørerne nødt til at rykke sig på deres risikostyring og vurdering”, mener Torben Kyed Larsen.

Fleksibilitet i forhold til omforandringer af bygninger og lokaler – ultimativt til andre anvendelser – er også en central problemstilling, der melder sig med kontraktens lange løbetid. Ingen kan i dag vide, hvordan den psykiatriske behandling vil se ud om 25 år, men der vil med sikkerhed opstå behov for omforandringer undervejs. Hvordan håndterer man det?

”Det er noget, vi har haft rigtig meget fokus på. Vi skrev ind i udbuddet, at de bydende også ville blive målt på den fleksibilitet, de indbygger i selve byggeriet. Vinderprojektet rummer denne organiske struktur oppe på toppen, som netop udmærker sig ved at være fleksibel i forhold til anvendelser og relativt billigt vil kunne tilpasses forskellige formål. Tilsvarende har det været et krav til sengefunktionerne, at de uden de store omkostninger skulle kunne omdannes til ambulante anvendelse”, fortæller Torben Kyed Larsen.

De kommende brugere vil komme til at opleve en effektiv servicemaskine, forventer han: ”De kommer fra en virkelighed, hvor de har otte-ni forskellige afdelinger, de skal have fat i – alt efter hvilken service, de har brug for. Det bruger de rigtig megen tid og krudt på i dag. Fremover får de én indgang – et elektronisk bestillingssystem og ét sted, de skal henvende sig!”

PARTNERSKABET – DE FORELØBIGE ERFARINGER MED SAMARBEJDE

Samme dag disse interviews finder sted, kan aviserne skrive om endnu et tilfælde, hvor pengene til de store sygehusprojekter ikke passer – denne gang på DNV-Gødstrup, hvor man må annullere licitationen over en facadeentreprise, da billigste bud viser sig 30 % dyrere end budgetteret.

I Vejle kan anlægschef Torben Kyed Larsen næsten helt slippe for sådanne bekymringer: ”Det er da betryggende, at vi ikke behøver være usikre på, om budgetterne nu holder. Vi har en totalentreprise baseret på dispositionsforslaget. Hvis det viser sig at blive dyrere end beregnet, når de færdigtegner tingene, og regionen er uden skyld i denne fordyrelse, så er det deres ansvar at løse problemet.”

”Eksempelvis viste det sig under projekteringen, at der på grund af udformningen var nogle blinde vinkler i nogle af gangene, hvilket var i strid med vores funktionskrav. Så måtte de ændre projektet på en måde, der lagde 120-140 kvadratmeter til – og dermed også gav dem et større areal at drifte. Det var bare ærgerligt. Ved en normal byggekontrakt ville denne risiko jo hænge på os. Vi kunne blive sure på vores rådgivere, men i sidste ende ville regningen ende hos os. Den risiko er her skubbet over på den anden side af bordet.”

At entreprenøren nu må finde besparelser andre steder for at få sit budget til at nå sammen, bekymrer ikke anlægschefen: ”Jovist, det er jo en totalentreprise, og det er klart, at de nu må ud at se, hvor de kan hugge en hæl og en tå. Men de skal stadig leve op til vores funktionskrav. De kan frit vælge hvordan, men de ved, hvad de bliver målt på. Opfylder de ikke kravene, kan vi fradrage eller holde penge tilbage i vores betalinger. De kan tage alle de chancer, de vil nu. Men hvis vi ikke får den kvalitet, der er aftalt, når vi tager huset i brug, så har de et problem. I sidste ende er det jo da også deres egen interesse at vælge løsninger, der holde driftsudgifterne nede, og driftsselskabet er da også på banen for at forsvare det.”

Det hidtidige forløb har imidlertid vist, at OPP-selskabet ikke tager chancer, men tværtimod involverer bestiller i alle relevante beslutninger, betoner Torben Kyed Larsen, som indtil videre er helt tilfreds med forløbet: ”Fordelen er jo netop, at det sætter dem frie til, hvordan de vil bære sig ad med at opfylde disse funktionskrav. Det kan jo også stimulere dem til at tænke innovativt. Ved en almindelig totalentreprise får vi jo nøjagtig det, vi specificerer i udbuddet. Resten skal vi kæmpe for!”

Uagtet at der er tale om totalentreprise, har regionen i Vejle valgt – tro mod OPP-ånden – at gå ind i det som et partnerskab om at skabe det bedst mulige hus: ”Vi kunne i princippet bare læne os tilbage nu og vente på januar 2017, hvor vi skal flytte ind. Det gør vi selvfølgelig ikke. Vi prøver at samarbejde, så vi får de bedste løsninger på de problemstillinger, der dukker op. Vi hjælper dem med at afklare tingene, så vi også får det hus, vi gerne vil have. Det er jo os, der har fagindsigten inden for psykiatrien. Vi er helt nede på knagerækkeniveau og vurdere med dem, hvad der virker og ikke virker i forhold til selvmordsforebyggelse og alt muligt.”

Entreprenøren har som en del af kontrakten skullet udføre fuldskala modeller – mock-ups – så man i praksis kunne bedømme, om de foreslåede løsninger nu også levede op til de stillede funktionskrav. Det har i flere tilfælde ført til ændringer i projektet. I projektforslagsfasen har der været 3 brugergrupper involveret, og i forprojektfasen har en lille kernegruppe på 3-4 personer fra de forskellige brugergrupper fungeret som praktisk sparringspartnere for arkitekterne og totalentreprenøren.

En gennemsigtig økonomi er med til at understøtte partnerskabet i projekteringsfasen: ”Det handler jo også om at give og tage. Helt konkret har vi i denne fase et regnskab med til- og fradrag i forhold til de løsninger, der bliver fundet – hvad vi måtte ønske at tilkøbe og hvad der bliver pillet ud for at få tingene til at hænge

sammen. Vi har en aftale om åbne kalkulationer, så vi kan følge med i, hvordan de regner sig frem til til- og fradragspriserne. Det øver vi os en del på her i starten af partnerskabet, og det går fremad. Men vi kan jo ikke vide, hvad de oprindeligt har lagt til grund. Det handler grundlæggende om tillid – også tillid til at vi har styr på hinanden i de sanktionsmuligheder, der ligger i aftalen.”

Denne dybe involvering i projekteringsfasen kræver selvsagt en del resurser, forklarer Torben Kyed Larsen:

”Når de kommer og beder om vores holdning til en løsning, bliver vi jo nødt til at undersøge, om vi rent faktisk også tror, at den vil leve op til de funktionskrav, vi har stillet. Det bruger vi da tid på, for vi skal hver gang tilbage i vores materiale og se, hvad vi egentlig har lagt til grund – og nogle gange er vi også nødt til at indhente ekspertvurderinger, som kan hjælpe os med at trykprøve tingene. Men hvis du sammenligner med et sædvanligt byggeforløb, slipper vi i denne fase nemmere, for vi har jo sådan set lavet arbejdet i udbudsfasen. Vi skal ikke træffe alle de detailbeslutninger, vi ellers ville være involveret i som bygherre.

I betragtning af projektets størrelse er det da også begrænset, hvad der må indkøbes af ekstern rådgivning efter kontraktindgåelsen, understreger Torben Kyed Larsen: ”Vi klarer det i høj grad selv: en projektleder og en ingeniør, som vel begge arbejder halv tid på denne sag – og så mig selv, der jo også har mange andre opgaver. Det er altså ikke meget til et projekt på en halv milliard!”

LÆRINGEN FRA VEJLE

Hvordan vil de så i Vejle sammenfatte deres foreløbige konklusioner af landets første hospitalsbyggeri i OPP. Er OPP en god idé?

Peter Holm, Bygningsafdelingens chef, er ikke i tvivl om, hvad der i hans øjne er OPP-modellens berettigelse: ”Den afgørende fordel ved OPP er for mig, at vi får mulighed for at gennemføre et byggeri, der er behov for, men som vi ellers ikke kunne udføre nu. Det giver os mulighed for at komme hurtigere i gang, når vi er underlagt et anlægsloft og har rigtigt mange projekter, vi gerne vil realisere.”

Den øgede budgetsikkerhed taler også for OPP, mener Peter Holm: ”Vi har i byggeperioden den tryghed at vide, hvad byggeriet kommer til at koste. Det har vi jo ikke normalt, hvor vi må afsætte relativt meget til uforudsete udgifter og risici. Det slipper vi for her!”

”Endelig tror jeg i nogen grad på argumentet om, at vi alt andet lige vil få en højere kvalitet, når man bygger for en optimeret levetid på 25 år – i stedet for blot med det normale fem års mangelansvar for øje. Selv om vi jo også selv er pålagt at tage totaløkonomiske hensyn ved vores egne byggerier, kommer vi ikke uden om, at anlægsloftet i nogen grad trækker i den modsatte retning. Og hvad der er god totaløkonomi, er jo heller ikke nødvendigvis så enkelt. Hvert år ombygger eller renoverer vi 8-10 % af bygningsmassen, bl.a. fordi behovene skifter, og det er jo ikke god totaløkonomi at indbygge en levetid på 50 år, hvis man kun skal bruge bygningen i tyve. Her fastlægger vi i OPP-kontrakten en levetid på 25 år, og det kan leverandøren så optimere på. Vi kunne i princippet selv gøre det samme, men det er svært, for vi har mange hensyn at tage – herunder den skarpe adskillelse af anlægs- og driftsøkonomi”, forklarer Peter Holm.

Torben Kyed Larsen supplerer: ”En anden ting er, at servicefunktionen her får en anderledes central fokusering end i et traditionelt byggeprojekt. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at alle ændringer og

overflader bliver driftsprissat under projekteringen, så driftsregningen for dine bygningsmæssige valg er hele tiden synlige. Både husleje og serviceydelse betales i OPP-kontrakten over driften – derfor slår en ekstra krone på driften lige så hårdt igennem som en krone på bygningerne. Og omvendt: hver en krone du sparer på driften kan bruges til et dyrere byggeri!”

At de private aktører kommer med friske øjne og derfor kan levere nytænkende og innovative løsninger, har været blandt argumenterne for OPP – og det har man da også set eksempler på, siger Torben Kyed Larsen: ”Vi har faktisk set nye ideer og måder at indrette psykiatrien på – både i stor skala og lille skala. Mange kunne vi ikke bruge, men den konkurrenceprægede dialog gjorde det muligt for forslagsstillerne at teste vilde ideer undervejs uden at tabe muligheden for at vinde udbuddet. Og det er ikke min holdning, at regionerne altid ved bedst. Jeg tror faktisk, at arkitekter og andre kreative kræfter på den anden side af bordet kan komme med nytænkende løsningsforslag, der udfordrer vores vanetænkning. Og det er godt”, mener Torben Kyed Larsen

På negativsiden trækker de store initialomkostninger ned i Peter Holms bedømmelse:

”Transaktionsomkostningerne ved at få beskrevet og lavet udbuddet – og efterfølgende gennemføre den konkurrenceprægede dialog – er betydelige. Vi har betalt mere for ekstern rådgivning, end vi normalt ville gøre. Selv om det formentlig ville gå nemmere næste gang, ser vi overalt ved OPP-projekterne et merforbrug på transaktionsomkostninger.”

Torben Kyed Larsen: ”Det er isoleret set rigtigt, men det er ikke det fulde billede. Nok har udbudsprocessen været mere krævende, men det modsvares af et mindre resurseforbrug i de efterfølgende faser, så samlet set er jeg ikke sikker på, at vi kommer til at bruge så meget mere. Dertil kommer, at OPP-kontrakten jo også er en driftskontrakt, så hvis man skal sammenligne transaktionsomkostninger, skal man foruden bygherrerådgivningen også tillægge alle de konsulenttimer, man ville have behov for, når man skal indgå driftskontrakter på madlavning, rengøring og øvrige driftsydelser over en 25 årig periode, som jo også er omfattet af OPP-kontrakten. Endelig har vores projekt været belastet af en række ekstraordinære forhold – herunder flere konkurser blandt de bydende og en vanskelig lokalplanproces.”

At investorernes høje afkastkrav trækker ned på bundlinjen er begge enige om. Region Syddanmark forsøgte forgæves at overbevise de institutionelle investorer om, at de skulle betragte investeringen mere som en obligationsinvestering end som en ejendomsinvestering – og lægge deres afkastforventninger derefter, men det vandt man ikke gehør for. Man endte med en investorforrentning, der lå højere end markedsdialogen havde givet indikation på. Regionen ønsker ikke i denne sammenhæng at sætte tal på – men niveauet er efter Peter Holms vurdering for højt:

”Om det skyldes den begrænsede konkurrence eller ej ved jeg ikke, men det er i hvert fald for dyrt. Vi ville nok kunne finansiere byggeriet billigere selv. Hvis det er det økonomiske argument, der skal vægte for OPP fremadrettet, så skal afkastkravene hos de private leverandører længere ned.”

Torben Kyed Larsen er enig: ”Der skal helt klart arbejdes med at finde alternative veje, der kan presse prisen på finansiering ned. Lige nu er forsikringspræmien – merudgiften ved OPP-modellen for budgetsikkerheden og den overvæltede risiko på den private part - i den høje ende. KommuneLeasing-modellen kunne måske være en mulighed. Men jeg kan da sagtens forestille mig, at vi i regionen kunne

forsøge os med OPP igen – hvis vi ikke har pengene til byggeriet, som i dette tilfælde, og der ikke kan findes alternativer til den private OPP-finansiering.”

SAMMENLIGNENDE UNDERSØGELSE SKAL VISE, OM OPP VIRKER

Så langt de foreløbige erfaringer med OPP-projektet i Vejle. Om OPP-løsningen så også kommer til at udløse de gevinster og fordele, man har lagt til grund – det spørgsmål har Region Syddanmark tænkt sig at følge til dørs. Man har derfor bestilt KORA – kommunernes og regionernes fælles analyse- og forskningsinstitut – til at undersøge det med hjælp fra forskere fra Roskilde Universitet.

I Aabenraa er regionen aktuelt ved at bygge en ny psykiatrisk afdeling, som på mange måder er helt sammenlignelig med psykiatribyggeriet i Vejle. Der er tale om byggerier af samme karakter og nogenlunde samme størrelse. Den væsentligste forskel er faktisk, at Aabenraa-byggeriet opføres med regionen selv som byggherre, så forskerne får her på et sølvfad serveret muligheden for at holde de to sygehusprojekter op mod hinanden og måle eventuelle forskelle. Undersøgelsen er lagt i hænderne på bl.a. samfundsforskeren Ole Helby Petersen, der er en af landets førende specialister i OPP. Og han er begejstret:

”Det er noget af det tætteste, vi kan komme et kontrolleret forsøg på dette område. De to projekter ligner hinanden så meget, at vi har en enestående mulighed for nogenlunde systematisk at sammenholde nogle af de parametre, der er centrale, når vi snakker OPP. Det gælder selvfølgelig først og fremmest økonomien, hvor vi får mulighed for at sammenligne både direkte og indirekte omkostninger – herunder også de transaktionsomkostninger, der knytter sig til OPP, og som man aldrig tidligere har målt på. Men det gælder også nogle af de andre forhold, der gerne trækkes frem, når man snakker OPP. Er den bygningsmæssige kvalitet, når det kommer til stykket, anderledes, når der bygges efter OPP-modellen? Finder vi flere innovative løsninger i OPP-byggeriet? Hvordan bedømmer det psykiatrifaglige personale de arkitektoniske og funktionelle løsninger. Sådanne spørgsmål, som tilsammen kan være med til at besvare, om OPP giver skatteborgerne mere for pengene.”

Det spørgsmål har ingen herhjemme hidtil sat sig for at undersøge, selv om de første danske OPP-projekter snart har ti år på bagen og modellen efterhånden er anvendt ved en del kommunale skolebyggerier. I udenlandske undersøgelser stritter resultaterne lidt i forskellige retninger. Der findes simpelthen ingen komparative undersøgelser, som den Region Syddanmark nu har sat i gang, fremhæver Helby Petersen.

I sagens natur kræver det også en vis tålmodighed. Men selv om det fulde regnestykke først kan gøres op ved kontraktperiodens udløb, er det væsentligt at få afdækket gevinster og omkostninger i forhold til udbud og byggeri, fremhæver Helby Petersen. Undersøgelsen strækker sig frem til og med ét-årgennemgangen på byggeriet i 2018 og omfatter på servicesiden primært den bygningsmæssige drift. Om der siden bliver grundlag for at undersøge service-delen af OPP-kontrakten, må tiden vise. Foreløbig har Region Syddanmark udsigt til at se de første delresultater af undersøgelsen i løbet af et års tid.

KONTAKTPERSONER

- Peter Holm, afdelingschef, Bygningsafdelingen, Region Syddanmark: Peter.Holm@rsyd.dk – tel 2920 1610
- Torben Kyed Larsen, Anlægschef, Psykiatri- og socialstaben samt konstitueret Psykiatri- og socialdirektør: Torben.Kyed.Larsen@rsyd.dk - tel: 2920 1021
- Karin Martinsen, chefjurist i Bygningsafdelingen, Region Syddanmark: Karin-Martinsen@rsyd.dk – tel 2920 1686

DOKUMENTATION OG NYTTIGE LINKS

- Region Syddanmark: Etablering af ny psykiatrisk afdeling i Vejle som OPP-projekt – overordnede rammer og procesplan; jan. 2012
- Region Syddanmark: Udbudsgrundlaget 'Det beskrivende dokument'; feb. 2013
- Region Syddanmark: Konkurrencebetingelser; okt. 2013
- Region Syddanmark: Foreløbig evaluering af OPP-udbuddet ved Vejle Ny Psyk; 2015 (endnu ikke offentliggjort)
- Konkurrence- & Forbrugerstyrelsen: Standardmodeller for OPP <http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/OPPStandardmodeller>
- Offentlige-private partnerskaber (OPP) – Notat om danske og internationale erfaringer med OPP. KORA, 2013: http://www.kora.dk/media/333409/offentlige-private_partnerskaber_-_opp.pdf
- (Danske Regioner: Vejledning vedr. OPP egnethedsvurderinger)
- Andre regionale OPP-projekter: <http://www.regioner.dk/sundhed/sundhedsinnovation/opp>

FAKTA

NY PSYKIATRISK AFDELING VEJLE

Region Syddanmark besluttede i 2007 at samle de eksisterende voksenpsykiatriske afdelinger i Kolding og Vejle i et nyt byggeri bag det eksisterende sygehus i Vejle. Byggeriet skal desuden rumme et børne- & ungdomspsykiatrisk ambulatorium samt en psykiatrisk akutmodtagelse.

Det nye psykiatrisygehus på i alt 17.000 m² får 91 énsengs-stuer fordelt på seks afsnit plus otte senge i akutmodtagelsen. Sygehuset bliver arbejdsplads for cirka 250 medarbejdere.

Nybyggeriet skal være klar til ibrugtagning i januar 2017. De indledende byggearbejder er indledt januar 2015.

En overdækket forbindelsesgang forbinder psykiatrisygehuset med det eksisterende Vejle Sygehus, der i regionens sygehusplan er udlagt som specialsygehus på kræftområdet. Øvrige sygehusfunktioner, herunder akutmodtagelsen, samles i Kolding.

OPP-AFTALEN

Ny Psykiatri Vejle bliver som det første sygehusbyggeri i Danmark opført inden for rammerne af en OPP-aftale – et Offentlig-Privat Partnerskab. Region Syddanmark har efter konkurrence indgået OPP-aftale med et konsortium af PKA, PensionDanmark, Sampension, MT Højgaard og DEAS.

Aftalen forpligter konsortiet til at opføre og efterfølgende drive det nye psykiatrisygehus i en periode på 25 år. OPP-konsortiet står for løbende bygningsvedligehold samt alle ikke-kliniske drifts- og serviceopgaver, herunder rengøring og mad til patienter og personale, der laves på sygehuset.

Regionens samlede betaling til konsortiet i aftalens løbetid andrager godt 900 mio. kr. Regionen betaler første ydelse, når den får overrakt nøglerne til det nye sygehus. Efter 25 år – altså i 2042 – sælger OPP-konsortiet sygehuset til Region Syddanmark for halvdelen af den oprindelige anlægsudgift på knap 500 mio. kr.