

# Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP)

Renovering, drift og vedligeholdelse

December 2016



---

**Standardmodel for offentlig-private  
partnerskaber (OPP)**

Renovering, drift og vedligeholdelse

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk)

Online ISBN 978-87-7029-653-3

Standardmodellen er udarbejdet af  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2016

Version 1.1

# Indhold

---

<b>Introduktion .....</b>	<b>5</b>
<b>Fase 1</b>	
<b>Beslutning om OPP .....</b>	<b>7</b>
1.1 Hvad er OPP? .....	7
1.2 Hvordan kan man opnå totaløkonomiske effekter i renoverings-OPP? .....	13
1.3 I hvilke renoveringsprojekter kan man anvende OPP? .....	14
1.4 Afgrænsning af projektet .....	15
1.5 Styringsmæssige hensyn .....	17
1.6 Leverandørmarkedet .....	19
1.7 OPP-vurdering – hvornår og hvordan? .....	20
1.8 Deponeringsregler .....	24
1.9 Bistand og rådgivning .....	27
<b>Fase 2</b>	
<b>Strukturering af et OPP-projekt .....</b>	<b>29</b>
2.1 Ejerskab .....	29
2.2 Finansiering .....	30
2.3 Incitamentsstrukturer .....	32
2.4 Skat og moms i renoveringsprojekter .....	34
2.5 Kontraktens varighed .....	34
2.6 Genudbud og markedstjek .....	35
2.7 Risikodeling .....	37
2.8 Betalingsmekanisme .....	41
2.9 Energoptimering .....	43
2.10 Sammenkobling af projekter .....	44
<b>Fase 3</b>	
<b>Udbud og kontrakt .....</b>	<b>47</b>
3.1 Tilbudsgivere .....	47
3.2 Udbudsformer .....	48
3.3 Hvad er proceduren for begrænset udbud ved udbud af en OPP-kontrakt? .....	58
3.4 Drejebog for konkurrencepræget dialog i et OPP .....	59
3.5 Udbudsmateriale .....	68
3.6 Afdækning af den eksisterende bygnings tilstand .....	71
3.7 OPP-standardkontrakt .....	75
3.8 Vejledning i anvendelse af standardkontrakt .....	76
<b>Fase 4</b>	
<b>Renoverings- og driftsfase .....</b>	<b>77</b>
4.1 Renoveringsfasen .....	77
4.2 Driftsfasen .....	78
4.3 Tilbagelevering af bygningen .....	79

---

---

Nedenfor følger Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel for OPP. Modellen blev første gang udarbejdet og offentliggjort i 2014. Denne udgave af modellen er opdateret i forhold til udbudsloven, der trådte i kraft 1. januar 2016. Modellen er endvidere opdateret, så de nuværende erfaringer og praksis med OPP afspejles.

De væsentligste ændringer vedrører: opdatering af tekst med baggrund i nyere OPP-erfaringer, tilføjelse af afsnit vedrørende muligheder for OPP med leasingfinansiering, opdatering af afsnit om lånepuljer og deponeringspligt, opdatering af afsnit vedrørende samarbejdsmodel, herunder mulighederne for etablering af følgegruppe, tilpasning af afsnit om betalingsmekanisme, opdatering af afsnit vedrørende muligheder for at indgå samarbejder på tværs af offentlige ordregivere samt integrering af forskellige projekter og opdatering i forhold til skattemæssige afgørelser.

---

---

## Introduktion

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er en type offentlig-privat samarbejde, der er kendetegnet ved, at projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen af projektet også. I et OPP varetager den private virksomhed anlægsarbejdet og den efterfølgende drift og vedligeholdelse af et offentligt anlæg – fx en skole, et kontorbyggeri eller en vej. I Danmark har OPP'er indtil videre kun været brugt i forbindelse med nyanlægsprojekter, men OPP'er kan også anvendes i forbindelse med renovering af offentlige bygninger.

Standardmodellen for OPP til renoveringsprojekter har til formål at gøre det nemmere for offentlige ordregivere at komme i gang med renoveringsprojekter som et OPP og at reducere de transaktionsomkostninger, der er forbundet med projekterne. Modellen giver vejledning og værktøjer til at gennemføre et renoveringsprojekt som et OPP. Modellen har også til formål at sikre genkendelighed for markedet fra OPP-projekt til OPP-projekt og dermed nedbringe de private OPP-leverandørers transaktionsomkostninger.

Et OPP-projekt om renovering vil indebære, at en offentlig ordregivende ordregiver udbyder det til en privat leverandør at renovere, drive og vedligeholde en eller flere bygninger samt eventuelt finansiere renoveringsarbejdet. Kontrakten vil som regel løbe over en længere periode (mellem 15 og 25 år) og give OPP-leverandøren væsentlige frihedsgrader, bl.a. gennem brug af funktionskrav. Formålet med denne konstruktion er at skabe et incitament for den private leverandør til at tænke projektet godt igennem og vælge løsninger, der kan give totaløkonomiske gevinster på længere sigt.

Ved at anvende et OPP til renoveringsprojekter vil offentlige ordregivere således kunne sikre, at der opnås gode resultater over en længere kontraktperiode, bl.a. gennem totaløkonomisk optimerende løsninger og en vedligeholdelse, der er fastlagt på et hensigtsmæssigt niveau. Undersøgelser fra Dansk Byggeri og Foreningen af Rådgivende Ingeniører peger på, at der er et betydeligt efterslæb i vedligeholdelsen af den danske offentlige bygningsmasse, der kan føre til et væsentligt værditab<sup>1</sup>. I et OPP-projekt sikres den løbende vedligeholdelse, idet denne opgave indgår i det samlede projekt. Anvendelse af et OPP til renoveringsprojekter kan således samlet set give besparelser på længere sigt og sikre en høj kvalitet af bygningen.

Det er ikke alle renoveringsprojekter, der egner sig til et OPP. Modellen er først og fremmest rettet mod projekter, der indebærer en omfattende renovering, da denne type projekter vil give de bedste forudsætninger for at opnå totaløkonomiske fordele. I forbindelse med en omfattende renovering får den private leverandør mulighed for selv at vælge en række løsninger, fx byggematerialer og installationer. Det giver et større rum for den private leverandør til at optimere renoveringen og den efterfølgende vedligeholdelse. Det er vigtigt, at OPP'er kun anvendes til renoveringsprojekter, der egner sig til denne samarbejdsform. I afsnit 1.3 uddybes det, hvilke kriterier et renoveringsprojekt som regel bør leve op til, for at det er relevant at overveje et OPP.

---

<sup>1</sup> Dansk Byggeri: *Konsekvensanalyser af kommunalt bygningsvedligehold* (2010) og Foreningen af Rådgivende Ingeniører: *State of the nation 2012* (2012).

---

---

Standardmodellen indeholder dels vejledning i projektets forskellige faser fra start til slut, dels en standardkontrakt, der kan benyttes i forbindelse med et OPP-projekt om renovering. Modellen beskriver to scenarier: OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering. Standardkontrakten findes i to varianter, der passer til disse to scenarier.

Hvis den offentlige ordregiver ønsker det, kan finansieringen af renoveringsarbejdet udbydes sammen med de øvrige ydelser. I så fald kan OPP-kontrakten til privat finansiering anvendes. Hvis den offentlige ordregiver vil finansiere projektet selv, kan OPP-kontrakten til offentlig finansiering anvendes. Der er tale om en standardmodel og en standardkontrakt, som det vil være nødvendigt og hensigtsmæssigt at tilpasse det konkrete projekt.

Standardmodellen for OPP til renovering bygger videre på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel for OPP til nyanlæg. Der er mange ligheder mellem et OPP-projekt om nyanlæg og et OPP-projekt om renovering, og de to modeller ligner derfor hinanden på en række punkter. Der er imidlertid også forskelle, hvor OPP-renoveringsmodellen adskiller sig markant fra standardmodellen til nyanlæg.

Modellen adskiller sig overordnet fra OPP om nyanlæg ved, at projektet tager udgangspunkt i en eksisterende bygning. Det medfører et mere komplekst partnerskab, da der er en række risici forbundet med den eksisterende bygning, som skal varetages i projektet og fordeles mellem den offentlige ordregiver og den private OPP-leverandør. Dette er en central forskel fra OPP om nyanlægsprojekter og et meget vigtigt fokusområde i et OPP-renoveringsprojekt. Modellen lægger op til, at risikoen for den eksisterende bygning overgår til OPP-leverandøren fra den offentlige ordregiver. Forudsætningen for dette er bl.a., at den offentlige ordregiver gennemfører en bygningsanalyse inden udbuddet, og at den første del af kontraktperioden har karakter af en validerings- og efterprøvningsfase, hvor OPP-leverandøren kan gå bygningen igennem og komme med eventuelle indsigelser, hvis der er forhold, der adskiller sig fra oplysningerne i bygningsanalysen. Til modellen er knyttet et paradigme for bygningsanalyse, som den offentlige ordregiver kan anvende til at strukturere bygningsanalysen og sikre, at analysen skaber gennemsigtighed for OPP-leverandøren.

Standardmodellen for OPP til renoveringsprojekter adskiller sig også fra modellen til nyanlæg for så vidt angår ejerskabet af bygningen. I modellen for renoveringsprojekter anbefales det, at ejerskabet af bygningen i projektet er offentligt gennem hele kontraktperioden, uanset om der er tale om en model med privat eller offentlig finansiering.

Endelig adskiller nogle af rammevilkårene for OPP-renoveringsprojekter sig fra nyanlægsprojekter. Således er de vilkår, der gør sig gældende i forbindelse med deponeringsregler og skattemæssig bedømmelse af ejerskabet i projektet, anderledes, når der er tale om et renoveringsprojekt. I modellen beskrives disse rammevilkår for renoverings-OPP'er nærmere.

OPP-projekter om renovering vil kunne gennemføres i forbindelse med renovering af en enkelt bygning, eller flere bygninger kan slås sammen i et projekt. Det er også muligt at gennemføre projekter, der både indeholder elementer af nyanlæg og elementer af renovering (hybridprojekter). Hvis der er tale om et hybridprojekt, anbefales det, at der trækkes både på modellen for OPP til nyanlæg og modellen for OPP til renovering.

---

# Fase 1

## Beslutning om OPP

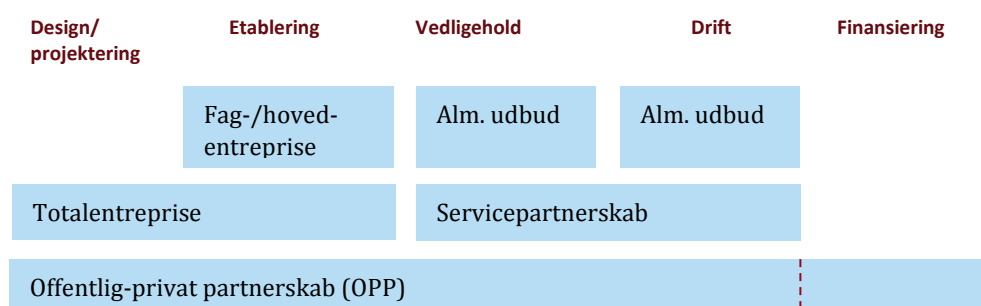
I forbindelse med større bygge- og anlægsprojekter, herunder renoveringsprojekter, er det relevant at overveje, om det kan være en fordel at gennemføre projektet som offentlig-privat partnerskab. For at træffe beslutning herom er det bl.a. nødvendigt at sætte sig ind i, hvad OPP er, hvordan det konkrete projekt kan sammensættes, og hvilke konsekvenser det vil have at vælge OPP. Vigtigst er det at gennemføre en OPP-vurdering, der kan udgøre et sagligt grundlag for beslutningen.

### 1.1 Hvad er OPP?

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er en type offentlig-privat samarbejde, der er kendetegnet ved, at projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen af projektet også. I et renoveringsprojekt som OPP er der således tale om, at en offentlig ordregiver gennem et udbud overlader det til en privat virksomhed at varetage projekteringen, renoveringsarbejdet og driften af bygningen af fx et hospital, en skole eller et kontor anlæg over en længere periode – typisk 15-25 år.

Et OPP adskiller sig altså fra andre former for offentlig-privat samarbejde på bygge- og anlægsområdet ved at koble flere opgaver sammen i et enkelt udbud. Som det ses af figur 1.1, er de fleste andre samarbejdsformer væsentligt mindre i omfang.

Figur 1.1 Modeller for offentlig-privat samarbejde på bygge- og anlægsområdet



OPP kan som organiseringsform bidrage til at sikre en optimal udnyttelse af ressourcerne i renoveringsprojekter og som et led heri øge effektiviteten og innovationskraften i den offentlige sektor. Optimeringen opnås dels ved at gøre brug af de kompetencer og erfaringer, som findes i den private sektor, og dels ved at sikre et mere helhedsorienteret, totaløkonomisk perspektiv i opgaveløsningen.

Det totaløkonomiske fokus opnås dels gennem sammenkoblingen af ydelser og den længerevarende kontrakt, der sætter fokus på, hvilke løsninger der er bedst set over et længere perspektiv, og OPP-leverandøren gives handlerum til at vælge de mest effektive løsninger. En hensigtsmæssig brug af OPP kan dermed bidrage til øget kvalitet og en mere effektiv udnyt-

---

telse af samfundets ressourcer. Læs mere om at opnå totaløkonomiske gevinster gennem OPP i afsnit 2.2.

Risikodelingen i OPP-projekter kan også være med til at sikre et effektivt resultat. Et grundlæggende træk ved OPP er, at man ved at gennemgå hele opgaveløsningen fra projektering til vedligeholdelse kan fordele risici i opgaven systematisk mellem den private leverandør og den offentlige udbyder, så risici placeres hos den part, der bedst og billigst kan varetage dem. Det indebærer, at det overvejes, om den private part eller den offentlige ordregiver har størst mulighed for at påvirke sandsynligheden for, at en bestemt begivenhed indtræffer.

Eksempelvis varetager den offentlige ordregiver den overordnede beslutning om, hvorvidt der er behov for at igangsætte en renovering af en given skole. Ordregiveren fastlægger også de overordnede krav til skolens tilstand efter renoveringen gennem udarbejdelsen af de funktionsbaserede krav. Til gengæld ved den private leverandør bedst, hvornår og hvordan de enkelte dele af skolebygningen skal renoveres/udskiftes for at minimere de samlede omkostninger til skolen over en periode på mellem 15 og 25 år. Derfor bærer den private leverandør risikoen for udgifter i forbindelse med den løbende drift og vedligeholdelse.

Det er værd at bemærke, at en uhensigtsmæssig fordeling af risici kan medføre unødige omkostninger og kan have omfattende negative konsekvenser. I afsnit 2.7 uddybes emnet risikodeling.

Et OPP-projekt kan gennemføres med privat finansiering, eller den offentlige ordregiver kan selv finansiere projektet. Der er fordele og ulemper ved begge finansieringsmodeller. En model med privat finansiering kan, grundet inddragelsen af privat finansiering gennem hele kontraktperioden, give en stærkere incitamentsstruktur. Til gengæld kan omkostningerne ved projektet i nogle tilfælde blive højere, hvis der anvendes privat finansiering, fordi den private finansiering isoleret set er dyrere, end hvis det offentlige finansierer projektet selv. Derfor er det vigtigt, at det for det konkrete projekt overvejes, hvilken model der kan give det mest effektive resultat, herunder om der kan opnås effektiviseringsgevinster igennem den private finansiering, som opvejer den ekstra udgift. I afsnit 2.2 uddybes emnet finansiering, herunder behandles valget mellem offentlig og privat finansiering.

Hvis det er en kommune eller en region, der gennemfører OPP-projektet, vil finansieringsformen også have betydning for, hvornår den deponeringsforpligtelse, der følger med projektet, bliver frigivet. Deponeringsforpligtelsen indebærer overordnet, at kommunen eller regionen skal deponere et beløb, der svarer til renoveringsomkostningerne. Læs mere om deponeringsforpligtelsen i afsnit 1.8.

Standardmodellen for OPP til renovering, drift og vedligeholdelse retter sig mod OPP-projekter, hvor en offentlig ordregiver udbyder renovering og efterfølgende drift og vedligeholdelse af en bygning samt eventuel finansiering og følgedelser samlet til en privat leverandør over en længere periode. Til projekter, der drejer sig om nyanlæg af en bygning, kan standardmodellen for OPP til nyanlæg anvendes. Standardmodellen for nyanlæg blev lanceret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i marts 2012 og blev opdateret i 2016. Modellen kan findes på [www.kfst.dk/opp](http://www.kfst.dk/opp).

Driften af kerneopgaven i et OPP kan også indgå i OPP-projektet, fx selve børnehavedriften i en OPP-renoveret børnehave eller leveringen af ydelser relateret til personlig pleje og praktisk hjælp på et plejecenter. Gennem de seneste år er der i Danmark set flere eksempler på projekter, der omfatter et større omfang af driftsydelser. Standardmodellen er ikke umiddelbart rettet mod denne type projekter, men vil kunne anvendes som udgangspunkt i en vis udstrækning.

---



---

### Hvad er fordelene ved OPP?

Der er seks grundlæggende potentielle fordele ved OPP-projekter, der kan medføre, at OPP er en attraktiv mulighed for en offentlig ordregiver, der står over for at skulle gennemføre et større anlægsprojekt.

1. Fokus på totaløkonomi i projektet
2. Kvalitet og nytænkte løsninger
3. Løbende og optimeret vedligeholdelse
4. Projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris
5. Et fokus på funktioner i stedet for processer
6. En grundlæggende risikoafdækning.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at disse fordele ikke nødvendigvis opnås blot ved at gennemføre et projekt som OPP. Det er vigtigt, at OPP-projektet indrettes på en hensigtsmæssig måde, hvis fordelene skal kunne opnås. Herudover er det også vigtigt, at det konkrete projekt egner sig til OPP. Det anbefales, at den offentlige ordregiver foretager en vurdering heraf, inden det besluttes, om der skal anvendes OPP. Læs mere om OPP-vurderinger i afsnit 1.7.

#### *1. Fokus på totaløkonomi i projektet*

Den centrale fordel ved renoverings-OPP er, at den samme private leverandør varetager projektering, renovering, drift og vedligeholdelse. Det gør det muligt for den private leverandør at løse opgaven ud fra en totaløkonomisk tankegang, hvor beslutninger i renoveringsfasen tænkes sammen med konsekvenser i driftsfasen. Alternativet til et OPP er som regel, at den offentlige ordregiver udbyder renoveringen som en særskilt opgave, og herefter – når den renoverede bygning står færdig – varetages den løbende drift og vedligeholdelse enten af offentligt ansatte eller af en privat virksomhed, der er udvalgt gennem et selvstændigt udbud af vedligeholdelsesarbejdet. Når opgaven på den måde brydes op, har den private leverandør, der varetager renoveringsarbejdet, intet særligt incitament til at have fokus på de langsigtede konsekvenser af fx valg af byggematerialer eller installationer. Vedligeholdelsesarbejdet varetages særskilt, og koblingen mellem de to faser er forholdsvis svag.

I et OPP-projekt skabes der en sådan kobling ved at samle renoverings- og drifts-/vedligeholdelsesarbejdet hos en enkelt privat leverandør. Da OPP-kontrakterne strækker sig over typisk 15-25 år, har den private leverandør incitament til at sikre, at totaløkonomien i projektet er bedst mulig. Som en del af kontrakten i et OPP indgår den offentlige ordregiver og den private leverandør en aftale om, at bygningen både igennem projektet og ved kontraktens udløb skal være vedligeholdt på et vist niveau. Det er herefter den private leverandørs ansvar at sikre, at denne aftale overholdes. Hvis der fx i renoveringsfasen anvendes en type maling, der kræver, at der males igen efter fem år, vil det være den private leverandør, der har udgiften til det fornyede malearbejde. Det er således op til den private leverandør at vurdere, om det er mest omkostningseffektivt at investere i en dyrere, langtidsholdbar maling eller en billigere maling, der kræver, at der males igen efter en kortere periode. Dette gør sig gældende for alle beslutninger i renoveringsfasen. I afsnit 2.3 uddybes incitamentsstrukturerne i OPP-projekter.

Det er muligt at inddrage flere typer opgaver end blot renovering og vedligeholdelse i et OPP-projekt. Hvis OPP'et udbygges, således at flere opgaver kobles sammen med renovering og drift, fx rengøring, kantinehold eller lignende, har den private leverandør også mulighed for at tænke løsninger på disse ydelser ind i projektet, fx ved at vælge rengøringsvenlige gulvmaterialer eller ved at indrette energioptimerende kantinefaciliteter (læs evt. mere om opgaver, der kan indgå i OPP-projekter, i afsnit 1.4). Samlet set har den private leverandør mulighed for – og incitament til – at skabe et sammenhængende produkt, der både er omkostningseffektivt og præget af kvalitet.

---

## 2. Kvalitet og nytænkte løsninger

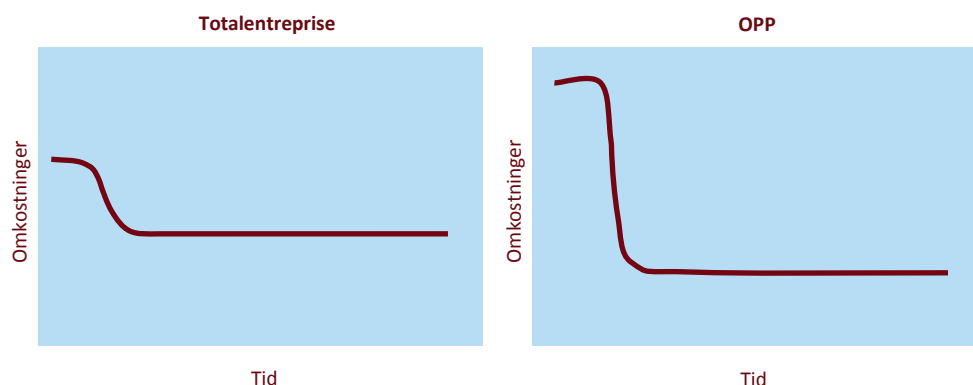
OPP kan styrke kvalitet og nytænkning i offentlige renoveringer. De funktioner i et OPP, der sikrer totaløkonomisk fokus, giver ligeledes den private leverandør frihed til at vælge nytænkte løsninger og til at sikre, at løsningerne er præget af kvalitet, hvis det er til fordel for projektets totaløkonomi. Eksempelvis kan den private leverandør i en OPP-renovering have incitament til at nytænke bygningens energiløsninger, hvis det på længere sigt kan give en besparelse på vedligeholdelsen. Da den private leverandør skal løfte de samlede omkostninger ved renovering og drift, er det i leverandørens interesse at udvikle de bedst mulige løsninger, når de er med til at understøtte en god totaløkonomi i projektet.

## 3. Løbende og optimeret vedligeholdelse

Vedligeholdelse af offentlige bygninger er typisk afhængig af løbende tildeling af midler. I et renoverings-OPP indebærer kontrakten både renovering og løbende drift, herunder vedligeholdelse af anlægget. Betalingen for den løbende vedligeholdelse er derfor inkluderet i den driftsbetaling, der er aftalt med den private leverandør. Det sikrer, at der afsættes de fornødne midler til at sikre den løbende vedligeholdelse, og dermed undgås det værditab, som en mangelfuld vedligeholdelse kan medføre. Samtidig stilles der krav til efterlevelse af funktionskravene. Efterlevelsen af funktionskravene understøttes gennem udarbejdelsen af en betalingsmekanisme, der kan udløse bod fra OPP-leverandøren, hvis ikke renoveringen eller vedligeholdelsen lever op til det aftalte. Herudover giver OPP-formen den private leverandør incitament til at optimere vedligeholdelsen, så den gennemføres så effektivt som muligt. Læs mere om betalingsmekanismer i OPP-projekter i afsnit 2.8.

Samlet set vil OPP ofte medføre, at omkostningerne vil være højere i begyndelsen af projektet, end hvis projektet blev gennemført som fx en totalentreprise. Det er her, OPP-leverandøren skal foretage investeringer i bl.a. nytænkte løsninger og kvalitetsprægede materialer. Til gengæld vil de løbende omkostninger herefter typisk være lavere end i en totalentreprise på grund af fx energioptimerede løsninger og materialer, der ikke kræver udskiftning eller omfattende vedligeholdelse. Der kan altså blive tale om samlet set lavere totalomkostninger i løbet af kontraktens løbetid (15-25 år). Totalomkostningerne ved henholdsvis en typisk totalentreprise og et typisk OPP-projekt er illustreret i figur 3. Figuren viser, hvordan startomkostningerne ofte er højere i et OPP end i en totalentreprise, mens de løbende driftsomkostninger over tid typisk er lavere.

Figur 1.2 Totaløkonomi i totalentreprise og offentlig-private partnerskaber (OPP)



## 4. Projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris

Erfaringer fra både danske og internationale OPP'er viser en tendens til, at OPP-projekter gennemføres inden for den aftalte tids- og prisramme. En undersøgelse af de danske OPP-erfa-

ringer, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i 2012, viste, at dette var tilfældet i flertallet af de danske OPP-projekter. Betalingsmekanismen eller kontrakten i OPP-projektet vil typisk angive, at den offentlige ordregiver først begynder at betale løbende driftsbetalinger til OPP-leverandøren ved ibrugtagning af bygningen. Den private part vil derfor have et væsentligt incitament til løbende at sikre, at projektet skrider fremad som planlagt med henblik på at undgå tab. Samtidig er der aftalt en pris, der binder OPP-leverandøren. Hvis projektet bliver dyrere end forventet, vil det derfor kun påvirke leverandøren, mens den offentlige ordregiver betaler den aftalte pris. Gennem betalingsmekanismen er OPP også med til at sikre, at den private leverandør lever op til de funktionskrav, der er fastsat i kontrakten. Betalingsmekanismen giver mulighed for, at der kan ske fradrag i betalingerne til leverandøren, fx hvis dele af bygningen ikke er tilgængelige, eller hvis der er mangler i driften. Sådan er OPP-strukturen med til at understøtte, at den offentlige ordregiver modtager de aftalte leverancer.

#### 5. Fokus på funktioner i stedet for processer

Da den private leverandør i et renoverings-OPP varetager både projektering, renovering, drift og vedligeholdelse, vil den offentlige ordregivers rolle være mere overordnet end fx ved en totalentreprise. Det centrale for ordregiveren er, at de funktioner, som bygningen i projektet skal opfylde efter renoveringen, er tydeligt beskrevet. Det gør også, at den offentlige udbyder ikke længere skal fokusere på proces og teknik i renovering og drift, men på bygningens funktioner. Som regel medfører dette fokus på funktioner, at et OPP-projekt udbydes med funktionskrav. Læs mere om udbud og udbudsmateriale i OPP-projekter i afsnit 3.2 og 3.5.

#### 6. En grundlæggende risikoafdækning

Helhedsperspektivet i projektet giver mulighed for at gennemgå hele opgaveløsningen – fra projektering til vedligeholdelse – og fordele risici systematisk mellem den private OPP-leverandør og den offentlige ordregiver, således at en given risiko placeres hos den part, der kan håndtere den bedst og billigst. Læs mere om risikodeling i afsnit 2.7.

### Hvad er udfordringerne ved OPP?

At anvende OPP indebærer også visse udfordringer for den offentlige ordregiver. De tre væsentligste udfordringer er følgende:

1. Afgivelse af styring
2. Komplekst udbud og kontrakt samt kapacitetskrav
3. Eventuelle omkostninger ved privat finansiering.

#### 1. Afgivelse af styring

OPP-projekter indebærer en vis afgivelse af styring for den offentlige ordregiver i forbindelse med beslutninger i renoverings- og driftsfasen. Når der er underskrevet kontrakt med en privat OPP-leverandør, er det centralt for at opnå fordelene ved OPP, at leverandøren har frie hænder til at træffe de mere detaljerede beslutninger om fx valg af materialer, driftsprocedurer og så videre. Den offentlige ordregiver lægger den overordnede ramme for projektet gennem udvælgelsen af en privat leverandør og udarbejdelse af kontrakt og funktionskrav samt gennem en eventuel konkurrencepræget dialog.

Den lange kontraktperiode i et OPP (mellem 15 og 25 år) indebærer, at den offentlige ordregiver binder sig for en længere periode, end man typisk vil gøre i forbindelse med et udbud. Kontraktperioden medfører også en reduceret adgang for den offentlige ordregiver til at nedprioritere vedligeholdelse i projektet. Det er muligt at gennemføre ændringer i løbet af projektet, men det anbefales, at den offentlige ordregiver går ind i projektet med en intention om så vidt muligt at undgå dette med henblik på at give den private leverandør et stærkt incitament til at foretage eventuelle investeringer i begyndelsen af projektet. Det skal også bemærkes, at løbende ændringer i forhold til den oprindelige aftale skal betales af den offentlige ordregiver, hvis de medfører øgede omkostninger for OPP-leverandøren.

---

Den offentlige ordregiver skal endelig holde sig for øje, at kontrolfunktioner, ud over den helt grundlæggende funktionskontrol, vil kunne have en effekt på de private leverandørers tilbud. Mængden af kontrolprocesser og omfanget af disse anbefales derfor at være baseret på nøje overvejelser om, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt i det konkrete projekt. Det er også vigtigt, at kontrolfunktionerne ikke medfører, at detaljebeslutninger – og dermed ansvar – der er flyttet til OPP-leverandøren, transporteres tilbage til den offentlige ordregiver.

I afsnit 1.5 uddybes de styringsmæssige hensyn i OPP-projekter.

### *2. Komplekst udbud og kontrakt samt kapacitetskrav*

Da en OPP-kontrakt om et renoveringsprojekt strækker sig over 15-25 år og indebærer både renovering og driftsopgaver, vil der typisk være tale om en udbudsproces og en kontraktudformning af forholdsvis kompleks karakter, ikke mindst for en offentlig ordregiver, der ikke tidligere har gjort sig erfaringer med OPP. Derfor er transaktionsomkostningerne også til tider højere i forbindelse med et OPP end ved andre typer af projekter. Den indledende proces kræver både tidsmæssige ressourcer og opbyggelse af kompetencer. En undersøgelse af de danske OPP-erfaringer, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i 2012, viser, at det i hvert enkelt af de danske OPP-projekter er den offentlige ordregivers vurdering, at udbudsprocessen var mere ressourcekrævende end forventet. Det er en relevant afvejning i forbindelse med det enkelte projekt, om gevinsterne ved OPP er store nok til at opveje de øgede indledende transaktionsomkostninger. Samtidig anbefales det, at det indgår i overvejelserne om dette, at man i et OPP-projekt køber en ydelse, der strækker sig over en lang periode. Transaktionsomkostningerne skal altså vurderes i forhold til det samlede projekts gevinster.

Standardmodellen og de tilknyttede kontrakter kan bidrage til at gøre det nemmere at udbyde et OPP. Det kan herudover være en fordel at trække på andre offentlige ordregivers erfaringer. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens OPP-kontaktpunkt kan oplyse om, hvilke ordregivere der har erfaringer med forskellige typer af OPP-projekter.

### *3. Eventuelle omkostninger ved privat finansiering*

I et OPP med privat finansiering bør den offentlige ordregiver holde sig for øje, at den private finansiering af projektet vil være dyrere end offentlig finansiering isoleret set. Men den private finansiering kan også være med til at underbygge en hensigtsmæssig risikodeling og incitamentsstruktur. Det er derfor muligt, at projektet samlet set indrettes mest effektivt med privat finansiering, selv om finansieringen isoleret set er dyrere, end hvis det offentlige finansierer projektet. Det anbefales, at den offentlige ordregiver forholder sig særskilt til, hvorvidt offentlig eller privat finansiering vil være mest hensigtsmæssigt i forbindelse med det enkelte projekt. I projekter, hvor det ikke vurderes, at den private finansiering bidrager til et bedre totaløkonomisk resultat, kan den offentlige ordregiver overveje at anvende OPP med offentlig finansiering. Denne organisering kan i vid udstrækning give de samme fordele som OPP med privat finansiering, men vil som udgangspunkt trække på offentlig finansiering allerede fra ibrugtagningstidspunktet.

### **Hvilke variationer af OPP forholder standardmodellen sig til?**

OPP-standardmodellen forholder sig til OPP om renovering af en eller flere bygninger samt efterfølgende drift og vedligeholdelse. Inden for denne ramme opererer modellen med to forskellige OPP-scenarier, der adskiller sig fra hinanden, ved at den ene model indebærer privat finansiering og den anden offentlige finansiering. Modellerne varierer kun i begrænset omfang fra hinanden.

I forbindelse med et eventuelt OPP-projekt vil det være relevant for den offentlige ordregiver at gøre sig nogle overvejelser om, hvilket af de to scenarier der vil være mest hensigtsmæssigt at anvende i forbindelse med det konkrete projekt. Da OPP-scenarierne i vid udstrækning indeholder de samme hovedtræk, er det ikke en beslutning, der nødvendigvis skal træffes i forbindelse med de indledende overvejelser om projektet. En mulighed er fx at sætte scenarierne op imod hinanden i en OPP-forundersøgelse.

---

---

I et renoverings-OPP med privat finansiering varetager den private part den fulde investering og betales enten gennem løbende driftsbetalinger fra den bestillende offentlige ordregiver (typisk som rådighedsbetaling) eller gennem brugerbetaling. Sidstnævnte mulighed udnyttes helt eller delvist ved de OPP-projekter, der omhandler parkeringsfaciliteter og svømmehalsfaciliteter.

I et renoverings-OPP med offentlig finansiering betaler den offentlige ordregiver for renoveringsarbejdet ved ibrugtagning. Herefter betaler den offentlige ordregiver løbende driftsbetalinger til den private part. Der tilknyttes typisk en garanti, der giver sikkerhed for, at den private part fortsat lever op til kontrakten.

I et OPP med offentlig finansiering adskiller baggrunden for incitamentsstrukturen sig lidt fra modellen i et OPP med privat finansiering. Langt hen ad vejen er de to modeller på det nærmeste ens.

I begge scenarier gælder, at den offentlige ordregiver fastlægger de funktionskrav, som anlægget skal leve op til på et hvilket som helst tidspunkt under projektets løbetid.

Standardmodellen for renovering indeholder to OPP-kontrakter, der knytter sig til scenarierne. Da de to scenarier langt hen af vejen ligner hinanden, er kontrakterne forholdsvis ens.

De to scenarier er to prototyper på, hvordan projekter kan struktureres. OPP kan indrettes på mange forskellige måder, alt efter hvad den offentlige ordregiver ønsker. Det er derfor også muligt at lave en model, der indebærer et andet scenarium – fx et hybridprojekt med både elementer af nyanlæg og renovering. Standardmodellen vil også kunne anvendes til andre modeller for OPP, om end der kan være behov for tilpasninger rettet mod det konkrete projekt.

## 1.2 Hvordan kan man opnå totaløkonomiske effekter i renoverings-OPP?

Muligheden for at opnå totaløkonomiske gevinster i et OPP-projektet er et helt centralt fokusområde i OPP – også når der er tale om renovering. Sammenkobling af flere opgaver i en længerevarende kontrakt, der giver OPP-leverandøren råderum gennem brug af funktionskrav, har til formål at give OPP-leverandøren mulighed for – og incitament til – at vælge de løsninger, der giver det mest effektive resultat over kontraktens løbetid. Samtidig giver partnerskabet mellem det offentlige og det private mulighed for at trække på begge sektors viden og dermed få de bedst mulige løsninger.

I et renoveringsprojekt som OPP er det som udgangspunkt projektering, renovering, drift og vedligeholdelse og evt. finansiering, der samles i ét projekt. De totaløkonomiske gevinster kan således opstå ved, at OPP-leverandøren vælger de løsninger, der samlet set er mest effektive i det konkrete projekt. Det kan enten være valg, der træffes i renoveringsfasen, fx valg af materialer eller energiinstallationer, eller valg, der træffes i drifts- og vedligeholdelsesfasen, fx det optimale vedligeholdelsesniveau i forhold til at kunne undgå fordyrende genrenoveringer eller udskiftninger i løbet af kontrakten.

Formålet med at anvende OPP til et renoveringsprojekt er således at sikre en god langsigtet økonomi i de konkrete projekter. Samtidig kan OPP-projekterne medføre samfundsøkonomiske gevinster, fordi incitamentsstrukturen sikrer et løbende højt vedligeholdelsesniveau. Ved at vælge OPP-løsninger skabes der gode muligheder for, at vedligeholdelsesniveauet i renoverede bygninger fastlægges på et hensigtsmæssigt niveau, så der undgås eventuelle værditab som følge af et for lavt vedligeholdelsesniveau.

---

---

### 1.3 I hvilke renoveringsprojekter kan man anvende OPP?

#### Kan OPP bruges til alle renoveringsprojekter?

Det kan give en offentlig ordregiver en række fordele at gennemføre et renoveringsprojekt som OPP. Fordelene gør sig kun gældende, hvis det projekt, der gennemføres som OPP, egner sig hertil. Helt grundlæggende bør et renoveringsprojekt indebære både projektering, renovering, drift og vedligeholdelse af et offentligt anlæg for, at man kan overveje en OPP-løsning. Herudover er det vigtigt at overveje følgende tre parametre:

- » Indeholder projektet en omfattende renoveringsopgave, der har betydning for en efterfølgende driftsopgave?
- » Har projektet en størrelse, der giver mulighed for en god økonomi?
- » Er der et fremadrettet behov for den/de bygning(er), der indgår i projektet?

Når en offentlig ordregiver overvejer, hvorvidt et konkret projekt egner sig til OPP, anbefales det, at der gennemføres en OPP-vurdering. I den forbindelse er det også væsentligt at tage disse parametre i betragtning. Læs mere i afsnittet "OPP-vurdering".

#### Omfattende renovering og efterfølgende drift

Standardmodellen er knyttet til en definition af et OPP som et projekt, hvor etablering, drift og løbende vedligeholdelse er knyttet sammen i én pakke, der varetages af én privat aktør. For at et projekt kan udgøre et OPP i den forstand, er det derfor afgørende, at projektet giver mulighed for at udbyde renoverings- og driftsarbejdet samlet.

I et renoveringsprojekt skal der være tale om en omfattende renovering for, at projektet kan fungere som OPP. For at kunne opnå totaløkonomiske fordele i OPP-projekter er det vigtigt, at den private leverandør har mulighed for at vælge løsninger inden for fx materialevalg, installationer og energiforbrug, der kan give driftsbesparelser på længere sigt. Det kræver, at den bygning, der skal indgå i projektet, er i en tilstand, der medfører et behov for en forholdsvis omfattende renovering. Det er endvidere relevant at sikre sig, at omfanget af renoveringen sikrer muligheden for en effektiv håndtering af risici forbundet med den eksisterende bygning.

#### Projektets størrelse

Samtidig skal projektet have en vis størrelse. Det er centralt, at de totaløkonomiske gevinster i OPP-projektet er større end de omkostninger, der følger med at gennemføre udbuddet – på både den private og den offentlige side. I mange OPP-projekter er udbudsomkostningerne forholdsvis store på grund af kontraktens karakter med flere ydelser og lang løbetid. Hvis et projekt ikke vurderes at have den fornødne størrelse til at skabe en fornuftig økonomi, kan man overveje, om projektet kan gives yderligere volumen – fx ved at lade flere renoverings-trængte bygninger indgå i samme projekt. Endelig er det muligt at udbyde renovering og drift af hele bygningsmassen på et område i et samlet OPP – fx alle skoler i kommunen. Det vil give OPP-leverandøren gode muligheder for stordriftsfordele – hvilket kan give den offentlige ordregiver bedre priser.

Hvis den offentlige ordregiver overvejer at koble flere bygninger sammen i OPP-projektet, bør det overvejes, om bygningernes karakter gør dem egnede til at indgå i det samme projekt. Langt de fleste bygninger kan kobles sammen i OPP-projekter, men i enkelte tilfælde kan det skabe en udfordring. Det er tilfældet, hvis renoverings-/anlægsarbejdet er så forskelligartet, at den samme leverandør ikke kan forventes at kunne varetage begge opgaver. Det kan fx være tilfældet, hvis en fredet og en ikke-fredet bygning kobles sammen i ét OPP-projekt.

Det bør altid være en konkret vurdering, hvor stort det enkelte projekt skal være for, at det giver mulighed for totaløkonomisk optimering og for, at det kan tiltrække markedets interesse. Det bør ligeledes indgå i vurderingen, om projektets kompleksitet bliver så høj, grundet sammenkoblingen af forskellige typer af faciliteter og OPP-projekter, at rationalet bag en realisering som OPP samt markedsinteressen forsvinder.

---

---

### **Fremadrettet behov**

Det er også vigtigt, at en offentlig ordregiver i forbindelse med overvejelser om et OPP-projekt om renovering af en eller flere bygninger forholder sig til det fremadrettede behov for bygningen/bygningerne. I et OPP-projekt binder den offentlige ordregiver sig i en længere periode. Det kan blive både dyrt og besværligt at afslutte kontrakten før tid. Derfor er det vigtigt, at den offentlige ordregiver kan se et behov for bygningen i hele kontraktens løbetid, enten til det oprindelige formål eller til et nyt. Hvis det er nødvendigt at sikre fleksibilitet i længden, kan en mulighed være at stille krav til OPP-leverandøren om, at renoveringen skal give nye muligheder for bygningen – fx at en skole skal kunne omdannes til kontorbygning på længere sigt. I renoveringsprojekter vil mulighederne for fleksibilitet ofte være begrænset af den eksisterende bygnings karakter. Overvejelser om kommunens fremadrettede behov er særligt vigtige, hvis der indgår flere bygninger i projektet – fx hvis den samlede skolemasse udbydes til renovering i et OPP-projekt.

### **1.4 Afgrænsning af projektet**

#### **Hvilke ydelser indgår typisk i et OPP?**

Det er vigtigt, at den offentlige ordregiver i opstartsfasen til et OPP-projekt gør sig nogle overvejelser om, hvilke ydelser der skal indgå i projektet. Fælles for disse ydelser er, at de skal kunne danne en hensigtsmæssig ramme om den offentlige ordregivers kerneydelse som fx skoledriften eller børnepasningen. Et OPP-projekt kan indeholde forskellige elementer, afhængig af det enkelte projekts karakter. Det har betydning for en række forhold, om OPP'et er fokuseret på basisydelser, eller om der også indgår andre ydelser. Det har bl.a. konsekvenser for, hvilke tilbudsgivere der er interesserede i at byde på projektet, for projektets økonomi og for kontraktens udformning.

#### **Hvilke ydelser indgår typisk i et OPP?**

I et OPP indgår altid visse basisydelser. Herudover kan den offentlige ordregiver vælge at lade bestemte accessoriske ydelser indgå i udbuddet. Accessoriske ydelser er ydelser, som den offentlige ordregiver ellers selv ville udføre eller overlade til en privat aktør på baggrund af et separat udbud.

Det er også muligt at lade selve kerneydelsen i anlægget indgå i et OPP. Det vil fx sige, at det pædagogiske arbejde indgår i et OPP-projekt, der indebærer renovering af en daginstitution, eller at leveringen af ydelser relateret til personlig pleje og praktisk hjælp indgår i et OPP-projekt, der indebærer renoveringen af et plejecenter. De danske erfaringer med OPP indebærer få projekter af denne type (primært plejecentre samt svømmehaller). Ingen af erfaringerne er renoveringsprojekter, og standardmodellen er ikke udviklet med en sådan model for øje.

#### *Basisydelser*

Inden for den definition, der er udgangspunkt for denne model, indebærer et OPP, at projektering, renovering, drift og vedligeholdelse udbydes i én samlet pakke.

Finansiering vil også indgå i basispakken, hvis der er tale om et OPP med privat finansiering. Finansieringen kan imidlertid i højere grad betragtes som et værn mod budgetoverskridelser end som en egentlig ydelse i projektet.

#### *Accessoriske ydelser*

Ved siden af basisydelserne kan den offentlige ordregiver vælge at inkludere forskellige accessoriske ydelser i den pakke, der udbydes. Accessoriske ydelser vil typisk falde under facility management-ydelser: rengøring, kantinedrift, receptionsopgaver, betjent- og vagtfunktion, vedligehold af udendørsarealer, der ikke er renoveret i forbindelse med OPP-projektet, og lignende.

Det er nødvendigt at foretage en afvejning i forhold til det enkelte projekt af, hvilke ydelser der skal indgå. Der kan være væsentlige fordele ved at lade bestemte ydelser indgå i projektet,

---

mens bestemte karakteristika ved et anlæg kan medføre, at en accessorisk ydelse ikke bør indgå. Denne afvejning kan gennemføres ud fra to centrale spørgsmål:

» Er der væsentlige fordele ved at lade bestemte ydelser indgå i OPP-kontrakten?

Der kan fx være mulighed for:

- » At opnå totaløkonomisk bedre løsninger ved at lade en accessorisk ydelse indgå, fx fordi den private aktør har incitament til at tænke rengøring ind i valg af materialer i renoveringsfasen
  - » At opnå den bedste opgaveløsning til prisen på leveringen af de accessoriske ydelser
  - » At øge den private leverandørs interesse og potentielle indtjening ved projektet.
- » Er der elementer, der taler imod at lade bestemte ydelser indgå i OPP-kontrakten?

Det kan fx være:

- » Behov for at integrere bestemte ydelser med kerneydelsen i bygningen, fx pædagogisk arbejde og madlavning i en daginstitution
- » En særlig ekspertise hos den offentlige ordregiver, der medfører, at den offentlige ordregiver vil være bedst egnet til at løse opgaven
- » Gode muligheder for kommunal stordrift på tværs af kommunale anlæg
- » Manglende interesse blandt potentielle tilbudsgivere til at løse de accessoriske ydelser.

På baggrund af disse spørgsmål må der gennemføres en konkret vurdering i forbindelse med det enkelte projekt. Det er afgørende at vurdere, om der skabes størst værdi ved at lade den enkelte ydelse indgå i den samlede pakke eller ej.

I renoverings-OPP-projekter om byggerier som kontorbygninger, skoler eller lignende vil det ofte være en fordel, at rengøring indgår i OPP-projektet, da rengøringsarbejdet er tæt koblet til den øvrige vedligeholdelse. Rengøringsydelser kan dog ikke nødvendigvis anses som en del af kernepakken i et OPP og vil muligvis skulle genudbydes løbende. I tilfælde, hvor rengøring skal genudbydes, er det vigtigt at være opmærksom på, hvordan man håndterer eventuelle grænseflader som fx ansvaret for et gulv, der er udskiftet af OPP-leverandøren, men renholdes af en serviceleverandør. En løsning af dette kan være, at den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren gennemfører genudbuddet i samarbejde, og at den vindende tilbudsgiver bliver OPP-selskabets underleverandør. Det er den model, der lægges op til i standardmodellens OPP-kontrakter.

#### **Hvilke konsekvenser har det for projektet, hvis forskellige følgeydelser inddrages (fx behov for genudbud)?**

Når der i et OPP inkluderes accessoriske ydelser, som ikke har nær tilknytning til kontraktens hovedgenstand (som i et renoverings-OPP er renoveringen og drift/vedligeholdelse af bygningen), kan det være obligatorisk at udføre genudbud af disse ydelser. Det kan fx være tilfældet for tjenesteydelser som betjentfunktion og it og i visse tilfælde rengøring. Hvilke ydelser der skal genudbydes, vil være genstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Tilknyttede tjenesteydelser, der ikke har en nær tilknytning til bygningsarbejdet, skal som udgangspunkt genudbydes efter en tre-femårig periode. Genudbuddet kan gennemføres i samarbejde mellem den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren. I forbindelse med genudbud skal udbudsreglerne følges.

Genudbud giver mulighed for løbende at prøve markedet af, sådan at underleverancerne fortsat leveres til den bedste pris, markedet kan tilbyde. Samtidig må det dog forventes, at løbende genudbud kan indebære øgede udgifter i form af transaktionsomkostninger.



---

## 1.5 Styringsmæssige hensyn

### Hvilke konsekvenser har OPP-strukturen for ordregiverens styring af projektet?

For at et OPP-projekt kan fungere optimalt og give de fordele, der ligger i OPP-strukturen, er det nødvendigt, at den offentlige ordregiver afgiver den mere detaljeorienterede styring af projektet med hensyn til spørgsmål af teknisk og økonomisk art.

I et OPP sætter den offentlige ordregiver rammen for projektet, mens den private leverandør herefter varetager både den overordnede styring af projektets fremdrift og de enkelte beslutninger, der skal træffes i forbindelse med såvel renovering som drift.

Ræsonnementet bag OPP er, at den private part – ved at have styring med det samlede projekt fra projektering til vedligeholdelse 15-25 år frem i tiden – har mulighed for at tænke projektet helt igennem og træffe beslutninger efter et helhedsperspektiv. Det kræver altså, at en væsentlig beslutningskompetence flyttes fra den offentlige ordregiver til den private virksomhed.

Af samme årsag er en OPP-kontrakt typisk baseret på funktionskrav, altså en kravspecifikation, der fokuserer på funktionen af den leverede ydelse frem for aktiviteter. Funktionskrav giver leverandøren større fleksibilitet med hensyn til opgavetilgang og metodevalg og dermed større mulighed for at gå til opgaven med en innovativ tilgang.

Et OPP kan således give et totaløkonomisk effektivt resultat, men det kræver, at den offentlige ordregiver afgiver en vis del af den styring med projektet, ordregiveren traditionelt har.

### På hvilke måder kan den offentlige ordregiver styre projektet?

Selv om den offentlige ordregiver ikke i samme omfang som på traditionel vis kontrollerer alle processer i opgaveløsningen, er der en række redskaber, der kan sikre, at den offentlige ordregiver bevarer den overordnede styring. Blandt de væsentligste redskaber er følgende:

#### *Udbudsmateriale og kontrakt*

Først og fremmest kan den offentlige ordregiver sikre sig væsentlig indflydelse i forbindelse med udformningen af udbudsmaterialet og kontrakten, herunder den funktionsbaserede kravspecifikation. Herigennem skabes den overordnede ramme for projektet, der har stor betydning for det endelige resultat. I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmateriale og kontrakt vil det ligge i den offentlige ordregivers hænder at beslutte, hvor detaljeret materialet skal være. Ved at bevare mest mulig åbenhed kan ordregiveren give gode rammer for, at den private virksomhed kan skabe omkostningseffektivitet og nytænkning. Samtidig har den offentlige ordregiver mulighed for at udspecificere, at bestemte løsninger skal anvendes, hvor det vurderes at være nødvendigt. Hvis der gennemføres en proces med konkurrencepræget dialog, vil dialogen ligeledes være med til at forme rammerne for projektet.

#### *Løbende ændringer*

Offentlige ordregivere har også mulighed for at holde en dør åben til løbende ændringer. Det kan være nødvendigt, da kontrakten løber over en længere periode. I løbet af perioden kan der ske udvikling, der medfører, at kontraktens vilkår nødvendigvis må tilpasses. Det anbefales således, at OPP-kontrakten giver en vis fleksibilitet, sådan at samarbejdet kan tilpasses ændrede forhold hos den offentlige ordregiver. I OPP-kontrakterne i standardmodellen lægges der op til, at ordregiveren kan kræve ændringer, der ligger inden for rammerne af de behov, der skal dækkes af de udbudte ydelser. Det er samtidig nødvendigt i OPP-kontrakten at opstille nogle rammer for, hvordan ændringer kan gennemføres. Løbende ændringer vil skulle prissættes, således at den offentlige ordregiver betaler for eventuelle øgede udgifter, som sådanne ændringer medfører. En typisk model vil være, at OPP-leverandøren prissætter ændringerne. Prissætningen kan fx baseres på kalkulationsprincipper, som OPP-selskabet afgiver i forbindelse med tilbudsafgivelsen. Den offentlige ordregiver kan på baggrund af leverandørens prissætning vælge, hvorvidt man ønsker at gennemføre ændringerne. Hvis ændringerne

---

---

medfører et markant fradrag i de løbende driftsbetalinger, vil det være nødvendigt at kompensere den private leverandør for den mistede fortjeneste.

#### *Betalingsmekanisme*

Herudover kan den offentlige ordregiver holde snor i et OPP-projekt ved hjælp af den betalingsmekanisme, der er udviklet som en del af kontrakten med den private part. Betalingsmekanismen giver den offentlige ordregiver sikkerhed for leverance og kvalitet over tid. Indirekte giver betalingsmekanismen således den offentlige ordregiver adgang til at udøve styring med den private leverandørs ydelser.

#### *Gennemgang af anlægget inden ibrugtagning*

Endvidere kan den offentlige ordregiver bevare en vis styring med projektet ved at gennemføre en gennemgang af den renoverede bygning i forbindelse med ibrugtagningen. Både i OPP-projekter med offentlig finansiering og i OPP-projekter med privat finansiering vil det være hensigtsmæssigt, at der gennemføres en bygningsgennemgang, der kan give den offentlige ordregiver mulighed for at sikre sig, at kravene til byggeriets tilstand er opfyldt på ibrugtagningstidspunktet. En sådan gennemgang er indskrevet i OPP-kontrakterne i standardmodellen. Ligesom ved traditionelle afleveringsforretninger er det væsentligt, at gennemgangen foretages i god tid inden ibrugtagningstidspunktet, sådan at eventuelle mangler kan være afhjulpet, inden anlægget tages i brug.

#### *Løbende kontrol*

Det kan anbefales, at OPP-aftalen indebærer, at den offentlige ordregiver har ret til at føre løbende kontrol med, om OPP-leverandøren leverer ydelserne som specificeret i de funktionsbaserede krav (bilag til OPP-kontrakten). En sådan bestemmelse indgår i OPP-kontrakten. Partnerskabet bør være baseret på tillid imellem den offentlige og den private part, men det er også vigtigt, at der er en adgang til at føre løbende kontrol, der kan øge den offentlige ordregivers tryk i kontrakten.

#### *Styre- og følgegruppe*

Det foreslås, at der anvendes en model for samarbejdet baseret på etableringen af en styre- og følgegruppe.

Styregruppen vil have til formål at fremme efterlevelsen af de målsætninger og intentioner, der ligger bag kontrakten. Både den offentlige og den private part er repræsenteret i styregruppen. Styregruppen træffer beslutninger om alle væsentlige forhold, men mødes kun, hvis behovet opstår. Styregruppen suppleres med en følgegruppe, der ligeledes mødes efter behov, men med større hyppighed. Mødehyppigheden i følgegruppen vil variere i takt med projektets faser og vil oftest være størst i projektets indledende faser. Følgegruppen varetager de løbende beslutninger, men kan ikke behandle ændringer af OPP-kontrakten.

#### **I hvilken grad kan det anbefales, at ordregiveren beholder styringen af projektet?**

Overordnet set må det anbefales, at den offentlige ordregiver, i det omfang det er muligt, fralægger sig styringen med projektet, når den overordnede ramme er fastlagt i udbudsmateriale, kontrakt og kravspecifikation. Det vil give de bedste vilkår for at opnå et totaløkonomisk, velfungerende projekt. Ligeså vil det typisk være en fordel, at den offentlige ordregiver i udbudsmaterialet og kontrakten overlader mest mulig detaljestyling til den private leverandør. Det foreslås, at den offentlige ordregiver begrænser sin detaljestyling til spørgsmål og emner, der er af central betydning for ordregiveren.

En høj grad af styring fra den offentlige ordregivers side kan potentielt være omkostningsfuldt, fordi den private leverandør kan skabe en bedre totaløkonomi i projektet med friere hænder. På den anden side kan der hos den offentlige ordregiver være et behov for at sikre, at bestemte løsninger anvendes.

---

---

Det vil være en afvejning, der må foretages i den enkelte situation, om hensynet til den offentlige ordregivers styring af projektet vejer tungt nok til at indskrænke den private leverandørs råderum.

Skulle en offentlig ordregiver vælge at gå ind i mere detaljeorienterede beslutninger i projektet, er det vigtigt at holde sig for øje, hvorvidt dette har betydning for risikodelingen mellem ordregiveren og OPP-leverandøren. Et eksempel kan være, at den private leverandør ikke vurderer at kunne bære risikoen for indvendig vedligeholdelse, hvis den offentlige ordregiver stiller krav om specifikke materialer, der er vanskelige at holde eller nemt går i stykker.

### **Hvilke andre konsekvenser har OPP- projekter?**

Når OPP-kontrakten er underskrevet, har det visse politiske konsekvenser for den offentlige ordregiver, der rækker ud over den begrænsede styring med projektet.

Det, at kontrakten dækker over både renovering og vedligeholdelse over en længere periode, medfører, at fx en kommunalbestyrelse i denne periode ikke har fuld prioriteringsret over de midler, der anvendes til OPP-projektet. Politikere og embedsmænd i fx en kommune med en OPP-skole vil således være begrænsede i at prioritere, om midler skal anvendes til drift og vedligeholdelse eller flyttes til andre dele af det kommunale område. Da OPP-projektet typisk vil løbe over 15-25 år, er det ikke kun den siddende kommunalbestyrelse, der bindes af kontrakten, men også de efterfølgende.

Netop det træk ved OPP giver også en væsentlig fordel – nemlig at OPP-strukturen sikrer løbende vedligeholdelse af den renoverede bygning. Hvis vedligeholdelsen af en renoveret bygning ikke prioriteres over en længere periode, kan det medføre store udgifter for den offentlige ordregiver, når en renovering bliver nødvendig igen. Et OPP sikrer, at den offentlige ordregiver ikke kommer i en sådan situation, da vedligeholdelsesmidlerne er afsat i forbindelse med, at der er indgået OPP-aftale med den private leverandør. Overordnet kan OPP således være med til at sikre, at værdien af offentlige anlæg bevares.

## **1.6 Leverandørmarkedet**

### **Er der leverandører i Danmark, der kan varetage et OPP?**

I forbindelse med overvejelser om et OPP-projekt er det centralt at være sig bevidst, om der er et marked af private leverandører, der kan varetage opgaven. Det enkelte projekts karakteristika har stor betydning for, hvilke leverandører der kan være interesserede i opgaven. Derfor vil det være relevant i forbindelse med det enkelte projekt at foretage en mere eller mindre dybdeborende afdækning af leverandørmarkedet. Dette element vil typisk indgå i en OPP-vurdering.

#### *Renoverings- og driftsarbejde*

På anlægsområdet er der generelt private leverandører i Danmark med erfaringer og interesse for OPP. Der er således både konsortier og virksomheder på det danske marked, der har erfaringer fra OPP'er i Danmark, og som løbende afgiver tilbud på nye OPP-projekter. Erfaringerne stammer indtil nu kun fra nyanlægsprojekter. Mange af leverandørerne med erfaringer fra nyanlæg ser dog også et potentiale i renoveringsprojekter som OPP'er, ligesom disse leverandører i mange tilfælde har erfaring med renovering fra andre projekttyper. Virksomheder, der beskæftiger sig specifikt med renovering, udtrykker også interesse for at prøve kræfter med OPP.

Ud over de danske leverandører kan der være internationalt baserede virksomheder med interesse i at byde på danske projekter, ikke mindst hvis projekterne har en vis størrelse. I en række andre europæiske lande er der gennemført renoveringsprojekter som OPP'er. Det indikerer, at der også i andre europæiske lande er OPP-leverandører med interesse for renoveringsprojekter.

---

---

Da der er tale om en ny samarbejdsform på renoveringsområdet, kan det imidlertid anbefales, at der gennemføres en markedsundersøgelse, fx i form af dialog i forbindelse med konkrete projekter, med henblik på at afdække, om der er interesserede leverandører på markedet. Markedsundersøgelsen kan fx gennemføres som et led i en OPP-undersøgelse.

#### *Finansiering*

OPP-projekter kan både gennemføres med offentlig finansiering og med privat finansiering. I OPP-projekter med privat finansiering varetager den virksomhed eller det konsortium, der løser opgaven, også finansieringen, herunder både egenkapital og fremmedkapital. Det har betydning for konstellationen af konsortiet, hvis finansiering indgår i opgaven. En typisk konsekvens kan være, at en finansieringsvirksomhed deltager i konsortiet. Der kan fx være tale om et pengeinstitut, en investeringsbank, en pensionskasse eller andre investorer.

I andre lande er der erfaringer med at investere igennem fonde. Det fungerer således, at en række fx pensionskasser investerer i en fond, der herefter kanalisere de investerede midler ud i en række OPP-projekter. Det er fonden, der varetager udvælgelsen af projekter og samarbejdet med de øvrige deltagere i konsortiet, mens pensionskassen blot investerer. På nuværende tidspunkt er der begrænsede erfaringer i Danmark med fonde, der aktivt investerer i OPP'er. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at finansieringen er et anliggende, som OPP-leverandøren varetager. Som udgangspunkt har den private finansieringsstruktur ikke nogen direkte betydning for den offentlige ordregiver, men det er vigtigt at den offentlige ordregiver har en vis forståelse for implikationerne af den finansiering, der anvendes, og eventuelle risici herved.

Der er en væsentlig interesse for at investere i offentlige anlæg gennem OPP blandt danske investorer, herunder pensionskasser. Der er også danske eksempler på, at pensionskasser har deltaget som tilbudsgivere i OPP-projekter. Pensionskasserne efterspørger flere og større OPP-projekter. Hvis et OPP-projekt skal være attraktivt for en investor som en pensionskasse, kan det derfor være af stor betydning, at projektet har en vis volumen, og at det involverer privat finansiering gennem hele aftaleperioden.

En offentlig ordregiver, der overvejer et OPP med privat finansiering, bør være opmærksom på, at den private finansiering som regel isoleret set vil være dyrere, end hvis det offentlige finansierede projektet selv. Derfor er det vigtigt, at den private finansiering medfører en optimering af projektet, der kan veje op for den forøgede finansieringsudgift. Dette vil i særlig grad være gældende, såfremt OPP-leverandøren grundet offentligt ejerskab af aktivet ikke kan foretage skattemæssige afskrivninger. Læs mere om OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering i afsnit 2.2.

### **1.7 OPP-vurdering – hvornår og hvordan?**

#### **Hvad er en OPP vurdering?**

En OPP-vurdering er en vurdering af, hvorvidt et bestemt projekt vil egne sig som OPP. Vurderingen udgør et beslutningsgrundlag for en offentlig ordregiver, der skal i gang med et anlægsprojekt af en vis størrelse og overvejer OPP. Følgende afsnit angiver en række gode råd til, hvordan en OPP-vurdering kan gennemføres.

I foråret 2013 trådte en ny bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri i kraft, hvoraf det fremgår, at der i forbindelse med offentligt byggeri i relevant omfang skal indgå totaløkonomiske vurderinger, herunder skal det, hvor det er relevant, overvejes, om OPP eller en tilsvarende organisering med fordel kan anvendes. En OPP-vurdering kan således eventuelt indgå i en sådan totaløkonomisk vurdering af et byggeprojekt.

#### **Hvordan laver man en OPP-vurdering?**

En OPP-vurdering indeholder overordnet set vurderinger af en række forskellige forhold, der enten kan tale for eller imod at gennemføre projektet som et OPP. Formålet med vurderingen

---

---

er systematisk at sammenligne en OPP-løsning med en mere traditionel løsning. Vurderingen kan indeholde en sammenligning af flere forskellige typer OPP'er – således kan man også sammenligne projektets egnethed til OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering.

En analyse af de finansielle rammer for et eventuelt OPP-projekt kan være forholdsvis ressourcekrævende at gennemføre og kan kræve ekstern bistand. Det kan derfor anbefales i første omgang at gennemføre en mindre OPP-egnedhedsvurdering. Hvis denne indikerer, at OPP er en relevant løsning, kan der herefter gennemføres en større forundersøgelse, inden den endelige beslutning om OPP træffes. Således foreslås det, at OPP-vurderingen gennemføres i to faser:

- » OPP-egnedhedsvurdering
- » OPP-forundersøgelse.

### **OPP-egnedhedsvurdering**

En OPP-egnedhedsvurdering kan udarbejdes på mange forskellige måder. Grundlæggende vil egnedhedsvurderingen typisk være baseret på en række spørgsmål, som giver mulighed for systematisk at vurdere, om en konkret opgave egner sig til OPP. En mulighed er, at den offentlige ordregiver, der ønsker at foretage egnedhedsvurderingen, udarbejder et standardskema med en række generelle spørgsmål. Skemaet vil så kunne anvendes til langt de fleste projekter, som ordregiveren vil OPP-vurdere.

Hvilke spørgsmål det er relevant at forholde sig til, kan variere afhængig af den offentlige ordregivers karakter. Derfor kan det være hensigtsmæssigt, at den enkelte offentlige ordregiver udvikler et standardskema, der relaterer sig direkte til deres type projekter. I den forbindelse anbefales det, at den offentlige ordregiver tager udgangspunkt i fem spørgsmål, der ofte vil være relevante i en OPP-egnedhedsvurdering, som er rettet mod renoveringsprojekter. Spørgsmålene fremgår nedenfor.

I forbindelse med at den offentlige ordregiver gennemfører OPP-vurderingen, er det vigtigt at være opmærksom på, at der er en stærk sammenhæng mellem flere af komponenterne i OPP-egnedhedsvurderingen.

Den offentlige ordregiver kan bruge den samlede OPP-egnedhedsvurdering til at træffe beslutning om, hvorvidt der fortsættes med OPP i det konkrete projekt. Hvis egnedhedsvurderingen peger på OPP, kan det herefter overvejes, om der er behov for at udbygge beslutningsgrundlaget med en OPP-forundersøgelse.

Det anbefales at gennemføre OPP-egnedhedsvurderingen på et tidligt tidspunkt i processen. Men samtidig er det nødvendigt at have en vis viden om de overordnede rammer, før egnedhedsvurderingen udarbejdes. Bl.a. kan det være en fordel at have overvejet, hvilke ydelser den offentlige ordregiver ønsker at inddrage i projektet.

De fem spørgsmål, der som udgangspunkt vil være relevante at overveje i forbindelse med en vurdering af, om et konkret renoveringsprojekt egner sig til OPP, er følgende:

1. *Indebærer projektet både en omfattende renovering og efterfølgende drift og vedligeholdelse, således at det er muligt at udbyde disse samlet i ét OPP-projekt?*  
Grundtanken i et OPP er, at en samlet pakke af ydelser helt fra renoveringsprocessen til den løbende drift og vedligeholdelse udbydes til en privat leverandør, der på den baggrund får mulighed for at tænke projektet helt igennem. Formålet med at sammentænke renovering og drift er at skabe totaløkonomiske fordele i projektet. Derfor er det centralt, at disse ydelser kan indgå i projektet.
-

---

I et renoveringsprojekt som OPP er det også centralt, at der er tale om et omfattende renoveringsarbejde. For at kunne opnå totaløkonomiske fordele i OPP-projekter er det vigtigt, at den private leverandør har mulighed for at vælge løsninger for fx materialevalg og installationer, der kan give driftsbesparelser på længere sigt. Det kræver, at den bygning, der skal indgå i projektet, er i en tilstand, der medfører et behov for en forholdsvis omfattende renovering.

OPP egner sig derfor som udgangspunkt ikke til bygninger, der blot har behov for en overfladisk renovering. Denne type projekter vil eventuelt kunne indgå, hvis der er tale om et OPP-projekt, der drejer sig om en stor portefølje af bygninger, fx alle skoler i en kommune.

2. *Giver sammentænkningen af renovering, drift og vedligeholdelse mulighed for at skabe totaløkonomi i OPP-projektet?*

Formålet med den sammentænkning af renovering, drift og vedligehold, der skitseres under spørgsmål 1, er at give en privat OPP-leverandør incitament til og mulighed for at skabe totaløkonomi i projektet. I forbindelse med OPP-egnethedsvurderingen er det hensigtsmæssigt, at den offentlige ordregiver gør sig nogle indledende overvejelser om, hvorvidt projektet, hvis det gennemføres som OPP, kan forventes at give totaløkonomiske fordele. Det anbefales derfor, at den offentlige ordregiver overvejer, om sammentænkning af renovering, drift og vedligeholdelse kan give fordele i det konkrete projekt. I forbindelse med en eventuel uddybende OPP-forundersøgelse vil der typisk blive foretaget konkrete beregninger af de totaløkonomiske fordele med henblik på at give et mere eksakt svar på dette spørgsmål. Da muligheden for at skabe totaløkonomiske fordele er et afgørende element i OPP, er det imidlertid vigtigt, at den offentlige ordregiver forholder sig til dette spørgsmål allerede i forbindelse med egnethedsvurderingen.

3. *Har projektsummen en størrelse, der giver mulighed for OPP?*

Projektsummen i et OPP er et centralt spørgsmål, da det er nødvendigt, at projekterne har en vis størrelse, dels for at sikre, at der er interesserede private OPP-leverandører, dels for at veje op for de transaktionsomkostninger, som projektet eventuelt kan indnebære. Derfor anbefales det, at den offentlige ordregiver tager projektsummen i betragtning i forbindelse med OPP-egnethedsvurderingen. OPP-projekter vil typisk være forholdsvis store. Imidlertid er det vigtigt at bemærke, at også mindre OPP-projekter kan give totaløkonomiske fordele. Vurderingen af projektsummens størrelse bør altså ses i lyset af mulighederne for totaløkonomiske fordele i projektet.

Hvis projektsummen i et projekt ikke vurderes at være stor nok til at give mulighed for OPP, kan den offentlige ordregiver overveje at give projektet mere volumen ved at koble det sammen med andre projekter. Dette kan fx ske ved en sammenkobling af flere renoveringsprojekter eller en sammenkobling af et renoveringsprojekt med et nyt anlægsprojekt. En anden mulighed er at etablere et samarbejde på tværs af ordregivere, fx tre kommuner, der går sammen om at bygge OPP-skoler. Det skal imidlertid bemærkes, at et samarbejde på tværs af kommuner kan medføre udfordringer dels i forhold til at strukturere samarbejdet mellem kommunerne, dels i forbindelse med de juridiske rammer omkring projektet. Læs mere om sammenkobling af projekter i afsnit 2.10.

4. *Er der et marked, der vil være interesseret i at løse opgaven som et OPP?*

Hvis en OPP-løsning skal være gangbar, er det vigtigt, at projektet har en form, som markedet kan og vil byde på. I forbindelse med projekter, hvor den offentlige ordregiver ønsker at anvende privat finansiering, kan det altid anbefales at se nærmere på, om der er aktører på markedet, der vil være interesserede i at deltage i projektet som finansier. Dette spørgsmål bør vurderes i lyset af projektsummens størrelse, da forskellige investorer typisk vil være interesserede i forskellige størrelser projekter.

---

5. *Er der politisk vilje hos den offentlige ordregiver, der skal gennemføre OPP-projektet, til at gå ind i en OPP-kontrakt, der i et vist omfang fastlåser niveauet for drift og vedligeholdelse over 15-25 år?*

En OPP-kontrakt vil typisk løbe over en periode af mellem 15 og 25 år, da den inkluderer drift og vedligehold, samt da kontraktperioden skal give OPP-leverandøren mulighed for at afskrive initiale investeringer i projekter. En offentlig ordregiver, der går ind i et OPP-projekt, vil derfor som udgangspunkt binde sig for en periode af en vis varighed.

OPP-tankegangen indebærer også, at den offentlige ordregiver begrænser sig til at opstille de overordnede rammer for projektet og overlader de mere detaljerede beslutninger til OPP-leverandøren.

Det er centralt at den offentlige ordregiver afgiver denne styring for at opnå de fordele, som OPP kan give. Derfor er det vigtigt, at der er politisk vilje til at gå ind i projektet på disse vilkår, hvis der skal opnås et optimalt fungerende OPP.

### **OPP-forundersøgelse**

En OPP-forundersøgelse vil typisk indebære, at der gennemføres en finansiel analyse af, om projektet vil være økonomisk fordelagtigt som OPP, og en markedsanalyse. Herudover kan der indgå kvalitative elementer i undersøgelsen. Især den finansielle vurdering er et centralt element i forundersøgelsen. Den finansielle analyse indebærer som regel en sammenligning af nutidsværdien af en OPP-løsning og en traditionel offentlig projektform – typisk en totalentreprise – samt rummer en konkret vurdering af de vigtigste risici, der er forbundet med projektet.

Vurderingen af forskelle mellem OPP og traditionelle løsninger kan være vanskeligt at håndtere. Derfor kan det anbefales at overveje at inddrage ekstern bistand, hvis en ordregiver med begrænset erfaring med OPP ønsker at gennemføre en større forundersøgelse. De øvrige elementer af OPP-forundersøgelsen kan ligeledes udføres af eksterne konsulenter, hvis ordregiveren ikke selv ønsker at varetage opgaven.

En OPP-forundersøgelse vil typisk indeholde følgende elementer:

#### *Finansiel analyse*

En finansiel analyse vil have til formål at sammenligne omkostningerne ved at gennemføre projektet som henholdsvis OPP med privat finansiering eller OPP med offentlig finansiering relativt til omkostningerne ved at gennemføre projektet i en traditionel model, fx som en totalentreprise. Analysen kan herudover særskilt sammenligne omkostningerne ved projektet ved henholdsvis OPP med offentlig finansiering og OPP med privat finansiering. Analysen kan give et indblik heri, men vil altid være behæftet med en vis usikkerhed på grund af dens henholdsvis hypotetiske karakter.

Den finansielle analyse kan bygges op sådan, at det vurderes, hvorvidt OPP kan forventes at give gevinster i forbindelse med renoveringsarbejdet, optimering af driften og/eller risikooverførsel til den private leverandør. Det vil ligeledes være relevant at vurdere, hvorvidt sådanne gevinster kan opveje de transaktions- og finansieringsomkostninger, der typisk er forbundet med at vælge OPP-løsningen. I forbindelse med det enkelte projekt kan det være relevant at inddrage øvrige forhold.

Den samlede vurdering af de finansielle rammer omkring OPP-projektet fremkommer ved, at der foretages en vurdering for hvert enkelt af disse punkter, og at resultaterne af disse vurderinger sammenholdes. Delanalyserne sammenligner således udfaldet i et OPP – eventuelt henholdsvis med privat eller offentlig finansiering – og et traditionelt projekt med hensyn til følgende emner:

- » Transaktionsomkostninger

- 
- » Finansieringsomkostninger og risici
  - » Omkostninger ved renovering
  - » Omkostninger til drift og vedligehold
  - » Risikooverførsel.

#### *Markedsanalyse*

I en markedsanalyse undersøges det, hvorvidt der er private leverandører, der vil være interesserede i at byde på et eventuelt OPP-projekt, altså et projekt, hvor ikke bare renoveringen, men også den efterfølgende drift og vedligeholdelse udbydes samlet. Samtidig kan markedsanalysen afklare, om private leverandører vil være interesserede i, at forskellige ydelser, ud over renovering og drift, indgår i opgaven, fx rengøring eller kantinedrift. Analysen gennemføres gennem interview med udvalgte potentielle leverandører.

#### *Kvalitative elementer*

Herudover kan der inddrages forskellige kvalitative elementer i OPP-forundersøgelsen, bl.a. følgende:

- » Kvaliteten af renoveringen i henholdsvis en OPP-løsning og en totalentreprisemodel
- » De styringsmæssige konsekvenser i henholdsvis en OPP-løsning og en totalentreprisemodel
- » Konsekvenser for anvendelsen af bygningen i henholdsvis en OPP-løsning og en totalentreprisemodel.

### **1.8 Deponeringsregler**

#### **Hvad er deponeringsreglerne?**

Deponeringsreglerne<sup>2</sup> gør sig gældende for kommuner og regioner i forbindelse med OPP-projekter med privat finansiering af anlægsarbejde, når disse erstatter en kommunal eller regional anlægsudgift.

Deponeringsreglerne indebærer en deponeringspligt svarende til renoveringsomkostningerne i OPP-aftalen, såfremt der ikke anvendes en ledig låneramme. Såfremt den bygning, der skal renoveres, indledningsvist sælges, vil der også skulle deponeres et beløb modsvarende salgsprisen. Deponeringen skal ske løbende i takt med anlægs- og renoveringsarbejdet. Takten dokumenteres fx ved hjælp af OPP-leverandørens byggeregnskab.

De deponerede midler er bundet i et år, hvorefter der frigives 1/25 del årligt. Midlerne indsættes typisk på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponeres som obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut eller et realkreditinstitut. Tilskrevne renter af de deponerede midler vil kunne frigøres løbende over deponeringsperioden.

#### **Hvilken betydning har deponeringsreglerne for OPP-projekter?**

Deponeringsreglerne medfører overordnet, at det ikke er muligt for en kommune eller en region at gennemføre et projekt som OPP, som de ikke har midler til at gennemføre. Selv om kommunen eller regionen ikke betaler den fulde sum til den private leverandør umiddelbart i forbindelse med udførelse af anlægsarbejdet, skal kommunen deponere et beløb svarende til det beløb, den private leverandør løbende anvender på opførelsen af byggeriet.

---

<sup>2</sup> Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

---



---

### Hvorfor er deponeringsreglerne nødvendige?

Deponeringsreglerne har baggrund i lånebegrænsningen, idet aftaler om leje eller leasing af ejendomme, lokaler og anlæg mv. sidestilles med og opfattes som lån, når aftalerne erstatter en kommunal og regional egen- eller lånefinansieret anlægsudgift. Begrundelsen bag be- grænsningen er bl.a. følgende tre forhold:

- » At kommuners og regioners fremtidige råderum ikke i uhensigtsmæssigt omfang bliver begrænset af finansielle bindinger som følge af låne-, leje- og leasingaftaler truffet af nuvæ- rende kommunalbestyrelser og regionsråd
- » At overordnede samfundsøkonomiske hensyn varetages, idet der sikres en statslig styring af omfanget af kommunernes og regionernes opførelse af anlæg samt deltagelse i OPP'er
- » At sikre, at OPP ikke anvendes som en finansieringsmodel. Deponeringsforpligtigelsen sidestiller ejer- og lejerforhold og sikrer, at det ikke er ønsket om at låne penge, der er den motiverende faktor for at indgå aftaler om OPP'er (og andre leje/leasing-aftaler).

### Hvorfor er OPP interessant inden for rammerne af deponeringsreglerne?

Deponeringsreglerne skal sikre, at kommuners og regioners adgang til at benytte privat finan- sierung i form af leje (som i et OPP) ikke giver anledning til omgåelse af lånebegrænsningerne. Dette ændrer dog ikke på de fordele, et OPP-projekt kan give. OPP giver således mulighed for at opnå en totaløkonomisk tilgang til renoveringsprojektet, kvalitet og innovation, fokus på funktioner, en fornuftig risikodeling samt projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris – også inden for rammerne af deponeringsreglerne. Læs mere om fordelene ved OPP i afsnit 1.1.

### Hvor meget skal der deponeres?

I et renoveringsprojekt er det relevant at være opmærksom på, at der ikke skal deponeres for opgaver, der har karakter af almindelig vedligeholdelse, det vil sige for driftsudgifter. Endvi- dere skal der ikke deponeres i forbindelse med en række energirenoveringsopgaver, idet kommuner og regioner har automatisk låneadgang eller deponeringsfritagelse til energibe- sparende foranstaltninger (energirenovering) i eksisterende byggeri.

Derfor er det vigtigt for kommuner og regioner i forbindelse med renoveringsarbejde som OPP at vurdere, hvor stor en del af arbejdet, der falder ind under følgende tre overskrifter for at afklare, i hvilket omfang kommunen/regionen skal deponere i forbindelse med et OPP-pro- jekt:

- » Anlæg (forbedrende renovering, ombygning, udvidelse og genopretning)
- » Almindelig drift og vedligeholdelse
- » Energirenovering (energibesparende foranstaltninger).

### Hvordan skelnes der mellem anlæg (forbedrende renovering) og almindelig drift og vedligeholdelse?

Afgrænsningen mellem anlægsarbejde (forbedrende renovering) og almindelig vedligeholdelse og drift skal altid tage udgangspunkt i en konkret vurdering. Som udgangspunkt skal nybyg- geri, forbedringer, renovering, udvidelse, ombygning og genopretning sidestilles med anlægs- arbejde, og der skal deponeres herfor i henhold til den værdimæssige forøgelse af anlægget.

Almindelig vedligeholdelse erstatter normalt en driftsudgift og udløser således ikke en depo- neringspligt.

Følgende tre forhold kan anvendes til at vurdere, hvorvidt en konkret udgift skal betragtes som anlæg eller drift/vedligeholdelse:

- » Hvis udgiften har en størrelse og karakter, der forekommer markant i forhold til anlæggets værdi og det sædvanlige udgiftsniveau, peger dette i retning af, at der er tale om anlægs- arbejde.
-

- » Hvis udgiften medfører, at der sker en væsentlig ændring i udgiftsniveauet til den pågældende institution/aktivitet, peger dette i retning af, at der er tale om anlægsarbejde.
- » Den konkrete vurdering af afgrænsningen mellem anlæg og drift vil bl.a. bero på lokalt anvendt regnskabspraksis. Det er derfor ikke muligt at give en udtømmende beskrivelse af de forhold, der kan indgå i vurderingen. Kommunernes og regionernes praksis for selve registreringen i budget- og regnskabssystemet kan også have betydning.

Det er centralt at bemærke, at opgørelsen af deponeringsforpligtigelsen i OPP-projekter *altid* må bero på en konkret vurdering af, om en bestemt opgave betragtes som anlæg, drift/vedligehold eller energireovering.

I tilfælde, hvor sondringen giver anledning til tvivl, kan der henvises til kommunens eller regionens revision, der kan bistå i forhold til regnskabspraksis og rådgivning.

### **Hvilke opgaver kan betragtes som energibesparende foranstaltninger (energireovering)?**

For så vidt angår energireovering, har kommuner og regioner i henhold til den kommunale og regionale lånebekendtgørelse automatisk låneadgang til følgende former for *energibesparende foranstaltninger*:

- » Foranstaltninger, der oplystes i energimærkningsordningen udarbejdet i henhold til Klima-, Energi- og Bygningsministeriets bekendtgørelse om energimærkning m.v. i bygninger<sup>3</sup>.
- » Udskiftning af lyskilder, armaturer, elanlæg og elapparater til mere økonomiske typer samt til udskiftning af systemer til automatisk regulering/styring af elforbrug, uanset om udskiftningen følger af en energimærkning. Eksempelsvis udskiftning af elpærer, motorer, pumper og apparatur til vask og tørring, hvor formålet er et konkret lavere elforbrug.
- » Foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til Klima-, Energi- og Bygningsministeriets bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglementet. (Regionalt byggeri med statslig tilskudsstøtte fra Kvalitetsfonden er ikke omfattet).
- » For kommuner gælder herudover en særskilt automatisk låneadgang til installation af elektricitets- og/eller varmeproducerende anlæg baseret på indenlandske, herunder vedvarende, energikilder i ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål.

Den automatiske låneadgangs sigte er konkrete energibesparelser i eksisterende byggeri. Derfor er energiøkonomiske tiltag i nybyggeri samt administrations- og sagsbehandlingsudgifter ikke omfattet af den automatiske låneadgang.

Det er centralt at bemærke, at opgørelsen af deponeringsforpligtigelsen i OPP-projekter *altid* må bero på en konkret vurdering af, om en bestemt opgave betragtes som anlæg, drift/vedligehold eller energireovering.

I tilfælde, hvor sondringen giver anledning til tvivl, kan der henvises til kommunens eller regionens revision, der kan bistå i forhold til regnskabspraksis og rådgivning.

### **Hvilke muligheder er der for at opnå nedslag i deponeringsbeløbet?**

Såfremt der ved de årlige økonomiforhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi etableres specifikke OPP-puljer, er det muligt at få dispensation til en delvis deponeringsfritagelse ved at søge disse puljer. Herudover kan man søge dispensation til deponeringsfritagelse

<sup>3</sup> LBK nr. 363 af 19. juni 2012.

---

/lån fra andre lånepuljer, der ikke har særligt fokus på OPP. Puljerne administreres af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Der tages fra politisk side stilling til eventuel afsættelse af OPP-puljer samt øvrige låne- eller deponeringspuljer. I forbindelse med Aftale om regionernes økonomi for 2017 blev der afsat en deponeringsfritagelsespulje på 400 mio. kr. med henblik på at fremme offentlig-privat samarbejde. I forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2017 blev der ikke afsat en lignende pulje. Det anbefales, at det rettes henvendelse til Social- og Indenrigsministeriet med henblik på at opnå information om, hvilke puljer der kan søges, samt hvilke informationer der skal afgives i forbindelse med ansøgningen.

Hvis den offentlige ordregiver ikke tids- og/eller arealmæssigt fuldt ud gør brug af det privatfinansierede anlæg, således at anlægget benyttes delvist af andre til ikke-kommunale formål, skal kommunen kun deponere et beløb, der svarer forholdsmæssigt til den kommunale benyttelse af anlægget. Det kan være projekter, hvor den private leverandør gennemfører et kommercielt element i OPP-projektet. Ved opgørelsen af kommunens anvendelse tages der udgangspunkt i den ikke-kommunale benyttelse af ejendommen, idet kommunen eksempelvis ikke kan fritages delvist for deponering under henvisning til, at ejendommen slet ikke benyttes af nogen i et vist tidsrum. Opgørelsen af kommunens forholdsmæssige anvendelse kan udarbejdes på baggrund af den areal- og tidsmæssige benyttelse af ejendommen eller betaling af leje. I tilfælde af tvivl om opgørelsen bør der rettes henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

### 1.9 Bistand og rådgivning

#### **Hvilken bistand og rådgivning har en offentlig ordregiver brug for, når de gennemfører et OPP?**

Mange offentlige ordregivere, der beslutter sig for at gennemføre et OPP, har i et vist omfang behov for at benytte sig af ekstern rådgivning i forbindelse med projektet. Det gør sig ikke mindst gældende for offentlige ordregivere, der anvender OPP for første gang.

Formålet med standardmodellen er at gøre det lettere at etablere OPP-projekter og dermed at begrænse behovet for at anvende ekstern rådgivning. Modellen giver vejledning i de fleste spørgsmål, som der typisk anvendes ekstern rådgivning til at løse. Det kan ikke udelukkes, at det i forbindelse med visse projekter fortsat vil være nødvendigt at anvende ekstern rådgivning i et vist omfang. Det kan fx være til at gennemføre en OPP-forundersøgelse eller til at styre udbudsprocessen. Herudover indeholder standardmodellen ikke vejledning, der kan bruges som erstatning for al relevant rådgivning i projektet, herunder teknisk rådgivning. Derfor kan der fortsat være behov for at inddrage tekniske rådgivere.

I det omfang, en offentlig ordregiver kan have brug for ekstern bistand i forbindelse med OPP-projekter, anvendes der typisk bistand inden for følgende hovedområder:

- » Juridisk rådgivning til bl.a. fastlæggelse af juridiske rammer for projektet, udbudsprocessen og kontraktudformning
- » Finansiell rådgivning til bl.a. fastlæggelse af finansielle rammer for projektet, beregning af totaløkonomi, risikoanalyse og udformning af betalingsmekanisme
- » Teknisk rådgivning til bl.a. udformning af funktionskrav og opstilling af tekniske tildelingskriterier.

Den offentlige ordregiver skal være opmærksom på, at hvis der indkøbes rådgivning og bistand, skal indkøbet ske i henhold til udbudsreglerne, på samme vis som for andre indkøb, den offentlige ordregiver gennemfører.

---

---

**Hvordan kan den offentlige ordregiver bevare styringen samtidig med, at der anvendes eksterne rådgivere?**

Såfremt den offentlige ordregiver vælger at anvende ekstern bistand, er det vigtigt at opbygge en afbalanceret relation til rådgiverne for at bevare styringen med projektet og opbygge erfaringer til brug ved senere projekter. Det vil være en fordel for ordregiveren at være involveret i projektet i en grad, der gør dette muligt.

Det er derfor vigtigt, at den offentlige ordregiver afsætter ressourcer til at styre processen og deltage tæt i konsulenternes arbejde. Den offentlige ordregivers samarbejde med konsulenterne skal sikre, at den er med i alle de væsentligste beslutninger i forbindelse med udformningen af OPP-projektet og har forståelse for de overvejelser, der går forud for beslutningen.

---

## Fase 2

# Strukturering af et OPP-projekt

---

Når det er besluttet at gennemføre et renoveringsprojekt i et offentlig-privat partnerskab (OPP), er det nødvendigt at forholde sig til en række forhold, der kommer til at strukturere OPP-projektet. Det er bl.a. spørgsmål om projektets finansiering, risikodeling og exitmodel, der skal overvejes. I denne fase træffes en række valg, der kommer til at forme OPP-projektet.

### 2.1 Ejerskab

#### Hvem har ejerskabet af anlægget i projektet?

Et helt grundlæggende og centralt forhold i OPP-projektet er ejerskabet af det/de anlæg, projektet drejer sig om. Standardmodellen indebærer, at OPP-leverandøren overtager ansvaret for renoveringsarbejdet og generelt for bygningens tilstand i løbet af kontraktperioden. Af dette følger dog ikke nødvendigvis, at OPP-leverandøren i projektet skal være ejer af bygningen. I standardmodellen for OPP til renovering ambefales det modsat, at der anvendes en model, hvor ejerskabet af bygningen i projektet bliver hos den relevante offentlige ordregiver.

En model, hvor den offentlige ordregiver som et led i projektet afhænder bygningen til den private leverandør og herefter fortsat benytter anlægget, vil være at sammenligne med en såkaldt sale and lease back-model. Det er fastlagt i lånebekendtgørelsen, at en kommunalbestyrelse ikke uden indenrigsministerens godkendelse kan indgå en aftale om denne type aftale. Det betyder, at en OPP-model, hvor ejerskabet af bygningen overgår til OPP-leverandøren, vil kræve godkendelse af det konkrete projekt i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Et eventuelt privat ejerskab af bygningen under projektet vil således indebære en mere administrativ tung model, som også vil forlænge proceduren frem til, at den offentlige ordregiver kan igangsætte projektet. Samtidig vil projektet være behæftet med en vis usikkerhed, da det ikke er sikkert, at projektet vil kunne godkendes.

Ejerskabet af bygningen har betydning for incitamentsstrukturen i projektet. I en model, hvor den offentlige ordregiver er ejer af bygningen, har OPP-leverandøren ikke det grundlæggende incitament, som ejerskab af bygningen ellers ville sikre. Som ejer af bygningen ville den private leverandør have særligt god grund til at interessere sig for bygningens tilstand, da der ville have været tale om eget værditab, hvis bygningen ikke blev vedligeholdt i fornøden grad. Når den private leverandør ikke er ejer, er det vigtigt, at et tilsvarende incitament skabes af andre veje, fx gennem de stillede funktionskrav og betalingsmodellen og gennem risikodelingen i projektet. Ved at sætte fokus på disse elementer af aftalen kan der skabes et stærkt incitament for den private OPP-leverandør til at sikre en høj kvalitet og et fornuftigt vedligeholdelsesniveau i bygningen.

#### Hvordan vil en model med privat ejerskab fungere?

Offentlige ordregivere, der overvejer at renovere, drive og vedligeholde en bygning som OPP, kan også i særlige tilfælde overveje at benytte en model med privat ejerskab af bygningen under projektet. For kommuner og regioner vil det kræve en forudgående godkendelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I en model med privat ejerskab vil den offentlige ordregiver i forbindelse med kontrakten skulle forholde sig til exitscenariet – altså hvad der skal ske med den eksisterende bygning,

---

---

når kontrakten løber ud. I OPP-projekter arbejdes der sædvanligvis med en af følgende to løsninger:

Den offentlige ordregiver har ret og pligt til at købe bygningen tilbage ved kontraktens udløb (som beskrevet i scenarium 1 i standardmodellen for OPP til nyanlæg).

OPP-leverandøren forbliver ejer af anlægget ved kontraktens udløb (som beskrevet i scenarium 2 i standardmodellen for OPP til nyanlæg).

Sidstnævnte løsning er den mindst udbredte af de to blandt de danske OPP-projekter. Denne løsning vil som regel også kun være anvendelig i projekter, hvor anlægget i projektet i høj grad er likvidt. Det vil sige, at anlægget kan omsættes til værdi inden for en ny ramme, fx ved at kunne anvendes til forskellige formål, og dermed være af værdi for den private leverandør efter kontraktens udløb.

## 2.2 Finansiering

### Hvilke modeller er der for finansiering af et renoverings-OPP?

I standardmodellen for OPP til renovering opereres der med to finansieringsmodeller: OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering. De nærmere rammer for de to modeller er følgende:

#### *OPP med privat finansiering*

I renovering-OPP med privat finansiering varetager den private part den fulde investering ved siden af renovering, drift og eventuelle øvrige opgaver. Den private leverandør betales typisk gennem løbende driftsbetalinger over kontraktperioden fra den bestillende offentlige ordregiver. Herudover kan der i visse OPP-projekter anvendes brugerbetaling til helt eller delvist at betale OPP-leverandøren. Blandt de danske OPP-projekter, der indtil nu kun har været nyanlægsprojekter, er erfaringen med brugerbetaling begrænset, men der er visse eksempler bl.a. i forbindelse med parkeringshuse og svømmehaller.

I OPP med privat finansiering indeholder driftsbetalingerne både betaling for OPP-leverandørens løbende drift og vedligeholdelse, betaling for selve renoveringsarbejdet samt betaling af OPP-leverandørens finansieringsomkostninger.

Fordelen ved OPP med privat finansiering er, at modellen giver den private leverandør stærke økonomiske incitamenter i projektet, fordi OPP-leverandøren har en væsentlig sum investeret i projektet. Det kan bl.a. give stærke incitamenter for sammentænkning af renovering, drift og vedligeholdelse gennem hele kontraktperioden og dermed et godt grundlag for at opnå de totaløkonomiske fordele, der er den væsentligste fordel ved OPP. Private investorers deltagelse i projektet er også med til at sikre fokus på, at projektet hænger godt sammen, herunder at det lever op til de tekniske og økonomiske forudsætninger igennem hele kontraktperioden.

Ulempen ved denne model er, at OPP-leverandørens finansiering af anlægsdelen vil ske til en højere rente end den, som den offentlige ordregiver selv kan låne til. Det kan være med til at forøge den samlede pris for projektet. Det må derfor vurderes, om den fordel, det giver at have et stærkt økonomisk incitament for totaløkonomi og innovation, vægter tungt nok til at veje op for den eventuelt forøgede finansieringsudgift.

OPP med privat finansiering er udgangspunkt for standardkontrakt 1 i standardmodellen for OPP til renovering.

#### *OPP med offentlig finansiering*

I OPP med offentlig finansiering varetager den private leverandør renovering, drift og vedligeholdelse af et givent aktiv. Den offentlige ordregiver betaler en fastsat pris for renoveringsarbejdet i forbindelse med ibrugtagning af bygningen. Herefter betaler den offentlige ordregiver

---

---

løbende driftsbetalinger til den private part. Driftsbetalingerne dækker over drifts- og vedligeholdelsesudgifter samt eventuelle øvrige ydelser, der indgår i OPP-kontrakten.

I en model med offentlig finansiering afsættes der som regel en garanti, der giver sikkerhed for, at den private part fortsat lever op til kontrakten. Det er udgangspunktet i den standardkontrakt til offentlig finansiering, der er tilknyttet modellen.

Fordelen ved at anvende OPP med offentlig finansiering er, at den offentlige ordregiver undgår en eventuelt dyrere privat finansiering. Samtidig bliver de efterfølgende løbende driftsbetalinger mindre, hvis der er betalt en større sum ved overdragelsen.

For kommunale og regionale ordregivere er det værd at bemærke, at i et OPP med offentlig finansiering skal den offentlige ordregiver deponere under renoveringsfasen. Det deponerede beløb frigives, når der betales for renoveringsarbejdet ved ibrugtagning – modsat OPP-projekter med privat finansiering.

Ulemperne ved offentlig finansiering er, at der i visse tilfælde i mindre grad kan blive tale om en samlet leverance fra en OPP-leverandør, da denne ikke har investeret i aktivet i driftsperioden. Incitamentsstrukturen i OPP med offentlig finansiering er ikke nødvendigvis helt så stærk som i OPP med privat finansiering. Årsagen til det er, at OPP-leverandøren ikke har egne midler investeret i projektet på samme måde som i en model med privat finansiering. I et OPP med offentlig finansiering er der imidlertid ligesom i andre OPP-projekter en betalingsmekanisme, der skaber et godt incitament for OPP-leverandøren til at levere de aftalte ydelser. Ligeså stilles der krav til bygningens tilstand ved kontraktens udløb, hvilket giver et væsentligt incitament til vedligeholdelse. Det er ligeledes en ulempe, at OPP-projekter med offentlig finansiering kræver, at der etableres en garanti over for ordregiveren, da der er omkostninger forbundet med denne garantistillelse.

OPP med offentlig finansiering er udgangspunktet for standardkontrakt 2 i standardmodellen for OPP til renovering.

### **Hvornår skal man vælge hvilken model?**

I forbindelse med et konkret OPP-projekt er det en central beslutning for den offentlige ordregiver, hvorvidt projektet skal gennemføres med privat finansiering eller med offentlig finansiering. Dette spørgsmål vil altid skulle være genstand for en konkret vurdering, der bør tage udgangspunkt i, hvordan man opnår det mest effektive resultat i det enkelte projekt.

En OPP-model med privat finansiering vil kunne bidrage til at sikre en stærk incitamentsstruktur i projekterne og dermed en bedre totaløkonomisk løsning gennem bl.a. materialevalg, vedligeholdelsesniveau og energioptimering. Årsagen er, at den private OPP-leverandør i en model med privat finansiering er finansielt involveret i projektet og derfor har en endnu stærkere interesse i at sikre en effektiv opgaveløsning, der lever op til de fastsatte krav i kontrakten. Samtidig vil den private finansiering isoleret set være dyrere end i en model med offentlig finansiering, fordi de private investorers afkastkrav er højere end den rente, det offentlige kan låne til, eksempelvis i KommuneKredit. OPP med privat finansiering er en hensigtsmæssig løsning, hvis gevinsterne ved at bruge privat finansiering forventes at være større end de omkostninger, der er forbundet med dette.

OPP-projekter med offentlig finansiering giver også stærke incitamenter for OPP-leverandøren til at sikre totaløkonomiske fordele. I en række projekter må det derfor forventes, at OPP med offentlig finansiering kan give et lige så godt resultat. I Danmark er der inden for nyanlæg anvendt OPP med offentlig finansiering til en række projekter, herunder flere skolebyggerier, til etablering af en retsbygning, en række forsyningsprojekter, svømmehaller samt motorvejen mellem Kliplev og Sønderborg.

---

---

Det anbefales, at den offentlige ordregiver i forbindelse med OPP-vurderingen tager konkret stilling til, om projektet vil give det bedste resultat i en model med privat finansiering eller en model med offentlig finansiering. Denne vurdering kan bl.a. trække på konkrete beregninger, erfaringer fra lignende projekter og dialog med markedet.

### **Kan man benytte fremskudte betalinger i et OPP-projekt?**

I både OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering begynder betalingerne til OPP-leverandøren sædvanligvis i forbindelse med ibrugtagningstidspunktet. Uanset model er ibrugtagningstidspunktet altså omdrejningspunkt for, hvornår betalingerne begynder.

Hvis det vurderes, at det vil skabe et mere effektivt resultat, kan den offentlige ordregiver overveje at anvende en model med fremskudte betalinger. En sådan model vil kunne anvendes både i projekter med privat finansiering og i projekter med offentlig finansiering.

En model med fremskudte betalinger vil indebære, at betalingerne til OPP-leverandøren påbegyndes allerede undervejs i anlægsfasen.

Fremskudte betalinger kan være med til at nedsætte OPP-leverandørens omkostninger i forbindelse med projektet, da leverandørens udgift til finansiering i anlægsfasen begrænses. Det kan bidrage til, at den pris, ordregiveren skal betale for opgaven, reduceres.

Der er imidlertid også ulemper forbundet med at anvende fremskudte betalinger. En vigtig fordel i OPP-projekter er den høje sikkerhed for, at bygningen står klar til aftalt tid. En central årsag til, at denne fordel opnås, er netop, at betalingerne først begynder ved ibrugtagningstidspunktet. Ulempen med en model med fremskudte betalinger er således, at modellen kan koste den ordregiver denne fordel ved at anvende OPP. Særligt i forbindelse med OPP-projekter med privat finansiering og ønske om privat ejerskab bør det ligeledes afklares, om de fremskudte betalinger har betydning for, om SKAT kan anerkende, at OPP-leverandøren har det skattemæssige ejerskab.

Det vil være nødvendigt at foretage en konkret vurdering i de enkelte projekter af, om den potentielle besparelse ved at anvende fremskudte betalinger er væsentlig nok til at risikere at give køb på en del af incitamentsstrukturen i projektet.

Såfremt der anvendes fremskudte betalinger, kan det medføre et øget behov for, at den private leverandør stiller sikkerhed for projektet.

I standardkontrakterne til modellen anvendes der *ikke* fremskudte betalinger.

## **2.3 Incitamentsstrukturer**

### **Hvilke incitamentsstrukturer indebærer et OPP for den private leverandør?**

I et OPP-projekt skabes incitamentsstrukturer, der giver mulighed for, at den private virksomhed kan opnå væsentlige fordele. Disse incitamentsstrukturer gør sig overordnet set gældende for både OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering.

Først og fremmest giver OPP et væsentligt incitament for den private part til at anlægge en totaløkonomisk tilgang, hvor den efterfølgende drift og vedligeholdelse tænkes ind allerede i projekteringen. Incitamentet skabes ved, at den private leverandør som udgangspunkt bærer den økonomiske risiko for projektet igennem hele dets levetid (15-25 år). Hvis en udgift til fx vedligeholdelse af taget på en skole vokser som følge af de valgte byggematerialer i renoveringen, er det den private leverandør, der må løfte denne udgift. På samme måde er det den private leverandør, der opnår fordel, hvis vedligeholdelsen af samme tag kan gøres billigere ved hjælp af fx ny teknologi. Dette giver den private leverandør et stærkt incitament til at tænke totaløkonomisk og innovativt i både renoverings- og driftsfasen.

---



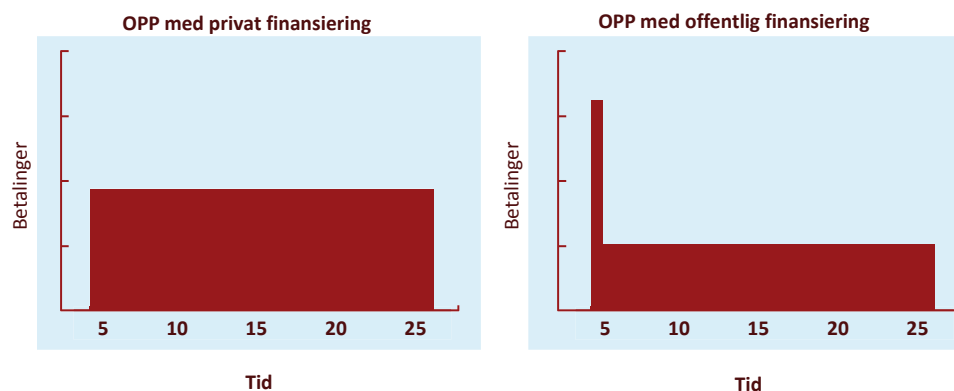
OPP-strukturen giver også den private leverandør et væsentligt incitament til at færdiggøre renoveringsarbejdet til tiden, da den offentlige ordregiver som udgangspunkt først betaler fra tidspunktet for ibrugtagning. OPP-projekter står derfor typisk klar til brug på det aftalte tidspunkt.

Samtidig har OPP-leverandøren incitament til at levere og fastholde de aftalte ydelser til den aftalte kvalitet, da afvigelser herfra kan medføre nedslag i de løbende betalinger fra den offentlige ordregiver i henhold til den betalingsmekanisme, der er knyttet til funktionskravene i projektet. Betalingsmekanismen fungerer grundlæggende således, at den offentlige ordregiver kan fratække et beløb fra de løbende driftsbetalinger i OPP'et, hvis ikke den private leverandør leverer som aftalt.

### Hvordan kan incitamentsstrukturer skabes under de forskellige OPP-scenarier?

Incitamenterne er principielt de samme i både OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering. Der vil ofte være forskel på størrelsen af de økonomiske incitament. Det skyldes, at de løbende driftsbetalinger er mindre i OPP med offentlig finansiering, hvor betalingen for renoveringen sker ved ibrugtagning. Figuren illustrerer forskellen i omfanget af betalingerne fra den offentlige ordregiver til den private OPP-leverandør i henholdsvis et OPP med privat finansiering og et OPP med offentlig finansiering.

Figur 2.1 Omfang af betalinger i OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering



OPP-leverandørens incitament i projektet må forventes alt andet lige at være større, hvis leverandøren selv har investeret i projektet. Derfor kan incitamentsstrukturen være stærkere i OPP med privat finansiering. I et OPP-projekt med offentlig finansiering er det derfor vigtigt, at kontrakten udformes på en måde, der sikrer, at de samme incitament skabes.

I et OPP med privat finansiering skabes incitamentsstrukturen således gennem funktionsbeskrivelserne, risikodelingen og betalingsmekanismen i OPP-kontrakten.

I et OPP med offentlig finansiering skabes incitamentsstrukturen med de samme værktøjer. Her dækker de løbende driftsbetalinger dog kun drift og vedligeholdelse. Derfor er de mindre end i et OPP med privat finansiering, hvor renoveringsudgiften også indgår. Da betalingsmekanismen i et OPP er knyttet til driftsbetalingerne, svækker dette incitamentsstrukturen lidt, da den offentlige ordregiver ved mangelfuld opfyldelse af funktionskravene i driftsperioden har en væsentlig mindre løbende betaling at tage fradrag i. Ved meget store funktionsmangler, der opdages eller opstår efter ibrugtagningen, kan der principielt opstå en situation, hvor OPP-leverandøren ikke har incitament til at udbedre manglen, fordi omkostningerne forbundet hermed er større end det beløb, den offentlige ordregiver kan blive kompenseret for i de løbende driftsbetalinger.

---

I et OPP med offentlig finansiering er det derfor en god idé, at OPP-leverandøren stiller en garanti, der kan trækkes på ved større mangler. I standardkontrakten til OPP med offentlig finansiering stilles der krav om en sådan garanti. Det må fastlægges for det enkelte projekt, hvilken størrelse garantien bør have. Den kan fx udgøre 10 procent af renoveringssummen.

## 2.4 Skat og moms i renoveringsprojekter

### Hvordan er vilkårene for skat og momsbetalinger i OPP-projekter om renovering?

Skat og moms er sædvanligvis et centralt fokusområde i OPP-projekter, idet det har stor betydning for OPP-leverandørens omkostninger i projektet, om der kan foretages skattemæssige afskrivninger. Det afhænger af, om leverandøren kan anses som ejer af anlægget.

I et OPP-projekt om renovering anvendes der imidlertid en model, hvor ejerskabet af anlægget gennem hele kontraktperioden ligger hos den offentlige ordregiver. Der er således ingen tvivl om, hvem der er ejer af anlægget i projektet. Det er den offentlige myndighed.

Af denne grund er de skatte- og momsmæssige spørgsmål, der er af betydning for nyanlægsprojekter, ikke en relevant problemstilling i forbindelse med renoveringsprojekter, hvor ejerskabet af anlægget bevares hos den offentlige ordregiver. Såfremt der arbejdes med en variation af standardmodellen, der inkluderer privat ejerskab, er det dog relevant at iagttage de samme forhold, som er gældende ved privat finansiering af OPP-projekter, der inkluderer etableringen af et nyt anlæg.

En nærmere vejledning om, hvordan skatte- og momsreglerne håndteres i et OPP-projekt, hvor OPP-leverandøren er ejer af anlægget, indgår i standardmodellen for OPP til nyanlæg ([www.kfst.dk/opp](http://www.kfst.dk/opp)).

## 2.5 Kontraktens varighed

### Hvad er de lovmæssige grænser for, hvor lang tid en kontrakt mellem en offentlig og en privat part bør løbe?

Kontraktens længde er, bortset fra rammeaftalers løbetid, ikke reguleret i udbudsloven.

Udgangspunktet er, at det er en konkret vurdering, hvor ofte en offentlig kontrakt om løbende ydelser skal i udbud. For at sikre den bedst mulige konkurrence bør kontrakten jævnlige sendes i udbud. Ved almindelige kontrakter er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefaling, at kontrakterne skal sendes i udbud mellem hvert tredje og femte år. Der kan imidlertid være forhold af økonomisk og/eller teknisk karakter, som konkret kan retfærdiggøre en længere løbetid. Dette kan fx omfatte nødvendigheden af at kunne afskrive materiel inden for kontraktens løbetid, eller hvis en længere kontrakt giver mulighed for effektiviseringsgevinster.

Dette vil ofte være tilfældet i en OPP-kontrakt, hvor kontraktens lange løbetid kan give OPP-leverandøren incitament til investeringer og totaløkonomisk tankegang. Derfor må OPP-kontrakter typisk – bl.a. af hensyn til kontraktens kompleksitet, leverandørens afskrivningsmuligheder mv. – kunne indgås for en periode på op til 25 år uden at være genstand for genudbud.

Varigheden af en OPP-kontrakt skal fastsættes konkret for den enkelte OPP-kontrakt med inddragelse af samtlige relevante forhold (fx hvilken type anlæg drejer projektet sig om, og hvordan er udviklingen på markedet). Disse overvejelser er nærmere gennemgået i afsnittet om genudbud og markedstjek.

Rammerne for kontraktens længde gør sig gældende for både OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering.

---

---

### **Hvilke øvrige overvejelser skal den offentlige ordregiver gøre sig, når kontraktens længde fastsættes?**

Det anbefales, at OPP-kontraktens varighed fastsættes på en måde, der giver mulighed for og incitament til, at OPP-leverandøren tænker totaløkonomisk allerede tidligt i processen. Kontrakten bør således løbe over så lang en periode, at det kan betale sig for OPP-leverandøren at gennemtænke de valg, der træffes i forbindelse med fx valg af byggematerialer i renoveringsarbejdet og løbende vedligeholdelse med henblik på at opnå de mest omkostningseffektive løsninger over et projekts levetid. Det skal kort sagt give mening for den private leverandør at investere i starten af projektet for at undgå andre omkostninger senere i projektet.

Herudover kan andre overvejelser spille ind i beslutningen om kontraktens længde, fx sandsynligheden for et eventuelt fremtidigt behov for bygningen.

Det skal være en konkret vurdering i den enkelte situation, hvor lang en kontraktperiode, der bør fastsættes. De fleste OPP-projekter om nyanlæg har en varighed på mellem 15 og 25 år. For at et renoveringsprojekt skal kunne give totaløkonomiske fordele som OPP, er det nødvendigt, at der er tale om en relativt omfattende renovering. Når der gennemføres en så omfattende renovering af en bygning, som der lægges til grund for modellen, må det forventes, at den renoverede bygning skal have en lang levetid herefter. Derfor er det realistisk, at OPP-renoveringsprojekter kan gennemføres med den samme kontraktlængde som nyanlægsprojekter.

En varighed på mere end 25 år bør kun overvejes, i det omfang der kan findes en finansieringsløsning, der strækker sig over en lige så lang periode. Hvis det ikke er tilfældet, kan finansieringsomkostningerne stige, da projektet vil skulle genfinansieres, inden OPP-aftalen udløber. Denne risiko vil OPP-leverandøren indregne i sit tilbud, resulterende i en øget pris for den offentlige ordregiver.

Hvis den offentlige ordregiver på et tidspunkt i kontraktperioden ikke længere har det forventede anvendelsesbehov for anlægget, er det den offentlige ordregivers ansvar at finde en løsning. Løsningen kan fx omfatte forhandling med OPP-leverandøren om opsigelse, eller at anlægget bruges til et nyt formål.

## **2.6 Genudbud og markedstjek**

### **Skal OPP-kontrakter genudbydes, når de tilpasses?**

OPP-kontrakter har oftest en varighed på mellem 15 og 25 år. Ikke alle forhold kan forudsiges på kontraheringstidspunktet. Derfor kan der opstå behov for tilpasninger i løbet af kontraktens lange løbetid. Meget omfattende ændringer, der ligger ud over, hvad kontrakten giver rum for, vil kunne aktualisere et genudbud eller et udbud af en opgave, der er berørt af den konkrete ændring. Derudover bør det overvejes, om nogle af ydelserne i projektet skal genudbydes efter en kortere årrække.

### **Under hvilke forhold skal den samlede OPP-kontrakt genudbydes?**

Ændring af en kontrakt i dens løbetid reguleres i udbudsloven.<sup>4</sup> Ændringer i bestående kontrakter kan efter udbudsloven som altovervejende hovedregel kun ske ved, at der sker genudbud, hvis der er tale om ændring af et grundlæggende element.

Det totaløkonomiske perspektiv i et OPP gør, at det kan være særdeles uhensigtsmæssigt, at der foretages grundlæggende ændringer, som udløser krav om et nyt udbud. Høje initial- og

---

<sup>4</sup> Jf. udbudslovens §§ 178-184.

---

transaktionsomkostninger gør, at et genudbud af OPP-kontrakten kan være meget problematisk. Den offentlige ordregiver kan forsøge at undgå genudbud ved allerede i udbudsmaterialet at gøre brug af klare, præcise og entydige optioner. Den offentlige ordregiver skal være opmærksom på, at sådanne optioner kan medføre en forhøjelse af prisen for projektet.<sup>5</sup>

Hertil kommer, at ydelserne kan have ændret karakter, så man faktisk betaler en pris, der inkluderer ydelser, som ikke længere benyttes. I den forbindelse er der da heller ikke noget juridisk til hinder for, at der i OPP-kontrakten indføres en bestemmelse om, at der efter en nærmere bestemt periode skal ske genudbud af kontrakten. Det må i så fald forventes, at incitamentet for tilbudsgiverne til i første omgang at afgive tilbud tilsvarende *reduces*. Et genudbud af OPP-kontrakten kan nemlig være med til at svække eller helt fjerne de rationaliseringsgevinster, som OPP-projektet skulle indebære.

Overordnet set kan det ikke anbefales at genudbyde et samlet OPP, medmindre særlige forhold taler stærkt herfor.

### **Under hvilke forhold skal der gennemføres genudbud af delydelser i et OPP?**

Som en del af driften og vedligeholdelsen af den renoverede bygning i et OPP kan der være knyttet en række tjenesteydelser til OPP-kontrakten. Arten og indholdet af disse tjenesteydelser vil i højere eller mindre grad kunne siges at være teknisk knyttet til bygningen og være med til at opretholde bygningens værdi. Hvis en ydelse er knyttet til opretholdelsen af bygningens værdi, vil der være tale om opretholdelse af en ydelse, som det tidligere udbud omfattede, og der vil derfor også reelt være tale om samme kontraktforhold. Der kan således indgås en længerevarende kontrakt om disse ydelser, og der vil derfor ikke være nogen anledning til løbende at genudbyde dem.

Tjenesteydelser, der typisk kan indgå i den længerevarende OPP-kontrakt, og som derfor *ikke* skal udbydes, er fx løbende renoveringsarbejder vedrørende bygningen (installations-, male- og facedearbejder mv.) og driftsmæssige opgaver (varme, vand, el, operationelle opgaver mv.).

Ved siden af disse ydelser kan der være en række ydelser, som ikke er knyttet til bygningen, men derimod udgør almindelige serviceydelser, der hverken i art eller indhold bidrager til bygningens bevarelse. For sådanne serviceydelser vil det være svært at forsvare en kontraktvarighed på 15 til 25 år.

Det drejer sig om fx kantinedrift, kurser, it mv. Sådanne serviceydelser vil derfor generelt være genstand for løbende genudbud i et OPP-projekt.

Et grænsetilfælde er rengøring. Hvorvidt rengøringsydelser bør genudbydes løbende, skal altid være genstand for en konkret vurdering, hvor den offentlige ordregiver må se konkret på den udbudte ydelse, herunder de investeringer, som tilbudsgiverne er nødsaget til at foretage for at levere den udbudte ydelse. Også OPP-leverandørens afskrivningsmuligheder bør indgå i denne vurdering.

Konsekvensen af et genudbud af delydelser er, at OPP-leverandøren må affinde sig med, at der er en anden part, der leverer serviceydelser i OPP-leverandørens bygninger. Det vil oftest allerede være tilfældet ved OPP-kontraktens indgåelse, idet OPP-leverandøren almindeligvis har en eller flere underleverandører til at levere de (service)ydelser, som OPP-leverandøren

---

<sup>5</sup> Læs mere om udbudslovens rammer for ændring af kontrakt i Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning [Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne](#).

---

---

ikke selv er i stand til at levere. Vinderen af genudbuddet vil typisk indtræde som ny underleverandør til OPP-leverandøren.

Med det for øje kan det komme på tale, at (nogle af) de tjenesteydelser, som leveres i forbindelse med et OPP-projekt, skal genudbydes op til flere gange frem til OPP-kontraktens ophør. Det vil imidlertid afhænge af en konkret vurdering, som vil være særlig aktuell at foretage, når der er tale om ydelser, der ikke har sammenhæng med OPP-kontraktens hovedydelse.

#### **Hvordan gennemføres et genudbud?**

Det anbefales, at et genudbud af følgeydelser i et OPP bliver gennemført i samarbejde mellem den offentlige ordregiver og den private OPP-leverandør. Denne løsning lægges der op til i OPP-kontrakten i standardmodellen. Den typiske konstruktion indebærer, at følgeydelserne leveres af underleverandører til OPP-leverandøren. Derfor er det naturligt, at OPP-leverandøren deltager i genudbuddet. Samtidig har den offentlige ordregiver typisk kompetencen og erfaringen til at gennemføre en udbudsproces. Det anbefales derfor, at genudbuddet gennemføres som et samarbejde, hvor OPP-leverandøren står for den indholdsmæssige side af opgaven, mens den offentlige ordregiver varetager de processuelle elementer af udbuddet.

Uanset om genudbuddet varetages af den private leverandør eller den offentlige ordregiver skal udbudsreglerne overholdes i forbindelse med genudbuddet. Der er i bund og grund tale om et udbud som alle andre, hvor vinderen bliver underleverandør til OPP-leverandøren.

Efter et genudbud sker der en regulering af den fremtidige betaling for den pågældende serviceydelse, således at besparelsen deles lige mellem den offentlige og den private part. Hvis genudbuddet fører til en højere betaling, betaler den offentlige ordregiver hele differencen.

#### **Hvordan gennemføres markedstjek?**

Ved siden af genudbud er løbende markedstjek en måde at sikre, at driftsydelserne forsætter med at være sat til en markedsmæssig konkurrencedygtig pris lang tid efter kontraktindgåelsen. Markedstjekket er en slags benchmarking, hvor underleverandørens priser sammenlignes med markedsprisen for den pågældende ydelse, fx igennem nøgletal eller kontrakter om sammenlignelige arbejder.

I standardkontrakten til OPP for renovering lægges der op til en aftale om, at hvis den offentlige ordregiver kan påvise, at markedsprisen for en serviceydelse er væsentlig lavere end underleverandørens pris, har den offentlige ordregiver mulighed for at kræve, at den pågældende ydelse genudbydes med henblik på at opnå en besparelse for begge parter. Dette gælder kun for serviceydelser, der ikke har været genudbudt inden for de sidste fire år.

OPP-leverandøren kan modsætte sig genudbud ved at sænke betalingen for den ydelse, den offentlige ordregiver har krævet genudbudt, så den svarer til markedsprisen.

## **2.7 Risikodeling**

#### **Hvordan fordeles risici mellem den offentlige og den private part i et OPP?**

Et vigtigt element i et OPP-projekt er fordelingen af risici mellem den offentlige og den private part.

I et OPP-projekt såvel som i ethvert andet byggeprojekt, vil der indtræde uforudsete hændelser, som kan ændre ved de forudsætninger, der i udgangspunktet var lagt for projektet. I OPP-projekter fordeles risiciene systematisk mellem de to parter til den part, som bedst og billigst kan håndtere en given risiko. Overordnet er der tale om, at den part, der har mulighed for at påvirke sandsynligheden for, at en given begivenhed indtræffer, varetager risikoen herfor. Samtidig skal den offentlige ordregiver holde sig for øje, hvor meget det koster at bede den private leverandør overtage en bestemt risiko. Der kan være tilfælde, hvor prisen herfor er så stor, at den offentlige ordregiver vil foretrække at bære risikoen selv.

---

---

Det vil således være nødvendigt at afklare, hvilke risici i et konkret projekt der varetages bedst og billigst af henholdsvis den offentlige og den private part.

I standardkontrakten er der foreslået en risikodeling mellem den offentlige ordregiver og den private part for nogle centrale risici. Det vil dog være nødvendigt at overveje fordelingen af de enkelte risici i forbindelse med det konkrete projekt.

De væsentligste risici i et OPP kan som udgangspunkt fordeles som følgende:

*Risici, der bedst håndteres af den offentlige ordregiver:*

- » Adgang til anlægget
- » Forurening – alternativt kan forurening varetages af den private leverandør på baggrund af en undersøgelse udført af den offentlige ordregiver, der stilles til rådighed i forbindelse med udbuddet
- » Force majeure, der ikke kan forsikres
- » Renterisici fra tilbudsgivning, indtil der er indgået aftale
- » Inflationsrisiko
- » Projektspecifikke lovændringer
- » Risiko for ændrede politiske prioriteringer, fx ændret serviceniveau.

*Risici, der bedst håndteres af den private leverandør:*

- » Risici knyttet til renoveringsarbejdet
- » Risici knyttet til drift og vedligeholdelse af bygningen i henhold til funktionskrav
- » Energiforbrug – risikoen kan med fordel ofte deles mellem de to parter
- » Forsinkelser
- » Force majeure, der kan forsikres
- » Renterisici, fra aftaleindgåelse, til kontrakten udløber.

Hvis der er risici i projektet, der er knyttet til brugerbetaling fx salg af billetter til en svømmehal eller parkeringsfaciliteter, anbefales det, at den offentlige ordregiver overvejer, hvordan dette håndteres bedst og billigst i det konkrete projekt. En u hensigtsmæssig håndtering af spørgsmålet kan medføre, at de potentielle OPP-leverandører forøger priserne for at skabe sikkerhed for deres indkomst under projektet.

Når risiciene fordeles, er det centralt, at der skabes klare grænseflader mellem den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren med hensyn til, hvem der bærer hvilke risici. En måde at skabe klarhed over fordelingen er at oplyste de risici, som den offentlige ordregiver påtager sig, og angive, at alle andre risici bæres af den private leverandør. Denne model anvendes i OPP-kontrakten i standardmodellen.

Det er muligt at drøfte risikodelingen med tilbudsgiverne under udbudsfasen. Det kan fx ske ved fælles spørgemøder eller inden for rammen af konkurrencepræget dialog.

Hvis der i projektet er en konkret risiko, som hverken den offentlige ordregiver eller de private leverandører vurderer, at de kan påtage sig fuldt ud, kan det evt. aftales, at parterne deler udgifterne mellem sig efter en på forhånd aftalt fordelingsnøgle. Et eksempel på en sådan konkret risiko kan være energiforbrug.

#### **Hvilke konsekvenser har risikodelingen?**

Den offentlige ordregiver bør være opmærksom på, at den private part tager risikopræmier for de risici, denne skal håndtere. Det kan gøre den samlede aftale dyrere for den offentlige ordregiver. Det er værd at bemærke, at der er tale om, at den offentlige ordregiver gennem den øgede pris køber sig til, at OPP-leverandøren varetager en række risici.

---

---

Det anbefales, at risici fordeles, så den part, der kan håndtere risikoen bedst og billigst, varetager den enkelte risiko. Hvis den offentlige ordregiver ønsker at overlade risici til OPP-leverandøren, som denne ikke vurderer at kunne påvirke udfaldet af, vil den risikopræmie, den offentlige ordregiver skal betale den private leverandør, stige. Det må forventes, at OPP-leverandøren vil kræve en risikopræmie, der er større end de omkostninger, leverandøren forventer vil være forbundet med at håndtere risikoen. Det skyldes, at OPP-leverandøren som udgangspunkt ikke har mulighed for at få øget betaling fra den offentlige ordregiver, hvis udgifterne forbundet med en påtaget risiko viser sig at blive større end forudsat ved tilbudsafgivning. Tilbudsgiverne har altså god grund til at sætte risikopræmien højt for risici, de vurderer, at de ikke kan påvirke udfaldet af.

Derfor anbefales det generelt, at det kun er risici, som den private OPP-leverandør har mulighed for at påvirke udfaldet af, der overlades til den private part. OPP-leverandørens omkostninger (og dermed de løbende driftsbetalinger) kan reduceres ved, at den offentlige ordregiver tager kritisk stilling til, hvilke risici der bedst kan håndteres af OPP-leverandøren, og hvilke den offentlige ordregiver rettelig selv bør håndtere.

### **Hvordan håndteres den risiko, der er knyttet til den eksisterende bygning i OPP-projektet?**

Den mest centrale forskel fra et OPP om nyanlæg til et OPP om renovering er, at renoveringsprojekter tager udgangspunkt i en eksisterende bygning. I et OPP-projekt om renovering udgør det derfor en særlig udfordring at placere den risiko, der er knyttet til den eksisterende bygning hos en af de to parter. Som sådan har den private part ikke mulighed for at påvirke allerede eksisterende forhold i bygningen, og derfor kan der være omkostninger forbundet med at pålægge den private part denne risiko. Samtidig er det centralt, at der opnås en klar risikodeling og en stærk incitamentsstruktur i projektet, og det kræver som hovedregel, at risikoen for den eksisterende bygning varetages af den private part.

Hvis en OPP-renovering gennemføres, uden at OPP-leverandøren overtager risikoen for den eksisterende bygning, vil det for det første skabe et usikkert grundlag for at opnå totaløkonomiske fordele, idet OPP-leverandøren vil have mindre incitament til at sikre den fornødne vedligeholdelse af de dele af bygningen, som ikke er blevet renoveret, og som altså i en sådan situation ikke vil være OPP-leverandørens ansvar. For det andet vil der opstå en række gråzoner, hvis OPP-leverandøren har ansvar for en del af bygningen og ordregiveren for den anden. Det vil gøre det svært at placere ansvaret i forbindelse med konkrete problemer. En model, hvor den private leverandør ikke overtager ansvaret for den eksisterende bygning, vil således fjerne en væsentlig del af grundlaget for den totaløkonomiske tankegang i OPP-projektet samt skabe udfordringer for en klar risikodeling.

Derfor er det vigtigt, at der i et OPP-renoveringsprojekt findes en løsning for placering af risikoen for den eksisterende bygning, der dels giver et stærkt incitament for totaløkonomiske fordele og en klar risikodeling, dels sikrer, at den pris, den offentlige ordregiver skal betale OPP-leverandøren for at overtage den eksisterende bygning, *ikke* bliver unødigt høj.

I standardmodellen for OPP til renovering lægges der op til en løsning, der indebærer følgende tre skridt:

- a. Den offentlige ordregiver foretager en grundig analyse af den eksisterende bygning forud for udbuddet. Analysen har til formål at kortlægge bygningens tilstand med henblik på at skabe gennemsigtighed for de potentielle tilbudsgivere, så de kan prissætte opgaven så korrekt som muligt. Til brug for analysen af bygningen er der til standardmodellen udviklet et paradigme for bygningsanalyse. Paradigmet kan bruges som et værktøj til at sikre, at analysen af bygningen bliver tilpas grundig til at give tilbudsgiverne den fornødne viden om bygningen. Samtidig kan anvendelse af paradigmet sikre genkendelighed i markedet. I forbindelse med bygningsanalysen

kan den offentlige ordregiver overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at inddrage en ekstern rådgiver.

- b. I forbindelse med udbuddet af opgaven lægger ordregiveren bygningsanalysen frem sammen med funktionskravene og det øvrige udbudsmateriale. Inden tilbudsafgivning gives de potentielle tilbudsgivere mulighed for at besigtige bygningen og efterprøve oplysningerne i bygningsanalysen for egen regning.
- c. Efter at udbuddet er afsluttet, og der er indgået kontrakt med OPP-leverandøren, har denne i en afgrænset periode mulighed for at komme med indsigelser, hvis forhold i bygningen viser sig at være markant anderledes end de forhold, der er beskrevet i ordregiverens bygningsanalyse. Den afgrænsede periode kaldes i kontrakten validerings- og efterprøvningsfasen. Længden af denne fase bør fastsættes i forbindelse med det konkrete projekt. Fasen skal være lang nok til, at OPP-leverandøren har mulighed for at danne sig et godt kendskab til bygningens tilstand. Samtidig er det vigtigt, at ordregiveren hurtigst muligt får sikkerhed for projektets endelige rammer. I de fleste tilfælde vurderes det, at en validerings- og efterprøvningsfase på mellem 3 og 12 måneder vil være fyldestgørende. Hvis der i validerings- og efterprøvningsfasen afdækkes forhold, der er væsentligt anderledes fra forholdene, som de var beskrevet i bygningsanalysen, skal ordregiveren tilpasse opgaven, så den økonomiske balance i projektet fastholdes. Det kan enten være ved at øge betalingen eller ved at tilpasse funktionskravene til den nye situation. Efter validerings- og efterprøvningsfasens udløb bærer OPP-leverandøren ansvaret for den eksisterende bygning såvel som for renoveringsarbejdet gennem resten af kontraktperioden.

Fordelen ved denne model er, at ordregiveren kan opnå en relativt klar risikodeling i projektet, der giver OPP-leverandøren et incitament til at opnå totaløkonomisk effektive løsninger for den samlede bygning. Samtidig får ordregiveren, når validerings- og efterprøvningsfasen er overstået, sikkerhed for, at opgaven løses til den aftalte pris og det aftalte kvalitetsniveau. Modellen er opsummeret i figur 2.2.

Figur 2.2 Proces for risikoovergang for den eksisterende bygning til OPP-leverandøren



Det skal bemærkes, at det må forventes, at OPP-leverandøren opkræver en vis "risikopræmie" for at overtage ansvaret for den eksisterende bygning, selv om disse skridt følges. Da der er tale om risici, som OPP-leverandøren ikke nødvendigvis har fuld kontrol over, vil det være naturligt for OPP-leverandøren at sikre sig en vis betaling for denne opgave til sikkerhed for eventuelle fremtidige udgifter. Samtidig er det vigtigt for ordregiveren at holde sig for øje, at



---

ordregiveren ved at betale denne risikopræmie får mulighed for at give ansvaret for bygningen videre til OPP-leverandøren og opnå budgetsikkerhed for det samlede renoveringsprojekt efter validerings- og efterprøvningsfasen.

### **Er der alternative måder at håndtere risikoen på?**

Hvis den offentlige ordregiver vurderer, at det i det konkrete projekt vil blive uforholdsmæssigt dyrt fuldstændig at lade risikoen for den eksisterende bygning overgå til OPP-leverandøren, er der andre løsninger, der kan overvejes.

En mulighed er, at den offentlige ordregiver i kontrakten åbner for, at den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren deler ansvaret for skjulte fejl og mangler, der overstiger en bestemt andel af kontraktværdien, fx 30 procent. Denne løsning indebærer, at hvis OPP-leverandøren efter udløbet af validerings- og efterprøvningsfasen finder afvigelser fra de oplysninger, der blev lagt frem i bygningsanalysen, deler ordregiveren og OPP-leverandøren de øgede udgifter, der overstiger fx 30 procent af kontraktsummen.

En sådan løsning vil eventuelt kunne sikre ordregiveren en billigere kontrakt, fordi OPP-leverandøren har større sikkerhed. Samtidig flyttes en del af risikoen tilbage til ordregiveren, som i så fald i en vis grad går glip af den budgetsikkerhed, der normalt er en væsentlig fordel i OPP-projekter. Det kan medføre store omkostninger for den offentlige ordregiver.

Standardkontrakterne indeholder ikke en sådan bestemmelse, men i vejledningen til kontrakten er et forslag til en kontrakttekst, der skitserer denne løsning, som kan anvendes i standardkontrakterne, hvis den offentlige ordregiver ønsker at gøre brug af denne løsning. Det vil være en konkret vurdering i det enkelte projekt, om det er hensigtsmæssigt for ordregiveren at påtage sig denne risiko med henblik på at begrænse omkostningerne ved projektet.

Såfremt ordregiver ønsker at indføre en bestemmelse, der begrænser den risiko, der overføres til den private leverandør, anbefales det, at der anvendes den løsning, der er skitseret her. Denne løsning giver fortsat OPP-leverandøren et incitament til at fastsætte en holdbar pris og begrænse omkostningerne i forbindelse med renovering og drift, fordi OPP-leverandøren fortsat bærer en væsentlig del af risikoen, hvis omkostningerne overstiger kontraktsummen.

## **2.8 Betalingsmekanisme**

### **Hvordan opbygger man betalingsmekanismen i et OPP?**

I standardkontrakten for OPP om renovering med privat finansiering foregår betalingerne som løbende driftsbetalinger, det vil sige én betaling, der indeholder tre elementer:

- » En basisbetaling for renoveringsarbejdet (inkl. forrentning)
- » En servicebetaling for serviceydelserne i projektet
- » En vedligeholdelsesbetaling, der dækker vedligeholdelsesydelserne.

I standardkontrakten for OPP om renovering med offentlig finansiering betales renoveringssummen ved ibrugtagningstidspunktet. De løbende driftsbetalinger indeholder derfor kun to elementer:

- » En servicebetaling for serviceydelserne i projektet
- » En vedligeholdelsesbetaling, der dækker vedligeholdelsesydelserne.

Til de løbende betalinger er der knyttet en betalingsmekanisme. Betalingsmekanismens formål er at sikre, at OPP-leverandøren leverer de aftalte ydelser til den aftalte kvalitet. Betalingsmekanismen har samme funktion i både modellen med privat finansiering og modellen med offentlig finansiering. Praktisk vil betalingsmekanismen som regel være fastlagt i et bilag til OPP-kontrakten.

---

---

Helt overordnet giver betalingsmekanismen den offentlige ordregiver en række muligheder for at lave nedslag i driftsbetalingen til OPP-leverandøren, hvis denne ikke overholder sine forpligtelser i medfør af OPP-kontrakten.

Mekanismen kan være mere eller mindre omfattende afhængig af anlægget og dets funktion. Det centrale er, at betalingsmekanismen er knyttet til de krav om funktionalitet og service, der stilles i kontrakten, altså til de funktionskrav, der er opstillet. I bund og grund er der tale om en mekanisme, der medfører en reduktion i de løbende driftsbetalinger, hvis den private leverandør ikke lever op til de fastsatte funktionskrav.

En betalingsmekanisme giver den offentlige ordregiver sikkerhed for, at OPP-leverandøren er motiveret til at opfylde funktionskravene i OPP-aftalen. Betalingsmekanismen indebærer oftest en prioriteringsorden, der giver den offentlige ordregiver mulighed for at lægge særlig vægt på bestemte ydelser eller funktioner. Mekanismen er forudseelig, da parterne på forhånd har afgjort, hvad manglende opfyldelse af bestemte krav koster.

Det anbefales, at personer med kendskab til drift af lignende anlæg inddrages i udarbejdelsen af betalingsmekanismen. Det gør sig især gældende, for så vidt angår spørgsmål som, hvor hurtigt eventuelle fejl og mangler skal udbedres, prioriteringsorden, og hvilke kvalitetsniveauer der kræves for de beskrevne funktioner.

Det anbefales at inkludere en bestemmelse om, at planlagt vedligehold og serviceeftersyn ikke medfører nedslag i de løbende betalinger, såfremt dette varsles i tilstrækkelig god tid og ikke tager længere tid end oplyst.

### **Hvordan fungerer betalingsmekanismen i praksis?**

I praksis fungerer betalingsmekanismen dels ved, at OPP-leverandøren foretager egenkontrol, og dels ved, at den offentlige ordregiver og/eller anlæggets brugere har adgang til at pege på fejl og mangler.

#### *Egenkontrol*

Det anbefales, at OPP-leverandøren overlades ansvaret for monitorering, egenkontrol og løbende (fx kvartalvis) rapportering til den offentlige ordregiver. I en sådan kvartalsvis rapport kan det fremgå, hvorledes driften er forløbet i det foregående kvartal. Herudover bør der være en oversigt over, hvilke fejl og mangler der er rapporteret i perioden, og hvilke arbejder der er iværksat for at udbedre disse fejl og mangler. Endvidere bør rapporten indikere, hvilke nedslag OPP-leverandøren vurderer, at den offentlige ordregiver skal foretage i den følgende driftsbetaling. Sidst bør rapporten give mulighed for, at brugeren/den offentlige ordregiver kan påføre sine kommentarer.

#### *Brugere og offentlig ordregiver*

Det anbefales, at den offentlige ordregiver/brugeren af bygningen udpeger en repræsentant, der kan meddele OPP-leverandøren eventuelle fejl og mangler, der er oplevet af den offentlige ordregiver eller brugerne. Meldingen til OPP-leverandøren bør angive fejltypen, samt hvilke kriterier i funktionsbeskrivelsen der vurderes ikke at være opfyldt.

Herefter meddeler OPP-leverandøren denne repræsentant tidspunkterne for henholdsvis den midlertidige og den permanente udbedring af fejlen/manglen i forhold til tidspunktet for fejlmeldingen. OPP-leverandøren bør også oplyse, hvorvidt denne vurderer, at fejlen giver anledning til nedslag i driftsbetalingen.

Et eksempel på en betalingsmekanisme i et nyanlægs-OPP kan findes i standardmodellen for OPP til nyanlæg på [www.kfst.dk/opp](http://www.kfst.dk/opp). En betalingsmekanisme er imidlertid nært knyttet til det enkelte projekts udformning, og det vil altid være nødvendigt at udarbejde en betalingsmekanisme, der retter sig mod det konkrete OPP-projekt.

---

---

## 2.9 Energoptimering

### Hvordan opnås energioptimering i et renoverings-OPP?

Energioptimering er et vigtigt element i OPP, både når der er tale om nyanlæg og om renovering. Ved at sikre de rette incitamentsstrukturer for OPP-leverandøren kan ordregiveren sikre, at der vælges optimerende energiløsninger, der bidrager til en god totaløkonomi i projektet.

I renoveringsprojekter er energioptimering et særligt relevant fokusområde, fordi der som udgangspunkt vil være tale om ældre bygninger, der har et stort potentiale for optimering gennem energirenovering, fx i form af udskiftning af installationer. Energirenovering må således forventes at spille en væsentlig rolle i mange OPP-renoveringsprojekter.

Derfor er det også særlig vigtigt i renoverings-OPP, at ordregiver har fokus på at skabe incitamenter for OPP-leverandøren til at energioptimere bygningen – både i forbindelse med renoveringsarbejdet og ved løbende energioptimering – gennem kontraktperioden.

Dette incitament kan opnås ved at placere risikoen eller en del af risikoen for omkostninger ved bygningens energiforbrug hos OPP-leverandøren.

Der kan være god grund til, at den offentlige ordregiver også bærer en del af risikoen for energiforbruget. Ofte vil den kerneydelse, som den offentlige ordregiver fortsat varetager, også have indflydelse på forbruget. På en skole kan det fx have betydning, om brugerne lader vinduerne i undervisningslokalerne stå åbne. Når den økonomiske risiko for energiforbruget deles mellem OPP-leverandøren og den offentlige ordregiver, giver det begge parter incitament til at reducere forbruget.

En sådan delt risikohåndtering kan indrettes på forskellige måder. I standardkontrakten anvendes en model, hvor den potentielle OPP-leverandør fastsætter et budgetteret energiforbrug i forbindelse med afgivelse af tilbud. Hvis energiforbruget bliver mindre end det budgetterede forbrug, får OPP-leverandøren gevinst heraf. OPP-leverandøren får den fulde gevinst indtil en vis grænse. Herefter deler OPP-leverandøren og den offentlige ordregiver gevinsten. I OPP-kontrakten er grænsen lagt ved besparelser, der medfører, at forbruget bliver mindre end to tredjedele af det budgetterede forbrug. Hvis der opnås et energiforbrug, der er mindre end to tredjedele af det budgetterede forbrug, deles gevinsten altså mellem det offentlige og OPP-leverandøren.

Denne model indebærer dels, at der skabes konkurrence om at opnå den højeste grad af energioptimering (gennem det budgetterede forbrug), og at OPP-leverandøren har løbende incitament til at energioptimere.

Det er muligt at indrette energibetalingsystemet på andre måder. Fx kan OPP-leverandøren og den offentlige ordregiver indgå aftale om, at et eventuelt overskud eller underskud i forhold til det budgetterede forbrug deles mellem de to efter en anden fordelingsnøgle end den ligelige fordeling, der lægges op til i standardkontrakten.

Da de muligheder for energirenovering, projektet indebærer, og ordregiverens ønsker vil variere fra projekt til projekt, er det centralt, at den offentlige ordregiver i forbindelse med et konkret OPP-projekt overvejer, hvilken risikodeling på energiområdet der vil skabe de bedste rammer for projektet.

### Hvad er snitfladen mellem et renoverings-OPP og et ESCO-projekt

ESCO-projekter er en model for offentlig-privat samarbejde, der på visse punkter ligner et OPP-projekt om renovering.

---

---

ESCO-modellen (Energy Service Company) indebærer grundlæggende en betalingsmodel, hvor en privat leverandør eller den offentlige ordregivers investeringer i energirenovering af en eller flere offentlige bygninger finansieres af efterfølgende besparelser i energiforbruget.

I et ESCO-projekt udbydes det som regel til en privat leverandør at identificere de konkrete energibesparelsetiltag, gennemføre tiltagene og efterfølgende at sørge for, at de aftalte energibesparelser realiseres i praksis, fx gennem brugernes adfærd. I forbindelse med tilbuddet fastlægger ESCO-leverandøren en garanteret energibesparelse for ordregiveren. De fleste ESCO-projekter gennemføres ved brug af offentlig finansiering.

Den væsentligste forskel mellem et renoverings-OPP og et ESCO-projekt er, at hvor et ESCO-projekt alene drejer sig om energirenovering, drejer et OPP-projekt sig om at opnå en stærk totaløkonomi i et renoveringsprojekt, bl.a. gennem energirenovering, men også gennem eksempelvis højere kvalitet, nytænkte løsninger og et højt vedligeholdelsesniveau.

Herudover har OPP-kontrakter sædvanligvis en længere løbetid end ESCO-projekter.

I et OPP-projekt vil energirenoveringen således sandsynligvis rette sig mod energioptimeringer, der er totaløkonomisk effektive på længere sigt (over 15-25 år), mens et ESCO-projekt må forventes at være rettet mod de energiinvesteringer, der kan tjene sig ind selv på kortere sigt – fx over en 10-årig periode.

OPP-projekter egner sig samlet set bedre til projekter, hvor fokus er på overordnet bygningsrenovering og på langsigtede totaløkonomiske fordele. ESCO er der imod en mere velegnet løsning til projekter, der alene indebærer energirenovering og har et kortere sigte.

Det vil være en vurdering i det konkrete projekt, om ESCO, OPP eller en anden type organisation vil give de bedste resultater.

## 2.10 Sammenkobling af projekter

### Opdel eller forklar

Det følger af udbudsloven, at ordregiver skal følge det såkaldte "opdel eller forklar-princip", da ordregiver, hvis kontrakten ikke opdeles i delkontrakter, skal oplyse om baggrunden herfor i udbudsmaterialet. Der stilles ikke yderligere krav til, hvad forklaringen skal indeholde, ej heller til formatet til forklaringen. Det er derfor op til ordregiver selv at vurdere, hvordan forklaringen skal udarbejdes.

En grund til ikke at opdele en kontrakt kan fx være varetagelsen af økonomiske eller markeds-mæssige hensyn, herunder stordriftsfordele, hvilket fx kan være tilfældet i forbindelse med et OPP. Læs mere om opdel og forklar-princippet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

### Hvorfor sammenkoble projekter?

Det vil ofte være en fordel, at et OPP-projekt har en vis størrelse. Projektets størrelse har bl.a. betydning for de potentielle stordriftsfordele, som de private leverandører kan opnå – og dermed for de potentielle leverandørernes interesse i at give tilbud samt for den pris, ordregiver skal betale for opgaven. Projektets størrelse er også vigtig, fordi der ofte for både ordregiver og tilbudsgiver vil være væsentlige transaktionsomkostninger forbundet med at gennemføre et OPP-projekt. Projektet skal således være stort nok til, at begge parter kan opnå en gevinst, der overstiger deres transaktionsomkostninger.

Hvis det vurderes, at et konkret projekt ikke har den fornødne størrelse til at kunne danne grobund for et velfungerende OPP, kan ordregiveren overveje, om der er mulighed for at øge projektets størrelse ved at koble flere bygningsrenoveringer sammen i ét OPP-projekt. En sammenkobling kan ske på flere forskellige måder, herunder følgende tre:

---

- » Flere renoveringsprojekter knyttet til den samme ordregiver (fx en kommune) kobles sammen i et OPP-renoveringsprojekt.
- » Et eller flere renoveringsprojekter knyttet til den samme ordregiver (fx en kommune) kobles sammen med et eller flere nyanlægsprojekter i kommunen i et OPP-projekt.
- » Flere ordregivere (fx flere kommuner) kobler renoveringsprojekter sammen i et OPP.

#### **Sammenkobling af flere renoveringsprojekter knyttet til den samme ordregiver**

Hvis en offentlig ordregiver, fx en kommune, slår flere mindre projekter sammen i et OPP, giver det mulighed for at øge den samlede projektsum væsentligt, samtidig med at transaktionsomkostningerne kun stiger marginalt. Det vil også kunne udløse et besparelspotentiale som følge af eventuelle stordriftsfordele i forbindelse med både renoveringsarbejdet og driftsperioden.

Det vil være nemmest at sammenkoble flere meget ens projekter, fordi kravspecifikationerne for disse projekter ofte vil kunne udformes meget ens.

Langt de fleste bygninger vil i teorien kunne kobles sammen i et OPP-projekt. Hvis der er tale om meget forskelligartede bygninger, bør ordregiveren imidlertid undersøge, om der er leverandører på markedet, der vil kunne håndtere det samlede projekt, inden opgaven sendes i udbud. Det bør endvidere overvejes, om projektets kompleksitet umuliggør en realisering af de fordele, der tidligere er beskrevet. Det vil som udgangspunkt ikke være hensigtsmæssigt at sammenkoble fredede med ikke-fredede bygninger i ét OPP-projekt, da disse renoveringstyper må formodes at være forholdsvis forskellige.

#### **Sammenkobling af renovering og nyanlæg (hybridprojekter) knyttet til samme ordregiver**

En variation af sammenkoblingen af renoveringsprojekter hos ordregiveren er, at ordregiveren kobler et renoveringsprojekt sammen med et nyanlægsprojekt i et hybrid-OPP.

I en sådan model vil kravspecifikationen være mere vanskelig at udarbejde, da projekterne vil være mere forskelligartede.

Anbefalingerne vil imidlertid være de samme som for et projekt, der sammenkobler renoveringer, nemlig at sikre en så enslydende kravspecifikation for projekterne som muligt samt – hvis der er tale om meget forskellige typer projekter – at gennemføre en markedsundersøgelse, der kan afdække, i hvilket omfang der findes leverandører på markedet, der kan og ønsker at byde på den konkrete opgave.

I forbindelse med et eventuelt hybridprojekt vil det være nødvendigt, at den offentlige ordregiver sætter særligt fokus på ejerskab af anlægget og finansieringsmodellen og på samspillet mellem disse strukturer.

#### **Sammenkobling af projekter på tværs af ordregivere**

Hvis flere ordregivere, fx flere kommuner, med mindre renoveringsprojekter går sammen om et fælles OPP-projekt, kan den samlede projektsum ligeledes øges, samtidig med at transaktionsomkostningerne kun stiger marginalt. Der findes endnu ikke eksempler på danske OPP-projekter, der er udbudt på tværs af forskellige ordregivere.

Et samarbejde på tværs af kommuner vil imidlertid kunne medføre udfordringer, dels i forhold til at strukturere samarbejdet mellem kommunerne, dels i forbindelse med de juridiske rammer omkring projektet.

Et samarbejde mellem offentlige ordregivere kan struktureres på mange forskellige måder afhængig af de involverede parter ønsker. For at opnå fordelene ved at samarbejde vil det være nødvendigt, at projekterne i en vis udstrækning ligner hinanden. Et velfungerende sam-

---

arbejde om et OPP-projekt på tværs af ordregivere forudsætter, at de involverede ordregivere agerer som én bestiller.

---

# Fase 1

## Udbud og kontrakt

OPP-leverandøren i et OPP-projekt findes ved, at den offentlige ordregiver gennemfører et udbud af projektet. Udbuddet skal følge reglerne i udbudsloven. Det er altså de samme regler, der gælder, som for udbud af alle andre bygge- og anlægsprojekter. Udbuddet gennemføres typisk som begrænset udbud eller som konkurrencepræget dialog. I forbindelse med udbuddet skal der udarbejdes en kontrakt. Til standardmodellen er der knyttet to standardkontrakter, der kan anvendes i to modeller (OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering). Læs mere om de to modeller i afsnit 2.2.

### 3.1 Tilbudsgivere

#### Hvem er tilbudsgivere i OPP-projekter?

I OPP-projekter kan tilbudsgiverne – de potentielle OPP-leverandører – være sat sammen på forskellige måder. Typisk er tilbudsgiverne struktureret efter én af to modeller:

- » Et konsortium af private virksomheder, der går sammen som én tilbudsgiver. Konsortiet kan være sammensat på forskellige måder og kan anvende underleverandører.
- » En enkelt virksomhed, der eventuelt inddrager underleverandører i forbindelse med opgaveløsningen.

#### Boks 3.1 Konsortier og konkurrence- loven

Konsortier kan medvirke til at fremme konkurrencen om de offentlige opgaver, når de konkret fører til flere tilbud pr. udbud. Hvis konsortier derimod fører til færre tilbud pr. udbud, vil det som udgangspunkt være til skade for konkurrencen.

Vær opmærksom på, at det kan udgøre en overtrædelse af konkurrenceloven at byde som konsortium på en OPP-kontrakt, hvis en virksomhed kunne have budt på kontrakten alene.<sup>6</sup>

Et OPP-selskab stiftes typisk til lejligheden – et såkaldt Special Purpose Vehicle (SPV). Hvis der er tale om et konsortium, er deltagerne typisk en entreprenørvirksomhed og en serviceleverandør (facility management-firma) samt – i et OPP med privat finansiering (scenarium 1 og 2) – en financier (en bank, pensionskasse eller tilsvarende), som skyder kapital i SPV'et. De underrådgivere, der deltager i udbuds- og projekteringsfaserne (fx arkitekter og ingeniører), er typisk ikke en del af SPV'et, da deres tilknytning til projektet minimeres ved aflevering af anlægget. Det samme gør sig gældende med eventuelle underleverandører i driftsfasen, som er tilknyttet SPV'et. Det er SPV'et, der afgiver tilbud på projektet og således udgør tilbudsgiveren.

<sup>6</sup> Læs mere om konsortiedannelse i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens [Veiledning om konsortiedannelse](#).

---

Den nærmere strukturering af SPV'et kan afhænge af, hvordan den offentlige ordregiver har afgrænset projektet. Eksempelvis kan man forestille sig, at projekter med en stor overvægt af anlægsarbejde især vil tiltrække virksomheder med fokus på entreprenørvirksomhed. Omvendt vil et projekt med lige dele anlæg og drift muligvis i højere grad tiltrække konsortier af entreprenør- og servicevirksomheder. De krav, som den offentlige ordregiver stiller ved prækvalifikationen, har også betydning for, hvilke tilbudsgivere der vælger at afgive tilbud på projektet.

Når tilbudsgiveren er en enkelt virksomhed, indebærer det, at SPV'et består af en enkelt virksomhed – typisk en entreprenørvirksomhed – som tilknytter underleverandører til fx den løbende drift og vedligehold. Ligeledes er der eksempler fra udlandet på, at det er finansieren (en bank, pensionskasse eller tilsvarende), der søger prækvalifikation og efterfølgende sammensætter et team.

Den offentlige ordregiver vil ofte ønske at sikre sig, at tilbudsgiver har tilstrækkelig økonomisk ballast til at kunne levere det ønskede aktiv og efterfølgende drive og vedligeholde det. Derudover kan der allerede ved prækvalifikationen være ønsker om fx at se referencer på den/de valgte arkitekter, ingeniører m.v., hvilket ligeledes får betydning for tilbudsgivernes sammensætning. Typisk vil den offentlige ordregiver også ønske at se referencer på både entreprenører og på leverandører af drift og vedligehold.

#### **Hvilke konsekvenser har tilbudsgiverens sammensætning for projektet?**

Tilbudsgiverens sammensætning har, i udgangspunktet, ingen egentlige udbudsretlige konsekvenser for projektet.

Mere generelt kan tilbudsgiverens sammensætning have konsekvenser i forhold til opgaveløsningen, fx må en entreprenørdrevet tilbudsgiver antages at være mere fokuseret på projekterings- og anlægsfasen end en tilbudsgiver, der inkluderer en virksomhed med erfaring inden for facility management.

### **3.2 Udbudsformer**

#### **Hvilke udbudsformer kan benyttes i forbindelse med OPP?**

I forbindelse med et OPP-projekt skal den offentlige ordregiver gennemføre et udbud af projektet med henblik på at finde den OPP-leverandør, der kan varetage projektet bedst muligt. Selve udbuddet adskiller sig ikke fra at gennemføre udbud af andre ydelser. Det er de samme regler, der gør sig gældende, og de samme processer, der anvendes. Disse regler og processer præsenteres her med fokus på, hvad en offentlig ordregiver, der udbyder et OPP-projekt, skal være særligt opmærksom på.

Når et OPP-projekt overskrider tærskelværdierne<sup>7</sup> i udbudsloven<sup>8</sup>, skal OPP-projektets rådgivningsydelser og byggearbejder udbydes efter udbudsloven. Det vil som hovedregel være tilfældet med OPP-projekter.

Der er fire udbudsformer, som kan være relevante i forbindelse med et OPP-projekt: offentligt udbud, begrænset udbud, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog. Derudover kan et OPP udbydes som et innovationspartnerskab. Udbud med forhandling, konkurrence-

---

<sup>7</sup> I 2016/2017. ca. en mio. kr. (for statslige ordregivere) og 1,5 mio. kr. (for øvrige ordregivere) for rådgivningsydelser og ca. 39 mio. kr. for bygge- og anlægsarbejder. Tærskelværdierne justeres hvert andet år. Se de aktuelle tærskelværdier på [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside](#) – kfst.dk.

<sup>8</sup> Lov nr. 1564 af 15. december 2015 (udbudsloven).



præget dialog og innovationspartnerskabet betegnes som fleksible udbudsprocedurer, fordi de giver mulighed for dialog med tilbudsgiverne undervejs i udbuddet. Offentlige ordregivere kan anvende udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog, hvis ordregivers behov ikke kan imødekommes uden en tilpasning af en eksisterende løsning, eller hvis der er tale om en innovativ løsning. Innovationspartnerskabet kan anvendes, hvis der er tale om en løsning, som ikke allerede er tilgængelig på markedet. Der er således bred adgang til at anvende de fleksible udbudsprocedurer. I relation til de fleksible udbudsprocedurer vil der i det følgende blive fokuseret på anvendelsen af konkurrencepræget dialog. Baggrunden for dette er, at udbud med forhandling og innovationspartnerskabet endnu ikke er blevet anvendt i forbindelse med OPP'er. Fremgangsmåden og de overvejelser, man som ordregiver kan gøre sig i forbindelse med en konkurrencepræget dialog, kan imidlertid i vid udstrækning overføres på udbud med forhandling og innovationspartnerskabet.

### Boks 3.2 De fleksible udbudsprocedurer

Betingelserne for at anvende konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling er sammenfaldende. Derudover giver begge procedurer ordregiver mulighed for at føre en dialog/forhandling med tilbudsgiverne undervejs i proceduren. Formålet er, at ordregiver i sidste ende står med et antal tilbud, som imødekommer ordregivers behov. Forskellen består hovedsageligt i, at tilbudsgivernes tilbud er i centrum i forbindelse med et udbud med forhandling. Forhandlingerne tager således udgangspunkt i, hvordan de modtagne tilbud kan forbedres med henblik på at imødekomme ordregivers behov.

Til forskel herfra er udbudsmaterialet centrum for dialogen ved en konkurrencepræget dialog. Dialogen skal fastlægge, hvorledes ordregivers behov bedst kan opfyldes. Proceduren kan siges at være en konkurrence om udviklingen af selve udbudsgrundlaget.

Innovationspartnerskabet følger proceduren for udbud med forhandling. Til forskel fra de to øvrige procedurer skal innovationspartnerskabet resultere i udviklingen af en løsning, som endnu ikke er tilgængelig på markedet. Adgangen til at anvende proceduren er derfor mere snæver. Derudover består innovationspartnerskabet af en yderligere fase efter kontrakttildelingen: innovationsfasen. I innovationsfasen skal de tilbudte løsningsforslag udvikles.

Læs mere om de fleksible udbudsprocedurer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.<sup>9</sup>

I det følgende beskrives offentligt udbud, begrænset udbud, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog. Konkurrencepræget dialog er beskrevet mere udførligt på grund af denne udbudsproces' forholdsvis komplekse karakter. Fokus er på udbudsprocessen i et OPP-projekt.

I forbindelse med et OPP-projekt må den offentlige ordregiver, der udbyder projektet, ikke vælge andre udbudsformer end dem, der opregnes i udbudsloven.

Herudover er det muligt at gennemføre et OPP som en koncession, hvis der er tale om et projekt, hvor hele eller dele af betalingen for arbejdet udgøres af en ret til at opnå indtjening fra det, der skal anlægges. Det kunne fx være entréindtægter fra en svømmehal eller bompenge fra en vejstrækning. Standardmodellen for OPP er ikke direkte rettet mod koncessioner, men det angives ganske kort, hvad hovedkonsekvenserne af at vælge at gennemføre et OPP-projekt

<sup>9</sup> Læs mere om de fleksible udbudsprocedurer i Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

---

som koncession vil være. Læs mere om OPP som koncession i afsnit 3.4 i *Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP) – Nyanlæg*<sup>10</sup>.

Uanset hvilken udbudsform der anvendes, gælder det for alle udbud, at der aldrig ved et udbud er "frit valg" mellem de indkomne tilbud. Der skal altid vælges den "objektivt" rigtige vinder, altså den tilbudsgiver, der giver det bedste tilbud ud fra et på forhånd fastlagt sæt kriterier – tildelingskriterierne og evalueringsmetode. Den offentlige ordregiver skal derfor indgå kontrakt med den tilbudsgiver, der "objektivt" set har afgivet det bedste tilbud.

Udbudsmaterialet er grundlaget for den videre proces, og det er derfor centralt, at der udarbejdes et godt og tydeligt udbudsmateriale, så de potentielle OPP-leverandører ikke er i tvivl om, hvad der efterspørges.

Før der overhovedet igangsættes et udbud, vil der typisk – særligt ved OPP-projekter – være behov for at få afklaret en række forhold om projektet. Det vil kunne ske ved at gennemføre en indledende markedsundersøgelse med inddragelse af mulige OPP-leverandører i markedet, og først herefter kan selve udbuddet gennemføres.

### **Hvad er en indledende markedsundersøgelse?**<sup>11</sup>

En indledende markedsundersøgelse<sup>12</sup> i et OPP-projekt adskiller sig ikke fra markedsundersøgelser i andre sammenhænge. Regler og proces for en markedsundersøgelse præsenteres her med fokus på, hvad en offentlig ordregiver, der udbyder et OPP-projekt, skal være særligt opmærksom på.

En markedsundersøgelse udgør en mulighed for at drøfte mulige tekniske løsninger med leverandørerne på et marked, inden et udbud påbegyndes.

Ved en markedsundersøgelse benyttes markedet til at indsamle viden om, hvordan det vil være muligt at løse en opgave. På denne måde undgår den offentlige ordregiver, at der bliver fastsat urealistiske eller uhensigtsmæssige krav i udbudsmaterialet, og det øger sandsynligheden for brugbare tilbud.<sup>13</sup>

Ved gennemførelsen af markedsundersøgelsen og dialogen med leverandørmarkedet skal den offentlige ordregiver, der udbyder opgaven, sikre, at reglerne i udbudsloven overholdes. Udbudsloven forpligter ordregiver til at behandle markedsaktørerne lige. De leverandører, der deltager i markedsundersøgelsen, må ikke opnå en konkurrencemæssig fordel i selve udbuddet. Offentlige ordregivere kan fx overveje, om eventuel information, der er givet til deltagerne i markedsundersøgelsen, skal gøres offentlig tilgængelig. Den offentlige ordregiver skal efterfølgende kunne dokumentere processen og resultatet af markedsdialogen.

Med henblik på at sikre ligebehandling og dokumentation kan den offentlige ordregiver vælge den model for markedsundersøgelsen, der er beskrevet i det følgende:

---

<sup>10</sup> Læs mere i *Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP) – Nyanlæg*.

<sup>11</sup> Reglerne for indledende markedsundersøgelser er reguleret i udbudslovens § 39. Det følger heraf: "En ordregiver kan, inden der iværksættes en udbudsprocedure, gennemføre markedsundersøgelser med henblik på at udforme udbuddet og informere økonomiske aktører om ordregiverens udbudsplaner og krav i forbindelse med udbuddet. Ordregiveren kan i den forbindelse have dialog med og modtage rådgivning fra økonomiske aktører. Rådgivningen kan anvendes i planlægningen og gennemførelsen af udbuddet, forudsat at dette ikke medfører en overtrædelse af principperne i § 2 (ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet)."

<sup>12</sup> I det følgende benævnt markedsundersøgelse.

<sup>13</sup> Et eksempel kunne være, at ordregiver ønsker at stille krav til finansieringen i form af, at tilbudsgiver skal kunne stille en bankgaranti fra en bank med en bestemt minimumsklassificering. Det er muligt, at et sådant krav konkret vil udelukke visse eller alle fra at afgive tilbud, da en sådan bankgaranti økonomisk ikke vil være rentabel eller mulig for tiden at opnå.

---

Markedsundersøgelsen kan udformes overordnet som en skriftlig høringsproces med offentliggørelse af en vejledende forhåndsmeddelelse i TED-databasen.<sup>14</sup> Dette kan sikre udbredelse i overensstemmelse med andre annonceringer i EU, sådan at der ikke efterfølgende kan gøres indsigelser mod, at der ikke har været orienteret på behørig vis. Dette kan desuden suppleres med en annoncering i danske og udenlandske medier, der retter sig mod det marked, som kan forventes at have interesse i det pågældende OPP-projekt.

Forhåndsmeddelelsen indeholder de informationer om det forestående udbud, som den offentlige ordregiver ønsker, at markedsaktørerne skal indarbejde i deres svar. Det vil bl.a. omfatte selve emnet for udbuddet – fx anlæg og drift af en skole. Herudover vil forhåndsmeddelelsen indeholde en præcis beskrivelse af rammerne for markedsundersøgelsen. Der vil eventuelt kunne indsættes henvisning til en internetadresse, hvor markedsaktørerne gives adgang til supplerende oplysninger eller baggrundsnotater.

I forhåndsmeddelelsen kan den offentlige ordregiver endvidere angive, hvilke særlige temaer eller problemstillinger som man ønsker at høre interesserede markedsaktørers forslag til. Den offentlige ordregiver skal i den forbindelse forholde sig til, hvordan rettigheder håndteres, så en eventuel benyttelse af forslag ikke kommer i strid med de rettigheder, som disse markedsaktører har, således at der ikke sker en uhensigtsmæssig indsnævring af det potentielle konkurrencefelt. Det vil bl.a. bero på, at der fastsættes et passende abstraktionsniveau for problemstillingerne. Den offentlige ordregiver anbefales at beskrive det forventede detaljeniveau for eventuelle kommentarer fra markedsaktørerne i forhåndsmeddelelsen.

Sidst fastsætter den offentlige ordregiver i forhåndsmeddelelsen en rimelig frist for, at interesserede markedsaktører kan komme med skriftlige kommentarer.

Som alternativ eller supplement til en skriftlig proces vil der også kunne gennemføres en dialog med markedet i form af bilaterale møder med enkelte dialogpartnere. Hvis den offentlige ordregiver vælger at holde møder, er det vigtigt at tilrettelægge rækken af dialogmøder på en sådan måde, at ingen kan siges at opnå en fortrinsstilling på bekostning af andre. Dette kan opnås dels ved at afholde møder med relevante parter, da det herigennem kan sikres, at der ikke gives særlig viden om et kommende udbud til en eller nogle få tilbudsgivere. Dels kan den offentlige ordregiver holde processen for afholdelse af dialogmøderne for øje. Hvis møderne afholdes som en proces med én markedsaktør over en periode og derefter en anden markedsaktør over en periode, kan det have den konsekvens, at den markedsaktør, der er sidst i rækken, høster mere viden af processen end de øvrige aktører. Derfor kan det anbefales, at møderne holdes sideløbende.

Herefter foretager den offentlige ordregiver en evaluering af alle indkomne bemærkninger og implementerer eventuelt forslag i udbudsmaterialet. Evalueringen og en eventuel implementering af forslag skal ske på et objektive og ikke-diskriminerende grundlag. Kommentarer kan fx også give anledning til, at visse dele af udbudsmaterialet ikke gøres til mindstekrav.

En markedsundersøgelse forudsætter ikke, at der efterfølgende sker et udbud, ligesom det ikke forudsætter, at et eventuelt efterfølgende udbud sker i nogen bestemt form. En markedsundersøgelse vil derfor principielt altid kunne anvendes i forbindelse med et OPP-projekt.

---

<sup>14</sup> TED (Tenders Electronic Daily) er en underafdeling af Den Europæiske Unions Tidende, der administreres af Kommissionen. Se mere på [www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu).

---

### **Hvilke udbudsformer kan anvendes i et OPP? Offentligt udbud, begrænset udbud, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog**

Et OPP-projekt er genstand for de samme udbudsregler som andre udbud af bygge- og anlægsprojekter. Der kan således anvendes de samme udbudsformer som i alle andre sammenhænge.

På grund af OPP-projekters karakter er der forskel på, i hvilket omfang forskellige udbudsformer – offentligt udbud, begrænset udbud og konkurrencepræget dialog – er velegnede.

#### *Offentligt udbud og begrænset udbud<sup>15</sup>*

Reglerne for anvendelse af offentlige udbud og begrænset udbud er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet.

For offentligt udbud<sup>16</sup> er det karakteristisk, at det er muligt for enhver at afgive tilbud.

Ved et begrænset udbud<sup>17</sup> kan ordregiver forbeholde muligheden for at afgive tilbud for et begrænset antal virksomheder, der forinden har ansøgt om prækvalifikation. På baggrund af objektive udvælgelseskriterier (fx erfaring, kapacitet m.v.) udpeges herefter de af ansøgerne, der får lov at afgive et tilbud.

Ved et offentligt udbud kan den offentlige ordregiver, der udbyder opgaven, derimod ikke på forhånd frasortere tilbudsgivere. Den enkelte tilbudsgiver skal alene leve op til udbuddets mindstekrav til egnethed for at komme i betragtning.

Når den offentlige ordregiver vælger offentligt udbud eller begrænset udbud, er der kun en meget begrænset mulighed for dialog under selve udbuddet. Der må således kun foretages ændringer, der ikke har karakter af ændring af de grundlæggende elementer i udbudsmaterialet.

Læs mere om offentligt udbud og begrænset udbud i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

#### *Udbud med forhandling<sup>18</sup>*

Reglerne for anvendelse af udbud med forhandling er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet.

Udbud med forhandling giver ordregiver mulighed for at gennemføre forhandlinger med et antal udvalgte virksomheder om deres tilbud med henblik på, at virksomhederne kan tilpasse deres tilbud i forhold til ordregivers behov. Udbud med forhandling giver altså vide rammer for dialog (forhandling) i løbet af proceduren og øger derfor muligheden for, at ordregiver modtager en række egnede og konkurrencedygtige tilbud.

Adgangen til at benytte udbud med forhandling er, i modsætning til offentligt og begrænset udbud, ikke fri.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Udbudsprocedurerne offentligt og begrænset udbud beskrives kun rent oversigtsmæssigt i dette afsnit. For en nærmere gennemgang af reglerne for offentligt og begrænset udbud henvises der til Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

<sup>16</sup> Reglerne for offentligt udbud er reguleret i udbudslovens §§ 56-57.

<sup>17</sup> Reglerne for begrænset udbud er reguleret i udbudslovens §§ 58-60.

<sup>18</sup> Udbud med forhandling beskrives kun rent oversigtsmæssigt i dette afsnit. For en nærmere gennemgang for reglerne for udbud med forhandling henvises der til Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

---

---

Udbud med forhandling består af tre faser:

- » Ansøgningsfasen, hvor den offentlige ordregiver på baggrund af kriterierne for udelukkelse, egnethed og udvælgelse opfordrer et antal ansøgere til at afgive et indledende tilbud og til efterfølgende deltagelse i forhandlingsfasen.
- » Forhandlingsfasen, hvor ordregiver på baggrund af de modtagne tilbud gennemfører et antal individuelle forhandlingsmøder med tilbudsgiverne med henblik på, at tilbuddene kan tilpasses ordregivers konkrete behov.
- » Tilbudsfasen, hvor tilbudsgiverne på baggrund af det endelige udbudsmateriale afgiver endelige tilbud. Tilbuddene evalueres herefter på baggrund af kriterierne for tildeling og den offentliggjorte evalueringsmetode.

#### *Konkurrencepræget dialog*

Reglerne for anvendelse af konkurrencepræget dialog er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet. Når der er tale om et OPP-projekt, er der visse forhold, det er hensigtsmæssigt at holde fokus på.

Konkurrencepræget dialog<sup>20</sup> giver vide rammer for dialog og øger derfor muligheden for, at opgaven kan præciseres i samarbejde med markedet. Det er vigtigt at være opmærksom på, at adgangen til at benytte konkurrencepræget dialog, i modsætning til offentligt og begrænset udbud, ikke er fri.<sup>21</sup>

Udbudslovens §§ 67-72 regulerer proceduren for en konkurrencepræget dialog, der består af følgende overordnede faser:

- » Udarbejdelse og offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse og udbudsmaterialet, herunder evalueringsmetoden
- » Prækvalifikation af ansøgere
- » Modtagelse af løsningsbeskrivelser fra prækvalificerede tilbudsgivere
- » Dialog
- » Fastlæggelse af det endelig grundlag for afgivelse af tilbud
- » Afgivelse af endeligt tilbud
- » Tilbudsevaluering og tildeling af kontrakt.

Udbudsprocessen indledes med offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse. Udbudsbekendtgørelsen er en standardskrivelse, som skal udfyldes i forbindelse med et EU-udbud. En skabelon til bekendtgørelsen kan findes på [www.simap.europa.eu](http://www.simap.europa.eu). Ordregiver skal fastsætte en passende frist for anmodning om deltagelse. Fristen skal som minimum være 30 dage.<sup>22</sup>

I udbudsbekendtgørelsen annoncerer ordregiver efter interesserede tilbudsgivere. I udbudsbekendtgørelsen skal ordregiveren beskrive, hvilke kriterier der gælder for egnethed, udvælgelse og udelukkelse. Derudover skal det angives, hvor mange tilbudsgivere der bliver inviteret til at deltage i dialogen. Når ordregiver har prækvalificeret et antal virksomheder, bliver disse inviteret til at afgive en løsningsbeskrivelse, som danner grundlag for den følgende dialog.

Udbudsbekendtgørelsen skal endvidere angive kriterierne for tildeling. Tildelingskriteriet skal være bedste forhold mellem pris og kvalitet, og underkriterierne skal fremgå enten af udbudsbekendtgørelsen eller af det øvrige udbudsmateriale. Tildelingskriterierne pris og om-

---

<sup>19</sup> Jf. udbudslovens § 61. Læs om, hvornår udbud med forhandling kan anvendes, i Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

<sup>20</sup> Konkurrencepræget dialog er en fleksibel udbudsform, der giver ordregiver og tilbudsgiver mulighed for at føre en dialog om løsningen af en opgave med henblik på at fastlægge, hvorledes ordregivers behov bedst kan opfyldes.

<sup>21</sup> Jf. udbudslovens § 67. Læs om, hvornår konkurrencepræget dialog kan anvendes, i Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

<sup>22</sup> Læs om udbudslovens frister i Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

---

kostninger kan ikke anvendes ved konkurrencepræget dialog. Ordregiver skal være opmærksom på, at det øvrige udbudsmateriale, herunder evalueringsmetoden, skal offentliggøres på samme tid som udbudsbekendtgørelsen.

Selv om der er en pligt til at offentliggøre det samlede udbudsmateriale, medfører karakteren af konkurrencepræget dialog, at det ikke er det endelige udbudsmateriale, der offentliggøres samtidig med udbudsbekendtgørelsen. Udbudsproceduren anvendes i situationer, hvor ordregiver gennem dialog med tilbudsgiverne skal skabe klarhed over, hvilke tekniske, finansielle og juridiske løsninger markedet kan levere. I konkurrencepræget dialog vil de endelige krav først blive fastlagt efter dialogfasen, og det endelige udbudsmateriale fremsendes først til tilbudsgiverne, når dialogen er afsluttet. I det indledende udbudsmateriale skal ordregiver derimod beskrive de mindstekrav, som ordregiveren har til opgaven. Mindstekrav er udtryk for grundlæggende behov, herunder kontraktbetingelser, som ordregiveren hverken vil eller kan gå på kompromis med. Mindstekrav, der er beskrevet i det indledende udbudsmateriale, kan ikke ændres i den efterfølgende dialogproces, og mindstekravene kan have betydning for, hvem der kan deltage i udbudsprocessen. Ordregivere bør derfor nøje overveje, hvilke mindstekrav der stilles.

Ved konkurrencepræget dialog skal ordregiver tage stilling til, hvor mange ansøgere man vil udvælge og opfordre til at deltage i dialogen. Dette skal angives i udbudsbekendtgørelsen. Af udbudsloven følger<sup>23</sup>, at ordregiver skal udvælge mindst tre og maksimalt fem ansøgere, som man opfordrer til at deltage i dialogen. I forbindelse med fastsættelsen af det ønskede antal tilbudsgivere bør forholdene på det konkrete marked tages med i overvejelserne. Antallet af tilbudsgivere i dialogen påvirker også ressourceforbruget for både ordregiver og tilbudsgivere. For ordregiveren kan det være ressourcekrævende at have mange tilbudsgivere med i dialogen, da der skal afholdes flere møder. Det samlede ressourceforbrug for udbuddet stiger ligeledes, hvis der skal deltage mange tilbudsgivere i dialogen. Hver tilbudsgiver skal fx bruge tid på at deltage i møder og skrive tilbud. Ordregiver bør også tage med i overvejelserne, om man ønsker at begrænse antallet af løsninger undervejs i dialogen. Ved begrænsninger undervejs i forløbet skal ordregiver fortsat sikre en vis konkurrence ved den endelige tildeling. Hvis man forudser, at der skal foretages en begrænsning i antallet af løsninger, kan det overvejes, om der skal prækvalificeres flere end tre tilbudsgivere.

Hvis der modtages færre end tre ansøgninger, kan ordregiver opfordre den eller de ansøgere, som lever op til mindstekravene til egnethed, til at deltage i dialogen. Ordregiver bør være opmærksom på, om der kan sikres tilstrækkelig konkurrence om opgaven, hvis der kun deltager få tilbudsgivere i dialogen. Ordregiver kan i den forbindelse overveje, om kravene til egnethed har været for strenge, og at man derved har udelukket andre aktører på markedet fra at deltage.

Ordregiver kan som udgangspunkt ikke udvælge flere end fem ansøgere. Hvis ordregiver alligevel ønsker at udvælge flere end fem, skal det begrundes i udbudsmaterialet. Udbudsbekendtgørelsen skal derudover indeholde oplysninger om, hvorledes dialogfasen forventes at forløbe, herunder om der løbende vil ske en frasortering i antallet af løsninger, hvad der skal drøftes under dialogforløbet, samt om der ydes vederlag for deltagelse i dialogfasen.

I udbudsmaterialet skal ligeledes beskrives, hvilken evalueringsmetode de endelige tilbud vil blive evalueret ud fra.

---

<sup>23</sup> Jf. udbudslovens § 69, stk. 1.

---

Læs mere om offentliggørelsen af evalueringsmetoder i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringsmetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*.<sup>24</sup>

Ud over udbudsbekendtgørelsen skal der udarbejdes en opfordringskrivelse. Opfordringskrivelsen sendes til de udvalgte virksomheder, som den offentlige ordregiver vil opfordre til at deltage i dialogen.

Konkurrencepræget dialog indebærer, at der føres en dialog med det formål at indkredse og fastlægge, hvordan den offentlige ordregivers behov bedst kan opfyldes. Dialogen kan vedrøre alle aspekter vedrørende projektet, herunder tekniske forhold for anlægget, priser, omkostninger, fordeling af risiko, begrænsning af ansvar, garantier og øvrige økonomiske forhold.

Dialogen må ikke føre til ændringer i:

- » Grundlæggende elementer
- » Kriterier for tildeling, herunder evalueringsmetode
- » Mindstekrav<sup>25</sup>.

I forbindelse med konkurrencepræget dialog er det særligt vigtigt at forholde sig til, at potentielle leverandører skal behandles lige. Der må ikke udøves forskelsbehandling, fx ved at give oplysninger, som kan stille nogle leverandører bedre end andre. Hertil kommer, at den offentlige ordregiver ikke uden samtykke må afsløre de løsninger, som en deltager i dialogen har foreslået over for andre deltagere, eller i øvrigt afsløre fortrolige oplysninger, som en deltager i dialogen har meddelt. Dialogforløbene skal altså være parallelle og lukkede.<sup>26</sup> Det kan anbefales, at dialogen opdeles i faser, så antallet af løsninger, der skal diskuteres under dialogen, begrænses. Hensynet til at sikre, at der fortsat skal være konkurrence i forbindelse med den endelige tilbudsafgivelse, skal i den forbindelse inddrages i vurderingen. Begrænsningen i antallet af løsninger skal ske ved anvendelse af de fastsatte kriterier for tildeling.<sup>27</sup>

Når den eller de løsninger, der kan opfylde behovet, er indkredset, afsluttes dialogen. Det endelige udbudsmateriale udsendes, og deltagerne opfordres til at afgive deres endelige tilbud. Tilbuddene udformes med udgangspunkt i det endelige udbudsmateriale. Tilbudsevalueringen sker herefter på baggrund af kriterierne for tildeling og den offentliggjorte evalueringsmetode, som er oplyst i udbudsmaterialet. Da deltagelse i en konkurrencepræget dialog er ganske tidskrævende for alle parter, ses det ofte, at de parter, som har deltaget i dialogen og efterfølgende har afgivet et konditionsræssigt tilbud, men uden at få opgaven tildelt, modtager et vederlag for deltagelsen.<sup>28</sup> Det anbefales, at den offentlige ordregiver overvejer, om dette er relevant i forbindelse med det konkrete projekt.

Læs mere om, hvordan konkurrencepræget dialog gennemføres i forbindelse med et OPP-projekt i standardmodellens drejebog til konkurrencepræget dialog.

---

<sup>24</sup> Læs mere om evalueringsmetoder i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringsmetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*.

<sup>25</sup> Jf. udbudslovens § 70, stk. 2.

<sup>26</sup> Udgangspunktet er således, at dialogen baseres på den enkelte virksomheds løsningsforslag, og kun i den situation, hvor der er givet samtykke, vil elementer fra en løsning kunne bruges generelt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i vejledningen *Udbudsloven – Vejledning til udbudsreglerne*, behandlet spørgsmålet om fortrolighed i forbindelse med dialogen.

<sup>27</sup> Jf. udbudslovens § 70, stk. 3.

<sup>28</sup> Det fremgår af udbudslovens § 68, stk. 2, nr. 2, at ordregiver i udbudsbekendtgørelsen skal tage stilling til, om der ydes vederlag for deltagelse i dialogen.

---

### **Hvordan afgøres det, hvilken udbudsform der skal anvendes i et konkret projekt?**

Reglerne for valg af udbudsformer er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet. Når der er tale om et OPP-projekt, er der visse forhold, det er hensigtsmæssigt at fokusere på.

Udbudsformerne offentligt udbud og begrænset udbud kan altid bruges af en offentlig ordregiver. Udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog må kun anvendes i de tilfælde, som er opregnet i udbudsloven.<sup>29</sup> Det beror på en konkret vurdering af det enkelte projekt, om indkøbet er omfattet af adgangen til konkurrencepræget dialog.

Det bemærkes, at den offentlige ordregiver ikke må vælge udbudsform i strid med ligebehandlingsprincippet. Valget mellem offentligt udbud, begrænset udbud, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog må derfor ikke foretages ud fra det hensyn, at en bestemt potentiel OPP-leverandør skal have en fortrinsposition ved udbuddet.

### **Betingelser for at anvende offentligt udbud og begrænset udbud<sup>30</sup>**

Reglerne for anvendelse af offentligt udbud og begrænset udbud er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet. Når der er tale om et OPP-projekt, er der visse forhold, det er hensigtsmæssigt at holde fokus på.

I et offentligt udbud kan principielt alle afgive tilbud. Derfor er offentligt udbud den udbudsform, der umiddelbart sikrer mest konkurrence. At alle i et offentligt udbud kan afgive tilbud, medfører imidlertid også, at det kan være meget omkostningstungt at udbyde kontrakter af en vis kompleksitet som et offentligt udbud. Ved OPP-projekter vil det typisk forholde sig sådan, at kontrakten er så kompleks, at det ikke giver mening at forsøge sig med et offentligt udbud. Begrænset udbud vil derfor ofte være at foretrække af procesøkonomiske grunde i forhold til offentligt udbud i et OPP.

I forbindelse med OPP-projekter vil det desuden ofte være urealistisk at få brugbare bud, hvis der anvendes offentligt udbud. At afgive tilbud kan nemlig også være meget omkostningstungt – særligt ved komplekse OPP-kontrakter. Et offentligt udbud vil derfor kunne afskrække potentielle tilbudsgivere, da chancen for at vinde udbuddet er mindre ved et offentligt udbud end ved et begrænset udbud.

Derimod vil et begrænset udbud kunne skærpe tilbudsgivernes interesse, konkurrencen og sandsynligheden for brugbare tilbud.

Derfor må det formodes, at begrænset udbud vil være at foretrække frem for offentligt udbud i forbindelse med langt de fleste OPP-projekter.

Som udgangspunkt kan det altså ikke anbefales at anvende offentligt udbud i OPP-projekter. Det kan dog ikke udelukkes, at der kan være tilfælde, hvor et offentligt udbud kan være den mest hensigtsmæssige udbudsform at anvende.

### **Betingelser for at anvende udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog**

Reglerne for anvendelse af udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet. Betingelserne for at anvende udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog er de samme. Nærværende

---

<sup>29</sup> Jf. udbudslovens §§ 61 og 67.

<sup>30</sup> Udbudslovens §§ 55-60 regulerer procedurerne offentligt og begrænset udbud.

---



---

standardmodel fokuserer imidlertid på anvendelsen af konkurrencepræget dialog, og fokus vil i det følgende være på denne udbudsprocedure.

Udbudsloven opstiller en udtømmende liste over de tilfælde, hvor en offentlig ordregiver må gøre brug af konkurrencepræget dialog.<sup>31</sup>

Adgangen til at anvende konkurrencepræget dialog er blevet væsentligt udvidet med vedtagelsen af udbudsloven. Hvis ordregivers behov fx forudsætter en tilpasning af tilgængelige løsninger, vil konkurrencepræget dialog kunne benyttes.<sup>32</sup>

Ordregiver kan endvidere benytte konkurrencepræget dialog, hvis kontrakten omfatter design eller innovative løsninger eller på grund af de retlige eller finansielle forholds kompleksitet. Derudover kan konkurrencepræget dialog anvendes, hvis det ikke er muligt at fastsætte de tekniske specifikationer tilstrækkeligt præcist.

I et OPP-projekt kan det fx være vanskeligt for ordregiveren at præcisere de tekniske vilkår, herunder funktionsdygtighed eller funktionelle krav, for projektet uden at føre en dialog med de udvalgte tilbudsgivere.

I relation til OPP-projekter vil de finansielle vilkår ofte have en særlig kompleks karakter, der taler for anvendelsen af konkurrencepræget dialog.

Det kan altså ikke generelt fastslås, om konkurrencepræget dialog kan anvendes i forhold til et OPP-projekt. Det afhænger af en konkret vurdering af det pågældende projekts karakter, hvor der fx kan lægges vægt på anskaffelsens kompleksitet. Man kan imidlertid forestille sig, at OPP-projekter ofte vil være eksempler på komplekse kontrakter, hvor de fleksible procedurer ikke blot er tilladt, men kan give væsentlige fordele for både den offentlige og den private part.

For en nærmere gennemgang af betingelserne for at anvende konkurrencepræget dialog henvises der til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

### **Hvorfor anvende konkurrencepræget dialog?**

Det kan være hensigtsmæssigt at anvende konkurrencepræget dialog ved komplekse OPP-projekter, fordi det kan sikre en tæt dialog med de deltagende tilbudsgivere og medvirke til, at principielt ethvert forhold af projektet bliver afklaret. Det vil kunne skabe forskellige løsninger fra de potentielle OPP-leverandører – og ikke mindst de mest hensigtsmæssige kontraktvilkår. I forbindelse med et OPP-projekt er risikodelingens økonomiske betydning et eksempel på et forhold, der er meget vanskeligt at fastsætte på forhånd. Her vil det derfor ofte være særligt hensigtsmæssigt at anvende konkurrencepræget dialog.

Valget af konkurrencepræget dialog er imidlertid – trods det begrænsede felt af tilbudsgivere – omkostningstungt. Forløbet i dialogfasen vil kræve, at ordregiveren løbende er meget opmærksom på at behandle tilbudsgiverne lige. Den offentlige ordregiver skal derfor sikre sig, at dialogforløbene er parallelle og lukkede, og at der ikke gives oplysninger, som kan stille nogle potentielle tilbudsgivere bedre end andre.

---

<sup>31</sup> Jf. udbudslovens § 67. Betingelserne for at anvende udbud med forhandling fremgår af udbudslovens § 61.

<sup>32</sup> Jf. udbudslovens § 67, stk. 1, nr. 1, litra a.

### 3.3 Hvad er proceduren for begrænset udbud ved udbud af en OPP-kontrakt?

Begrænset udbud vil som nævnt kunne anvendes frit i forbindelse med et hvilket som helst OPP-udbud. De regler, der gælder i denne sammenhæng, er de samme for OPP-projekter som for alle andre udbud på bygge- og anlægsområdet. Når der er tale om et OPP-projekt, er der visse forhold, det er hensigtsmæssigt at holde fokus på.

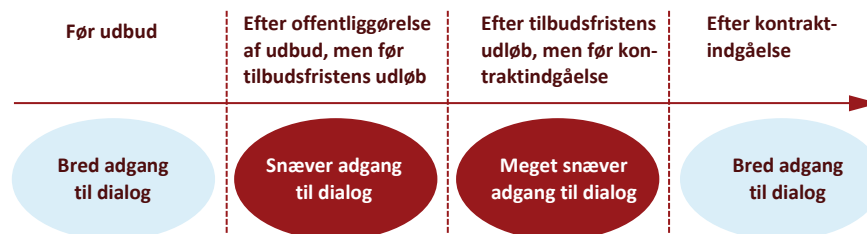
I forbindelse med OPP-projekter kan det anbefales at anvende begrænset udbud i situationer, hvor der enten ikke er adgang til at anvende konkurrencepræget dialog, eller hvor den offentlige ordregiver ikke ønsker at benytte sig heraf. En fordel ved at anvende begrænset udbud kan fx være omkostningsmæssige årsager, idet begrænset udbud som udgangspunkt er væsentligt billigere at gennemføre end konkurrencepræget dialog.

Et begrænset udbud har to faser: en ansøgningsfase og en tilbudsfase.

- » Ansøgningsfasen: I forbindelse med ansøgningsfasen annoncerer den offentlige ordregiver efter potentielle OPP-leverandører, der ønsker at blive prækvalificeret. Annonceringen sker i en udbudsbekendtgørelse, der beskriver kriterierne for egnethed og udvælgelse. Det fulde udbudsmateriale skal være tilgængeligt fra datoen, hvor udbudsbekendtgørelsen offentliggøres. Fristen for at ansøge om at blive prækvalificeret skal være passende og minimum 30 dage. Den offentlige ordregiver skal opstille objektive og ikke-diskriminerende udvælgelseskræterier, som skal bruges til at udvælge de potentielle leverandører, der bliver prækvalificeret. Herudover skal den offentlige ordregiver i udbudsbekendtgørelsen angive det antal potentielle OPP-leverandører, de påtænker at prækvalificere. Ordregiver skal prækvalificere mindst fem ansøgere, men der er ikke fastsat en øvre grænse for, hvor mange der må prækvalificeres. Hvis antallet af ansøgere, der opfylder udvælgelseskræterierne, er lavere end det minimumsantal, som den offentlige ordregiver har lagt sig fast på, kan den offentlige ordregiver nøjes med at prækvalificere de ansøgere, der lever op til kriterierne for egnethed.
- » Tilbudsfasen: Tilbudsfasen indledes ved, at de prækvalificerede ansøgere bliver opfordret til at afgive tilbud. De prækvalificerede leverandører, der ønsker det, skal afgive tilbud inden for ordregiverens fastsatte tilbudsfrist. Fristen skal være passende og minimum 30 dage. De indkomne tilbud evalueres herefter på baggrund af objektive tildelingskræterier. Læs mere om tildelingskræterier i et OPP i afsnit 3.5 om udbudsmateriale.

Selv om mulighederne for dialog er mere begrænsede i forbindelse med begrænset udbud end i den konkurrenceprægede dialog, er det fortsat muligt at gennemføre dialog. Figur 3.1 skitserer disse muligheder.

Figur 3.1 Faser og muligheder for dialog før, under og efter et udbud



Kilde: Udbudsrådet – Dialog ved udbud (2010).

---

Under begrænset udbud er der altså bred adgang til dialog før udbuddet. Denne dialog vil typisk finde sted i forbindelse med den indledende markedsundersøgelse.

Efter offentliggørelsen, men før tilbudsfristens udløb, er adgangen til dialog mere snæver. Ordregiver har i denne del af proceduren mulighed for at supplere og præcisere udbudsmaterialet, men dialogen må ikke føre til, at der sker en grundlæggende ændring af udbudsmaterialet.

Fra tilbudsfristens udløb og til der underskrives en kontrakt, er mulighederne for dialog snævrere, og dialog må kun ske med henblik på at supplere, præcisere eller fuldstændiggøre tilbuddene. Dette skal desuden ske under iagttagelse af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed.

Når kontrakten er underskrevet, åbnes der igen for bred dialog. Der må dog ikke foretages forhandlinger, der resulterer i en grundlæggende ændring af kontrakten.<sup>33</sup>

### 3.4 Drejebog for konkurrencepræget dialog i et OPP

Dette afsnit giver en detaljeret gennemgang af, hvordan en udbudsproces med konkurrencepræget dialog kan tilrettelægges. Standardmodellen indeholder, som nævnt ovenfor i afsnit 3.2 om udbudsformer, ikke en gennemgang af udbud med forhandling. Det påtænkes at udarbejde en selvstændig vejledning om brugen af udbud med forhandling.

#### **Hvad er proceduren for konkurrencepræget dialog i forbindelse med udbud af en OPP-kontrakt?**

Proceduren for konkurrencepræget dialog i et OPP-projekt adskiller sig ikke fra den generelle procedure for konkurrencepræget dialog. Nedenfor præsenteres et forslag til, hvordan en sådan procedure konkret kan gennemføres i forbindelse med et OPP.

Elementer, der er markeret med [ ] i drejebogen, anbefales at tilpasses til det konkrete projekt.

Hovedformålet med at gennemføre et udbud som konkurrencepræget dialog er at få skabt klarhed over, hvilke løsninger, både tekniske, finansielle og juridiske, markedet kan og er villig til at levere, herunder på hvilke vilkår virksomhederne er villige til at levere det ønskede.

Markedet repræsenteres ved en række prækvalificerede potentielle OPP-leverandører, der er interesserede i at afgive tilbud på projektet.

Ved udbud efter reglerne om konkurrencepræget dialog er der i realiteten tre faser, nemlig:

- » Ansøgningsfasen, hvor der på grundlag af udbudsbekendtgørelsens krav til udvælgelseskriterier prækvalificeres et antal virksomheder/konsortier (læs mere om konsortier i afsnit 3.1 om tilbudsgivere), som derefter opfordres til at deltage i dialogen.
- » Dialogfasen, hvor det indkredses og fastlægges, hvordan den offentlige ordregivers behov bedst kan opfyldes, og hvor der er mulighed for at frasortere antallet af løsninger, der skal drøftes.
- » Tilbudsfasen, hvor der på grundlag af det endelige udbudsmateriale afgives endelige tilbud, som evalueres i henhold til tildelingskriterierne.

---

<sup>33</sup> Læs om ændring af kontrakt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

---

---

Efter tilbuddenes afgivelse er der mulighed for en vis afklaring af tilbuddene samt præcisering af uklare elementer, men ikke til egentlige forhandlinger.<sup>34</sup>

Dialogfasen kan gribes an på mange forskellige måder. Nedenfor beskrives nærmere, hvordan en offentlig ordregiver helt konkret kan vælge at håndtere den konkurrenceprægede dialog.

Med den konkurrenceprægede dialog er der åbnet op for den mulighed, at den offentlige ordregiver sammen med hver af de prækvalificerede virksomheder vil kunne drøfte nærmere, hvordan den offentlige ordregivers behov bedst opfyldes. Dialogmøderne har som det væsentligste formål at etablere en hensigtsmæssig ramme for drøftelse af de potentielle OPP-leverandørers oplæg til løsninger. Det er ikke meningen, at dialogmøderne skal indebære forhandling af "færdige tilbud" fra leverandørerne omfattende detaljerede, endelige tekniske og økonomiske beskrivelser.

Et væsentligt formål med den konkurrenceprægede dialog er at fremme, at der i sidste ende indleveres et antal velegnede og konditions-mæssige tilbud, som lader sig evaluere ud fra de opstillede tildelingskriterier.

Af hensyn til udbudsprocessen – og ikke mindst en konstruktiv og effektiv afvikling af dialogfasen – anbefales det, at den offentlige ordregiver på forhånd fastlægger rammerne for dialogen med de potentielle OPP-leverandører. Herunder kan den offentlige ordregiver fastlægge:

- » Hvornår og i hvilket omfang der i dialogen skal fokuseres mest på udbudsmaterialet og/eller tilbudsgivers løsningsforslag
- » En konkret tidsplan for afviklingen af dialogmøder, indlevering af materiale til brug for dialogmøderne etc.

Det anbefales, at fastlæggelsen af indholdet af dialogmøderne afstemmes med de potentielle OPP-leverandører, der indgår i dialogen, sådan at de på forhånd er orienteret om den offentlige ordregivers forventninger til de enkelte dialogmøder.

### **Udbudsproceduren**

Udbudsproceduren indebærer, at der foretages en prækvalifikation af de potentielle OPP-leverandører, der vurderes som bedst egnede til at løfte opgaven målt på udvælgelseskriterier, der er fastlagt i udbudsmaterialet.

Den offentlige ordregiver anbefales at tilrettelægge dialogen med de potentielle OPP-leverandører sådan, at leverandørerne får vid mulighed for at påvirke rammerne for det endelige løsningsforslag og dermed tilbudsgivningen.

Et konkret bud på en udbudsprocedure er nærmere beskrevet i dette afsnit. Hvis proceduren anvendes, skal det bemærkes, at en række forhold med fordel kan eller skal tilpasses det konkrete OPP-projekt.

---

<sup>34</sup> Jf. udbudslovens § 159, stk. 5, som fastsætter: "Ordregiveren kan under overholdelse af principperne i § 2 (ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet) anmode ansøgeren eller tilbudsgiveren om at supplere, præcisere eller fuldstændiggøre ansøgningen eller tilbuddet ved at indsende relevante oplysninger eller dokumentation inden for en passende frist, hvis de oplysninger eller dokumenter, som ansøgeren eller tilbudsgiveren har indsendt i forbindelse med en ansøgning eller tilbud, er ufuldstændige eller fejlbehæftede, eller når der mangler specifikke dokumenter. Anmodningen må ikke føre til, at ansøgeren eller tilbudsgiveren fremsætter en ny ansøgning eller et nyt tilbud."

---

---

### Udvælgelsesfasen

Udbudsprocessen indledes med, at den offentlige ordregiver offentliggør en udbudsbekendtgørelse. Udbudsbekendtgørelsen er en standardskrivelse, som skal udfyldes i forbindelse med enhver udbudsproces. En skabelon til bekendtgørelsen kan findes på [www.simap.europa.eu](http://www.simap.europa.eu). Fristen for anmodning om deltagelse skal være passende og minimum 30 dage. Udbudsbekendtgørelsen danner grundlag for en prækvalifikation af deltagere efter reglerne om begrænset udbud. Samtidig med offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen skal det øvrige udbudsmateriale være tilgængeligt. Tildelingskriteriet skal være ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”, og underkriterierne skal fremgå enten af udbudsbekendtgørelsen eller af det øvrige udbudsmateriale.

I udbudsbekendtgørelsen fastlægges udvælgelseskriterierne for prækvalifikationen. På baggrund af kriterierne skal der søges udvalgt mindst tre virksomheder, som får mulighed for at deltage i dialogfasen og afgive tilbud. Såfremt der er færre end tre virksomheder, der lever op til mindstekravene til egnethed, kan ordregiver fortsætte proceduren med disse virksomheder.

Det kan være relevant på et tidligt tidspunkt at tage hensyn til de potentielle OPP-leverandørers omkostninger ved at medvirke i dialogfasen. Dette er bl.a. baggrunden for, at ordregiver skal begrunde, hvis der prækvalificeres flere end fem ansøgere.

Ved siden af de omkostningsmæssige fordele forbundet med at begrænse antallet af leverandører anbefales den offentlige ordregiver at være opmærksom på, at der fortsat er konkurrence om opgaven. Det er vigtigt, at der er nok potentielle leverandører i spil til at skabe den konkurrence, der skal sikre et optimalt resultat.

Ved udbud af en OPP-kontrakt vil leverandørerne normalt have form af en enkelt virksomhed eller være sammensat i konsortier. Ud over konsortiedeltagerne må det forventes, at en del af tilbudsgiverne vil anvende underleverandører. Læs mere om konsortier i afsnit 3.1 om tilbudsgivere.

### Dialogfasen

Formålet med dialogfasen er, at den offentlige ordregiver gennem drøftelser med de prækvalificerede potentielle OPP-leverandører får indblik i de tekniske løsningsmuligheder samt de økonomiske og juridiske vilkår, der bedst opfylder den offentlige ordregivers behov og ønsker. I princippet kan alle aspekter af kontrakten drøftes under dialogen,<sup>35</sup> men af ressourcemæssige grunde vil det være hensigtsmæssigt, at der er fokus på styring af processen.

Den offentlige ordregiver afsætter en periode til dialogfasen. Det anbefales, at der afsættes en periode, der giver plads til at få fastlagt, hvordan den offentlige ordregivers behov opfyldes bedst. Der skal herunder afsættes tid til, at det drøftes, hvilke tekniske løsninger der er mulige, samt hvilke økonomiske og juridiske vilkår de giver.

For at strukturere processen kan det anbefales, at dialogen opdeles i faser. I så fald skal denne fremgangsmåde være beskrevet i udbudsmaterialet.

Til dialogmøderne kan den offentlige ordregiver i relevant omfang deltage sammen med en eventuel finansiel og juridisk rådgiver på sagen.

---

<sup>35</sup> Dialogen må ikke føre til ændringer i grundlæggende elementer, herunder mindstekrav og kriterier for tildeling.

---

---

Efter hver runde af dialogmøder skal ordregiver overveje, hvorvidt dialogen medfører et behov for at foretage ændringer i udbudsmaterialet. Hvis der foretages en ændring i udbudsmaterialet, skal tilbudsgiverne orienteres herom. Ordregiver kan også beslutte at foretage en begrænsning i antallet af løsninger.

En eventuel begrænsning skal ske på baggrund af de fastsatte kriterier for tildeling. Gør ordregiver brug af denne mulighed, skal underretningen til de tilbudsgivere, hvis tilbud eller løsning bliver sorteret fra, være ledsaget af en begrundelse for, hvorfor tilbuddet eller løsningen er blevet afvist.<sup>36</sup> I det tilfælde vil en begrundet meddelelse om fravælgelsen skulle sendes til denne/disse leverandører senest samtidig med udsendelse af referater og bemærkninger fra dialogmødet. Det skal bemærkes, at der ikke er en pligt til at begrænse antallet af løsninger i løbet af dialogfasen.

Dialogfasen kan startes med et indledende fællesmøde med alle prækvalificerede deltagere. Herefter gennemføres individuelle dialogmøder med hver enkelt tilbudsgiver. Antallet af dialogmøder kan variere. I drejebogen lægges der op til en model med tre dialogmøder. Det vurderes, at tre dialogmøder i mange tilfælde vil være tilstrækkeligt i forbindelse med et OPP-projekt. Det vil altid være en konkret vurdering, om det er tilstrækkeligt med fx to dialogmøder, eller om det er nødvendigt med fx fem dialogmøder. Det forventede dialogforløb skal beskrives i udbudsmaterialet, herunder hvor mange dialogmøder ordregiver forventer at afholde. Dette udelukker ikke, at antallet af dialogmøder justeres undervejs i proceduren. Hvis ordregiver i udbudsmaterialet eksempelvis har beskrevet et dialogforløb med tre dialogmøder og efter den første dialogrunde vurderer, at det kun er nødvendigt med to dialogrunder samlet, vil der altså ikke være noget til hinder for, at ordregiver afviger fra den oprindelige plan. Ordregiveren bør ikke ændre så meget i dialogprocessen, at den gennemføres på en måde, der er grundlæggende forskellig fra den oprindelige plan, der er beskrevet i udbudsmaterialet. Endvidere må ændringen ikke være udtryk for en usaglig forskelsbehandling af tilbudsgiverne.

Undervejs i dialogfasen bør de prækvalificerede tilbudsgivere som i et almindeligt renoveringsprojekt efter AB92 eller ABT93 have mulighed for at besigtige bygningen og eventuelt gennemføre prøver for egen regning. Det bør i det konkrete projekt vurderes, hvornår det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre besigtigelsen. Det vil afhænge af, hvornår i forløbet den offentlige ordregiver ønsker, at den tekniske løsning af opgaven skal drøftes, da bygningsgennemgangen er særlig relevant for tilbudsgivernes tekniske løsning. Det anbefales, at besigtigelsen af bygningen foretages senest inden andet dialogmøde. I mange projekter vil det sandsynligvis give mening at foretage gennemgangen tidligere, fx allerede i forbindelse med det indledende møde. For projekter af stor kompleksitet kan det være relevant med mere end én gennemgang. Det vil i så fald ligeledes være en konkret vurdering for den offentlige ordregiver, hvornår i processen den/de opfølgende besigtigelse(r) bør finde sted.

### **Indledende fællesmøde**

På det indledende møde deltager repræsentanter fra samtlige potentielle OPP-leverandører. På mødet foretager den offentlige ordregiver en overordnet gennemgang af udbudsmaterialet og de nærmere forventninger til dialogfasen. Det anbefales, at der i udbudsmaterialet tages forbehold for at afholde flere dialogmøder end det skemalagte, hvis det under processen viser sig nødvendigt, ligesom det anbefales, at det meddeles tilbudsgiverne, at det er den offentlige ordregiver, der beslutter, hvornår dialogfasen afsluttes.

---

<sup>36</sup> Jf. udbudslovens § 171, stk. 1, nr. 2. Læs nærmere om underretninger i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*.

---

På fællesmødet anbefales det, at der gives mulighed for at stille spørgsmål. Det anbefales også, at der udsendes et skriftligt referat fra mødet til en repræsentant fra samtlige prækvalificerede tilbudsgivere. Det anbefales, at den offentlige ordregiver på forhånd lægger sig fast på at udsende referat fra mødet senest [inden én uge] efter mødets afholdelse.

### **Generelt om dialogmøderne**

Efter fællesmødet gennemføres [tre] dialogmøder med hver af tilbudsgiverne. Dialogforløbene skal være parallelle og lukkede, og den offentlige ordregiver må derfor ikke uden samtykke afsløre de løsninger, som en deltager har foreslået, over for andre deltagere eller i øvrigt afsløre andre fortrolige oplysninger, som en deltager i dialogen har meddelt. Ordregiver skal endvidere dokumentere dialogforløbet.<sup>37</sup> Dokumentationen kan fx være i form af et skriftligt referat, som sendes ud til de enkelte tilbudsgivere.

Til samtlige dialogmøder afsættes der [en arbejdsdag fra kl. 09:00-16:00]. Det anbefales, at dialogmøderne gennemføres under en stram dagsorden, som omfatter drøftelse af de centrale temaer, herunder tværfaglige fokusområder.

Forud for hvert dialogmøde udarbejder de potentielle OPP-leverandører, som deltager i dialogen, et skriftligt oplæg, der kan danne grundlag for dialogen på mødet. Det skriftlige oplæg opbygges sådan, at det kan fungere som disposition for dialogmødet i forhold til de overordnede temaer, som den offentlige ordregiver har udpeget for mødet. Det anbefales, at der udarbejdes en mødeplan, hvor der er angivet en frist for aflevering af oplæg forud for mødet.

Den offentlige ordregivers bemærkninger til OPP-leverandørerne afgives så vidt muligt under mødet, men bemærkningerne kan suppleres ved et referat med yderligere kommentarer, fx omfattende ordregiverens ønsker til optimering af den løsning, som OPP-leverandøren har foreslået.

I de skriftlige oplæg og på dialogmøderne anbefales det, at de potentielle leverandører udfordrer det fulde udbudsmateriale, dvs. – hvis ønsket – kommer med forslag til ændringer af alle bestemmelser i materialet, dog under overholdelse af de temaer, der er programsat til de enkelte møder.

Efter hvert dialogmøde udsendes der et referat til de deltagende potentielle OPP-leverandører. Referaterne skal ikke være offentligt tilgængelige, og det enkelte referat skal derfor kun sendes til den pågældende leverandør. Hvis der på et dialogmøde behandles spørgsmål af generel karakter, der må formodes at kunne have betydning for konkurrencen, skal sådanne spørgsmål udsendes til alle deltagere i den konkurrenceprægede dialog.

For at undgå et unødvendigt ressourceforbrug hos de potentielle leverandører anbefales det, at den offentlige ordregiver tilstræber at meddele, hvis der er forhold i løsningsforslagene eller aftalevilkårene, der klart afviger fra kravene i udbudsmaterialet. Dette bør meddeles i forbindelse med de enkelte dialogmøder og være reflekteret i det efterfølgende referat.

Det nærmere formål med dialogmøderne kan blive uddybet undervejs i forløbet. Det samme gælder indholdet af de potentielle leverandørers skriftlige oplæg samt dagsordenerne.

---

<sup>37</sup> Jf. udbudslovens § 70, stk. 6.

---

---

Det anbefales, at den offentlige ordregiver lægger sig fast på, hvorvidt det skriftlige materiale, der udarbejdes af ordregiveren under dialogen, vil være på [dansk]<sup>38</sup>, på samme vis hvad angår drøftelserne under dialogen.

I tilknytning til et dialogmøde kan der nedsættes arbejdsgrupper, som forbereder enkelte spørgsmål eller problemstillinger til drøftelse på selve dialogmødet.

Det er vigtigt, at der afsættes nok tid imellem de enkelte dialogmøder til, at de private virksomheder kan forberede sig grundigt til de enkelte møder samt indhente eventuelle nødvendige godkendelser og tilladelser. Inden for denne ramme kan det anbefales, at der gennemføres en koncentreret proces, hvor der ikke er for langt imellem møderne. En koncentreret proces vil højst sandsynligt give det mest effektive forløb.

### **Første individuelle dialogmøde**

Formålet med første dialogmøde er at modtage de potentielle leverandørers bemærkninger til udbudsmaterialets krav og ønsker til både tekniske, funktionelle, økonomiske og juridiske vilkår.

Det skriftlige materiale, som den offentlige ordregiver må forvente at modtage fra de potentielle leverandører som grundlag for det første individuelle dialogmøde, kan være forholdsvis overordnet. Det anbefales, at materialet kun forventes at understøtte – fx ved hjælp af overordnede skitser og eksempler – de synspunkter, som leverandørerne måtte have på udbudsmaterialet i lyset af det overordnede indhold i deres løsningsforslag. Netop på grund af det første dialogmødes meget indledende karakter anbefales det, at der ikke opstilles eksakte krav eller forventninger til det skriftlige materiale som grundlag for mødet.

Det er ønsket med det første dialogmøde at modtage de potentielle leverandørers bemærkninger til alle dele af udbudsmaterialet, som efter deres mening kan få betydning for afgivelse af det økonomisk mest fordelagtige tilbud efter de opstillede tildelingskriterier. Den offentlige ordregiver anbefales på forhånd at have oplistet de fokuspunkter, hvor man især har fundet det nødvendigt at modtage input. Den offentlige ordregivers oplistning af fokuspunkter, der skal drøftes under det første dialogmøde, kan med fordel fremgå af dagsordenen for mødet med henvisning til "information til tilbudsgiver".

En dagsorden for det første individuelle dialogmøde kan se således ud:

- a. *Tilbudsgivers overordnede bemærkninger til udbudsmaterialet.* De potentielle leverandører kan her komme med bemærkninger til udbudsmaterialet, herunder forslag til, hvordan udbudsmaterialet vil kunne redigeres med henblik på at opnå det bedst mulige tilbud.
- b. *Tilbudsgivers redegørelse for det helt overordnede indhold i tilbudsgivers forestillinger om opgavens tekniske løsning, herunder sammentænkning af renovering og drift.* De potentielle leverandører bidrager med deres overordnede tanker og ideer om et helhedsbillede til gennemførelse af opgaven, herunder vedrørende hensyn til funktionalitet, teknisk gennemførlighed og omfanget af de efterfølgende driftsforpligtelser.
- c. *Redegørelse for tilbudsgivers organisering i projektet.* Hvis der er tale om et konsortium, anbefales det, at der indgår en redegørelse for den private leverandørs organisering i projektet både internt i virksomheden og imellem de involverede virksomheder

---

<sup>38</sup> Bør fastsættes i forbindelse med det konkrete projekt.

---



(organisationsplan). Formålet med beskrivelsen er at skabe klarhed hos den offentlige ordregiver om, hvem der løser opgaver, herunder fx opgaver med projektering, anlæg og drift af aktivet. Samtidig skal ansvarsfordelingen beskrives. Læs mere om forskellige måder, tilbudsgivere kan organisere sig på, i afsnit 3.1.

- d. *Redegørelse for tilbudsgivers foreløbige forventninger til finansiering<sup>39</sup> bl.a. omfattende information om:*
  - a. OPP-leverandørens forventede typer af finansiering
  - b. Overordnet drøftelse af finansiel tilbudsmodel
  - c. Information om forventede egenkapitalindskydere i virksomheden.
- e. *Bemærkninger til de juridiske vilkår og de fokuspunkter, som er særskilt opregnet i "information til tilbudsgiver".*
- f. *Eventuelt.*

Den offentlige ordregiver udsender på baggrund af det første individuelle dialogmøde supplerende kommentarer og eventuelle præciseringer/ændringer af udbudsmaterialet til samtlige deltagende virksomheder.<sup>40</sup> Det anbefales, at det fremgår, på hvilke punkter den offentlige ordregiver er indstillet på at justere og supplere udbudsmaterialets tekniske, økonomiske og juridiske vilkår m.v., samt hvor de potentielle leverandører får mulighed for at tage forbehold.

Under eller efter mødet kan det desuden tilkendegives over for hver af leverandørerne, hvorvidt den offentlige ordregiver finder det overordnede indhold af løsningen for uholdbar med henblik på, at de kan nærme sig den offentlige ordregivers forventninger under det andet individuelle dialogmøde.

Hvis der ikke er gennemført besigtigelse af bygningen i forbindelse med det indledende fællesmøde, bør denne gennemføres i forbindelse med det første dialogmøde eller i fasen frem til det andet dialogmøde. Besigtigelsen bør under alle omstændigheder være gennemført inden andet dialogmøde.

#### **Andet individuelle dialogmøde**

Formålet med det andet individuelle dialogmøde anbefales at være at komme nærmere en forståelse af de potentielle leverandørers forslag til opgaveløsningen. Herunder kan mødet bruges til at opbygge forståelse for forslag til håndtering af risici, økonomiske og juridiske forhold m.v. Især bør der fokuseres på hovedindholdet i opgavens løsning, og hvorvidt løsningsforslagene lever op til udbudsmaterialets grundlæggende krav og ønsker.

På mødet anbefales det, at der etableres en nærmere afklaring af, hvordan den offentlige ordregivers forventninger bedst matches med leverandørernes løsningsforslag vedrørende de tekniske, kontraktuelle og økonomiske forhold.

Der er på forhånd fastsat en tidsfrist for de enkelte leverandørers indlevering af et samlet løsningsforslag på skitseniveau.

Det foreslås, at skitseforslaget skal tage stilling til og illustrere løsningsforslaget således:

» *Renoveringsarbejdet.* Den private leverandør bedes præsentere:

<sup>39</sup> Såfremt der anvendes et OPP med privat finansiering.

<sup>40</sup> Jf. udbudslovens § 70, stk. 5.

- 
- » Helhedsbillede af opgavens løsning med fokus på funktionalitet samt evt. æstetik, hvis dette er et relevant emne for renoveringen, herunder beskrivelse af økonomien, der knytter sig hertil. Det kan fx forventes at omfatte beskrivelse af løsningsforslag med skitser samt kommentarer og bemærkninger til udbudsmaterialet.
  - » *Teknik.* Den private leverandør bedes præsentere:
    - » Overvejelser, ved hjælp af skitser eller anden form for illustration, om det tekniske hovedindhold.
  - » *Facility management og drift.* Den private leverandør bedes præsentere:
    - » Overvejelser om sammentænkning af renoveringsarbejde og drift
    - » Tanker angående driftsstrategi samt organisering
    - » Overordnet beskrivelse af driftsstrategi, herunder om dele af driften forventes varetaget af den offentlige ordregiver
    - » Overordnet beskrivelse af samarbejdsrelationer mellem OPP-leverandøren og den offentlige ordregiver.
  - » *Finansiering og risikodeling.* For så vidt angår dette punkt, er det centralt at bemærke, at den offentlige ordregiver ikke på dette tidspunkt kan forvente, at der fremlægges endelige og færdige finansieringsforslag. Den private leverandør bedes præsentere:
    - » Foreløbige indikationer vedrørende finansieringsstruktur og risikovurdering heraf samt foreløbig finansieringsomkostning for fremmed- og egenkapital
    - » Foreløbige indikationer af financierens procedurer og status for kreditgodkendelse
    - » Foreløbige indikationer af forventede likviditetsreserver og/eller kredittilsagn til OPP-selskabet
    - » Kommentarer til risikodeling
    - » Kommentarer til overordnede principper i betalingsmekanisme
    - » Definition af funktionsdygtighed
    - » Overordnede principper for opgørelser af nedslag
    - » Yderligere kommentarer til betalingsmekanisme:
      - » Fordeling af tilgængelighed/service
      - » Beregning af nedslag for manglende tilgængelighed og service.
  - » *Kontrakten.* Den private leverandør bedes præsentere:
    - » Forslag til vilkår på de punkter, som den offentlige ordregiver har bedt om bemærkninger til efter det første dialogmøde, og kommentarer til kontrakten både generelt og vedrørende de fokuspunkter, der er særligt opregnet i "information til tilbudsgiver".
  - » *Bemærkninger i øvrigt til udbudsmaterialet og ordregivers refleksioner efter det første individuelle dialogmøde.*

En dagsorden for det andet individuelle dialogmøde kan herefter se ud som følger:

- a. Drøftelse af funktionalitet og evt. æstetik [i renoveringsprojekter, hvor dette er relevant], samt den økonomi, der knytter sig hertil
- b. Drøftelse af teknik, herunder funktionalitet og den økonomi, der knytter sig hertil
- c. Facility management-delen, omfattende drifts- og serviceydelse
- d. Drøftelse af økonomiske og finansielle vilkår omfattet af OPP-kontrakten og bilag til OPP-kontrakten, herunder med fokus på den mulige totaløkonomi i OPP-kontrakten
- e. Drøftelser af juridiske vilkår reguleret i OPP-kontrakten
- f. Drøftelse af kontrakt
- g. Eventuelt.

Med udgangspunkt i det første individuelle dialogmøde drøftes de potentielle leverandørers mere konkretiserede skitseforslag omfattende samtlige forhold nævnt ovenfor.

---

---

Den offentlige ordregiver udsender efterfølgende et referat eventuelt med supplerende bemærkninger til den foreslåede løsning.

### **Tredje individuelle dialogmøde**

Det anbefales, at formålet med det tredje individuelle dialogmøde er at få afklaret nærmere, om de potentielle leverandørers tekniske løsningsforslag er egnet til at opfylde den offentlige ordregivers forventninger, og om der kan findes en ramme for de juridiske og økonomiske vilkår. På tredje dialogmøde kan løsningerne for dele af projektet være på dispositionsforslagsniveau. Dette kan fungere som en illustration for den projekteringsmæssige håndtering af den øvrige del af projektet.

Det er på det tredje individuelle dialogmøde, der skabes en god forståelse for leverandørernes løsningsforslag og den samlede totaløkonomi, der knytter sig til løsningsforslaget. Der vil i vidt omfang være tale om videreførelse af dialogen fra andet individuelle dialogmøde, men på et noget mere detaljeret niveau.

På det tredje individuelle dialogmøde foreslås det, at det skriftlige materiale, som den potentielle OPP-leverandør har udarbejdet, drøftes. Materialet forventes at omfatte leverandørens oplæg til teknisk løsning samt en beskrivelse af totaløkonomi knyttet til valget af forskellige tekniske løsninger og juridiske, økonomiske og finansielle vilkår.

Det anbefales, at der på forhånd er fastsat en frist for, at de enkelte leverandører indleverer et samlet løsningsforslag på dispositionsniveau. Der kan fx stilles krav om, at løsningsforslaget skal omfatte (mindst) følgende:

- » *Funktionalitet samt evt. æstetik [i renoveringsprojekter, hvor dette er relevant].* Den private leverandør fremlægger:
  - » Beskrivelse af forudsætninger, funktioner og funktionalitet, miljø samt evt. æstetiske overvejelser [i renoveringsprojekter, hvor dette er relevant]
  - » [Input fra den offentlige ordregiver angående, hvilket yderligere detaljeringsniveau der forventes].
- » *Teknik.* Den private leverandør fremlægger:
  - » [Input fra den offentlige ordregiver angående, hvilket yderligere detaljeringsniveau der forventes].
- » *Facility management og driftsydelser.* Den private leverandør fremlægger:
  - » [Input fra den offentlige ordregiver angående, hvilket yderligere detaljeringsniveau der forventes].
- » *Finansiering.* Den private leverandør fremlægger:
  - » Præsentation af tilbudsgivers finansielle tilbudsmodel
  - » Finansieringsomkostning for fremmed- og egenkapital
  - » Information om status for kreditgodkendelse
  - » Yderligere kommentarer til betalingsmekanisme
  - » Yderligere kommentarer til risikodeling.
- » *Kontrakt.* Den offentlige ordregiver fremlægger de punkter, hvor der efter tredje dialogmøde er mulighed for fortsat input fra de potentielle OPP-leverandører.

En *dagsorden* for det tredje individuelle dialogmøde kan herefter se ud som følger:

- a. Drøftelse af teknik, herunder funktionalitet og den økonomi, der knytter sig hertil
  - b. Evt. drøftelse af æstetik [i renoveringsprojekter, hvor dette er relevant] og den økonomi, der knytter sig hertil
  - c. Facility management-delen omfattende driftsydelser
-

- d. Drøftelser af juridiske vilkår reguleret i OPP-kontrakten
- e. Drøftelse af finansieringsforhold og præsentation af finansiel tilbudsmodel
- f. Drøftelse af kontraktvilkår
- g. Eventuelt.

Den offentlige ordregiver udsender referat efter dialogmødet.

### **Tilbudsfasen**

Det anbefales at være målsætningen, at der gennem dialogmøderne er blevet skabt en sådan forståelse mellem den offentlige ordregiver og OPP-leverandørerne, at det vil være muligt på grundlag af det endelige udbudsmateriale at skabe en velfungerende konkurrence mellem de egnede tilbud, som kan danne grundlag for indgåelse af en kontrakt.

Tilbuddene skal indeholde det materiale og de beskrivelser, der kræves i det endelige udbudsmateriale. Dette indebærer især, at hver tilbudsgiver i sit tilbud respekterer udbudsmaterialet ved opfyldelse af de krav, der er opstillet. Tilbudsgiverne bør kun på de punkter, hvor den offentlige ordregiver har givet mulighed for afvigelser, komme med ændringsforslag, der ikke umiddelbart læner sig op ad veldefinerede krav opregnet i udbudsmaterialet.

På denne baggrund bør den offentlige ordregiver sende en sammenfatning af udbudsmaterialet til de potentielle OPP-leverandører med henblik på, at de kan afgive tilbud. Der fastsættes en frist for afgivelse af tilbud fra samtlige tilbudsgivere.

Efter fristens udløb foretager den offentlige ordregiver en evaluering af de indkomne tilbud på grundlag af kriterierne for tildeling. Herefter meddeler ordregiveren tilbudsgiverne, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige.

Endelig afholder den offentlige ordregiver et møde med den vindende OPP-leverandør med henblik på en teknisk afklaring og drøftelse inden kontraktunderskrivelse, herunder færdiggørelse af eventuelle konkrete bilag m.v.

### **3.5 Udbudsmateriale**

#### **Skal et udbudsmateriale til et OPP-projekt indeholde andet end et almindeligt udbudsmateriale?**

Udbudsmaterialet til et OPP-projekt skal i princippet indeholde det samme som i ethvert andet udbud, men kontraktens omfang, herunder ydelser og varighed, vil normalt betyde, at udbudsmaterialet er mere omfangsrigt end ved traditionelle udbud. Udbudsmaterialet skal bestå af en udbudsbekendtgørelse og eventuelle uddybende materiale. Det vil typisk være kontrakt og bilag, herunder kravspecifikation. I udbud, hvor der anvendes konkurrencepræget dialog, vil disse dokumenter typisk ikke være færdigudviklede på udbudstidspunktet, idet den konkurrenceprægede dialog skal anvendes til at fastlægge de nærmere forhold i kontrakten, bl.a. funktionskravene. I dette tilfælde kan den offentlige ordregiver anvende et midlertidigt udkast til kontrakt og bilag eller alternativt udarbejde et dokument, der angiver de nærmere krav og betingelser i projektet.

Kravspecifikationen, der er et bilag til kontrakten, vil i et OPP typisk primært være baseret på funktionskrav snarere end aktivitetskrav.

Ligesom i andre udbud er det centralt, at udbudsmaterialet er klart udformet. Det anbefales således, at udbudsmaterialet er en tydelig og utvetydig tekst, så de potentielle OPP-leverandører ikke er i tvivl om, hvad den offentlige ordregiver efterspørger i projektet.

---

### Hvordan udformes de tekniske specifikationer (kravspecifikationer), så der sikres handlerum til den private part?<sup>41</sup>

I forbindelse med et OPP-projekt skal der – ligesom i andre udbud – udarbejdes en kravspecifikation, som omfatter det renoveringsarbejde, der skal udføres, de tilknyttede drifts- og vedligeholdelsesydelse samt eventuelle serviceydelser, afhængig af hvordan projektet er afgrænset. Kravspecifikationen vil typisk være det første bilag til OPP-kontrakten. Det er tilfældet i den OPP-kontrakt, der er tilknyttet standardmodellen.

Kravspecifikationen har til formål at beskrive de ydelser, der skal leveres af den private part. I et OPP-projekt anbefales det, at den offentlige ordregiver anvender funktionskrav, således at der udvikles en kravspecifikation baseret på funktionskrav. Ved at anvende funktionskrav kan den offentlige ordregiver skabe frihed for leverandøren til at udvikle opgaveløsningen løbende og dermed skabe plads til at udvikle totaløkonomiske, innovative løsninger.

Udbud med funktionskrav er ikke en udbudsform, men en måde at håndtere udbud på. Det at anvende funktionskrav indebærer en anderledes tilgang til kravspecifikationen. Grundlæggende indebærer funktionskrav, at den offentlige ordregiver sætter fokus på de funktioner, der ønskes understøttet med udbuddet. Ved brug af funktionskrav lægges der således mindre vægt på de metoder og arbejdsgange, som OPP-leverandøren skal anvende for at nå frem til de ønskede leverancer, resultater og effekter. Funktionskrav er altså et alternativ til de mere klassiske aktivitetskrav. Ved aktivitetskrav er fokus på, hvordan opgaven skal løses. Til forskel herfra lægges der ved funktionsudbud vægt på outputtet af ydelsen.

Der kan skelnes mellem tre typer af funktionskrav:

- » Krav til leverancen, fx krav til kvaliteten eller til den leverede service
- » Krav til resultatet af leverancen
- » Krav til effekten af leverancen.

Formålet med at anvende funktionskrav i et OPP er at undgå, at kravene begrænser OPP-leverandørens muligheder for at sikre en hensigtsmæssig drift. Samtidig er det naturligt nødvendigt for den offentlige ordregiver at stille krav til den ydelse, der indkøbes. Hvordan denne balance opnås bedst, må vurderes konkret fra projekt til projekt.

I et OPP-projekt forventes det, at det samlede resultat kan optimeres økonomisk og/eller kvalitetsmæssigt ved at tænke den efterfølgende drift ind i renoveringsarbejdet. De private leverandører, som byder på opgaven, kan på baggrund af funktionskravene vurdere begge faser. Herigennem gives der mulighed for, at de kan udvikle den løsning, der konstruktionsmæssigt, vedligeholdelsesmæssigt og driftsmæssigt er optimal for det samlede projekt. Jo mere rummelig en kravspecifikation er, des bedre kan den private part udnytte sin viden og sine kompetencer til optimering og til at skabe synergi mellem renoveringsfasen og den efterfølgende drifts- og vedligeholdelsesfase. Jo større rummelighed der er i kravspecifikationen, des større potentielle gevinster kan der være for såvel den offentlige ordregiver som OPP-leverandøren. Som udgangspunkt anbefales det derfor, at kravspecifikationen er rummelig.

Kravspecificering handler også om at prioritere. Jo flere krav der stilles, des mere koster det som regel. Der bør derfor fokuseres på, at kravspecifikationen er så simpel som muligt. Det anbefales derfor, at kravspecifikationen udformes, så den afspejler de reelle behov og den mulige økonomiske ramme og ikke udvikler sig til en ønskeliste. Samtidig vil det ved udarbej-

---

<sup>41</sup> Reglerne for de tekniske specifikationer er reguleret i udbudslovens §§ 40-45.

---

delsen af funktionskravene være hensigtsmæssigt at sikre, at eventuelle fremtidige brugere af anlægget med flere bliver hørt.

### Hvordan evalueres tilbud i et OPP-projekt?

Tildelingskriterier og evalueringsmetoder i et OPP-projekt adskiller sig heller ikke fra traditionelle former for udbud.

Anvendelsen af tildelingskriterierne og evalueringsmetoder er et vigtigt led i at opnå de fordele, som kan opnås gennem et OPP. Ved at tilrettelægge tildelingskriterierne optimalt gives de nødvendige incitamenter til den private part til at sammentænke renovering og drift.

Som udgangspunkt bør tildelingskriteriet være "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Hvis der anvendes konkurrencepræget dialog, er det obligatorisk at anvende dette tildelingskriterium.<sup>42</sup> Det anbefales, at pris indgår i underkriterierne. Øvrige underkriterier vil variere, afhængig af hvilken bygning der skal renoveres, og hvilke ydelser der indgår i projektet.

I forbindelse med den nærmere specifikation af underkriterier kan det anbefales:

- » At der i forbindelse med vurderingen af funktionaliteten både er fokus på anlægsløsningen og den efterfølgende løsning af drift og vedligeholdelse
- » At der i forbindelse med vurderingen af anlægsarbejdet tages hensyn til kontraktens genstands funktionssammenhæng (det vil sige de tanker, der ligger bag den funktionalitet, der skabes i forbindelse med anlægsarbejdet, fx rumdisponering eller fleksibilitet)
- » At der i forbindelse med vurderingen af den efterfølgende drift og vedligeholdelse tages hensyn til den drifts- og vedligeholdsstrategi, der indgår i tilbuddet (fx hvordan vedligeholdet er tilrettelagt med hensyn til eventuelle gener for brugerne)
- » At det ved priskriteriet er den samlede nutidsværdi af alle betalinger indeholdt i kontrakten, der bedømmes.

Læs mere om evaluering af tilbud i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringemetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*.<sup>43</sup>

### Hvordan kan en offentlig ordregiver forholde sig til referencerente i forbindelse med udbud af et OPP?

I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet til et OPP-projekt anbefales den offentlige ordregiver at være særligt opmærksom på, om og hvordan der skal anvendes en referencerente.

I de fleste tilfælde finansierer OPP-leverandøren sit projekt ved at optage et lån. Lånet optages, når OPP-kontrakten indgås, men der kan være stor forskel mellem renteniveauet på indgåelsestidspunktet og tidspunktet for afgivelse af OPP-leverandørens tilbud, da udbudsfasen ofte kan være forholdsvis langvarig. Det betyder, at forudsætningerne for OPP-leverandørens tilbud kan ændre sig væsentligt frem til tidspunktet for kontraktindgåelsen.

Denne risiko kan håndteres på forskellige måder. En mulighed er, at der slet ikke gøres noget. Det kan være en acceptabel fremgangsmåde i mindre eller kortvarige projekter. I større, langvarige projekter vil OPP-leverandørens prissætning af denne risiko have væsentlig betydning

<sup>42</sup> Jf. udbudslovens § 72, stk. 1.

<sup>43</sup> Læs mere om evalueringsmetoder i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringemetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*.

---

for det afgivne tilbud. For at håndtere risikoen kan der anvendes en referencerente for alle tilbud, hvilket samtidigt er med til at gøre tilbuddene sammenlignelige. På tidspunktet for OPP-kontraktens indgåelse genberegnes tilbuddet ud fra det faktiske renteniveau.

Den referencerente, der vælges, kan have stor betydning for OPP-leverandøren. Det anbefales at anvende en passende kommerciel referencerente.

### 3.6 Afdækning af den eksisterende bygnings tilstand

#### Paradigme for afdækning af den eksisterende bygnings tilstand

I forbindelse med udbuddet er det vigtigt, at ordregiveren skaber en høj grad af gennemsigtighed for tilbudsgiverne om den eller de bygninger, der er udgangspunkt for projektet. Idet den vindende tilbudsgiver skal overtage ansvaret for den eksisterende bygning i kontraktperioden, er bygningens tilstand meget vigtig at kende til, dels for at skabe sikkerhed for de potentielle leverandører omkring projektet, dels for at undgå, at leverandørerne øger prisen for opgaven i uhensigtsmæssig grad for at sikre betaling i tilfælde af, at der afdækkes større problemer i den eksisterende bygning.

For at skabe denne gennemsigtighed bør ordregiver gennemføre en analyse af den eksisterende bygning med henblik på at lægge de oplysninger, som det er nødvendigt for tilbudsgiverne at kende, frem i forbindelse med udbuddet.

Til standardmodellen for OPP til renovering er der udviklet et paradigme for denne bygningsanalyse. Paradigmet har til formål at vejlede i, hvordan en sådan bygningsanalyse kan gennemføres, og i hvilket omfang ordregiver bør undersøge den eksisterende bygning. Samtidig kan paradigmet sikre, at bygningsanalysen er let genkendelig blandt markedets aktører. Anvendelse af paradigmet kan således bidrage til at nedbringe de transaktionsomkostninger, der er knyttet til projekterne. Paradigmet kan findes på [www.kfst.dk/opp](http://www.kfst.dk/opp).

Der er tale om et standardiseret paradigme, og det vil være nødvendigt at tilpasse bygningsanalysen i forbindelse med det konkrete projekt, herunder at vurdere, om noget bør undersøges yderligere, eller om noget kan udelades.

Det skal bemærkes, at selv om paradigmet anvendes, må det forventes, at tilbudsgivere pålægger et vist risikotillæg i deres pris for at overtage risikoen for anlægget.

#### Hvordan anvendes paradigmet for afdækning af bygningens tilstand i forbindelse med et udbud?

Det paradigme for bygningsanalyse, der er udviklet til brug for standardmodellen for OPP til renovering, kan anvendes til at udarbejde en rapport, som ordregiver kan lægge frem i forbindelse med udbuddet.

Det anbefales, at de potentielle leverandører får mulighed for at se bygningen og eventuelt gennemføre prøver, inden de skal afgive tilbud. Afhængig af ejendommens størrelse og karakter vil det ofte være hensigtsmæssigt med en indledende fælles gennemgang for alle tilbudsgivere, hvor fx en kommuneingeniør (eller den tekniske chef/direktør) viser rundt i ejendommen. Rundvisningen bør være grundig og vil måske have en varighed af en halv dag. Endvidere vil det ofte være hensigtsmæssigt, at tilbudsgiverne får adgang til ejendommen på egen hånd, evt. under opsyn af en teknisk medarbejder eller lignende. Det er vigtigt af hensyn til ligestillingen mellem tilbudsgiverne, at rundviseren sørger for, at der gives de samme oplysninger til alle tilbudsgivere. Rundviseren må således fx ikke fortælle én tilbudsgiver om problemer med varmesystemet uden at fortælle de øvrige tilbudsgivere om de samme problemer. Samtidig bør eventuelle spørgsmål til ejendommen, som én tilbudsgiver stiller under sin individuelle gennemgang, håndteres igennem den spørgsmål-svar-procedure, der gennemføres i forbin-

---

delse med udbuddet, således at alle tilbudsgivere er i besiddelse af ens oplysninger fra ordregiver.

Eventuelle uddybende prøver, som tilbudsgiverne udfører, bør gennemføres for tilbudsgivernes egen regning. Det er en konkret vurdering i det enkelte projekt, om det vil være hensigtsmæssigt at give tilbudsgiverne mulighed for at gennemføre egne prøver.

Når der er indgået kontrakt, anbefales det, at OPP-leverandøren gives tid til at afprøve oplysningerne i bygningsanalysen i form af en validerings- og efterprøvningsfase. Herefter overtager OPP-leverandøren risikoen for den eksisterende bygning. Denne model anvendes i OPP-kontrakterne.

### **Hvad er validerings- og efterprøvningsfasen?**

Validerings- og efterprøvningsfasen er en periode, hvori OPP-leverandøren kan gå bygningen grundigt igennem. I denne periode har OPP-leverandøren mulighed for at gøre indsigelser, hvis der afdækkes forhold, der er markant anderledes end de forhold, der blev præsenteret i den fremlagte rapport om bygningens tilstand.

Formålet med validerings- og efterprøvningsfasen er at give OPP-leverandøren en ekstra sikkerhed for ikke pludselig at stå med ansvaret for væsentligt fejl og mangler ved den eksisterende bygning og dermed at sikre, at OPP-leverandøren ikke sætter prisen for projektet unødigt højt.

Længden af validerings- og efterprøvningsfasen bør afhænge af, hvilken bygning der skal renoveres. Det anbefales, at fasen fastsættes til en længde, der sikrer, at OPP-leverandøren har tid til at undersøge bygningen grundigt. Som udgangspunkt foreslås det, at validerings- og efterprøvningsfasen fastsættes til mellem 3 og 12 måneder. Der vil dog altid være tale om en konkret vurdering, og i visse projekter kan det ikke udelukkes, at det er nødvendigt at fastlægge en længere tidsramme for denne fase.

Hvis der afdækkes forhold i validerings- og efterprøvningsfasen, der adskiller sig markant fra de forhold, der er skitseret i rapporten, vil den offentlige ordregiver efterfølgende skulle finde en løsning, der sikrer samme økonomiske balance mellem de to parter. Løsningen kan fx være, at kravspecifikationen eller driftsbetalingerne tilpasses. Det anbefales, at kontrakten mellem parterne indrettes således, at ordregiveren altid har mulighed for at vælge en løsning, der ikke indebærer en prisstigning. Dette har til formål at give ordregiveren budgetsikkerhed i forbindelse med indgåelse af kontrakten. En sådan bestemmelse indgår i den OPP-kontrakt, der er knyttet til standardmodellen.

Da oplysningerne i bygningsrapporten skal kunne efterprøves og gøres til genstand for en eventuel forhandling, er det centralt, at oplysningerne i så vidt muligt omfang er af en faktisk karakter, der ikke åbner for diskussion. Således bør fx oplysninger om restlevetid undgås.

Det skal bemærkes, at det må forventes, at OPP-leverandøren ofte vil lægge et vist risikotillæg til sin pris for at varetage risikoen for den eksisterende bygning, selv om der anvendes en løsning, hvor en bygningsanalyse lægges frem, og der gives mulighed for validering og efterprøvnings af oplysningerne efter kontraktindgåelse. Et sådant tillæg vil gøre den samlede pris for projektet dyrere i en eller anden grad – afhængig af hvor stor en risiko der følger med bygningen. For denne ekstra pris køber ordregiver sig fri af risikoen for prisstigninger i forbindelse med eventuelle fund af problematiske forhold i bygningen under OPP-kontrakten. Det vil variere fra projekt til projekt, hvor stort dette risikotillæg vil være. Det vil være en konkret vurdering i det enkelte projekt, om prisen for at give risikoen for den eksisterende bygning videre til OPP-leverandøren er for høj til at gøre op for denne gevinst.

En vej til at nedbringe den pris, som OPP-leverandøren ofte må forventes at tage for at overtage risikoen for den eksisterende bygning, kan være at åbne for, at den offentlige

---



ordregiver deler risikoen for meget omfattende uforudsigelige forhold med OPP-leverandøren. Hvis denne løsning anvendes, vil den offentlige ordregiver konkret skulle dele udgiften med OPP-leverandøren, hvis der efter udløbet af efterprøvnings- og valideringsfasen findes afvigelser fra de oplysninger, der blev lagt frem i bygningsanalysen, der medfører øgede omkostninger, der overstiger en bestemt andel af kontraktsummen, fx 30 procent. En sådan bestemmelse er udformet til brug for OPP-kontrakterne. Bestemmelsen fremgår af vejledningen til kontrakterne og kan klippes ind i selve kontrakten, hvis den offentlige ordregiver ønsker at gøre brug heraf. Hvis bestemmelsen anvendes, vil det reducere OPP-leverandørens risiko, hvilket kan være med til at nedbringe prisen for projektet. En offentlig ordregiver, der vælger denne løsning til, bør være opmærksom på, at en sådan løsning til gengæld vil skabe en større usikkerhed for ordregiveren. Det skyldes, at ordregiver går glip af den budgetsikkerhed i hele kontraktperioden, som man ellers typisk opnår i OPP-projekter, fordi prisen for projektet lægges fast ved kontraktindgåelse.

### **Hvordan undgår man inhabilitet for konsulenter, der udarbejder analysen af bygningens tilstand?**

Den bygningsanalyse, som det anbefales, at der gennemføres i forbindelse med et OPP-renoveringsprojekt, kan den offentlige ordregiver enten udføre selv eller udbyde til en privat leverandør. Hvis ordregiveren vælger at trække på en privat leverandør, kan det være relevant at overveje, om den virksomhed, der løser opgaven, som følge af inhabilitet er afskåret fra at blive prækvalificeret eller afgive tilbud, når selve OPP-projektet udbydes.

I udbudsretlig sammenhæng betegner inhabilitet den situation, at en virksomhed som følge af forudgående kontakt mellem ordregiveren og virksomheden er afskåret fra at deltage i udbuddet som tilbudsgiver, fordi virksomheden ved den forudgående kontakt har opnået en konkurrencefordel, der strider mod princippet om ligebehandling.

Udbudsloven tager stilling til den situation, hvor en virksomhed har været involveret i forberedelsen af udbudsproceduren.<sup>44</sup> Ordregiver er i disse situationer forpligtet til at træffe passende foranstaltninger for at undgå, at konkurrencen fordrejes på grund af den pågældende virksomheds deltagelse i det efterfølgende udbud. Ordregiver skal som minimum:

- a. Så vidt muligt sikre, at relevante oplysninger, der er udvekslet i forbindelse med en økonomisk aktørs involvering i udbudsproceduren, indgår i udbudsmaterialet, og
- b. Fastsætte tidsfristerne for modtagelse af ansøgninger og tilbud, så de udligner den tidsmæssige fordel, som en økonomisk aktør kan have opnået ved involvering i forberedelsen af udbuddet, herunder ved dialog med og rådgivning modtaget fra økonomiske aktører.

Foranstaltningerne har til formål at sikre, at ansøgere og tilbudsgivere kan deltage i udbuddet på lige vilkår, således at konkurrencen ikke fordrejes.

Der er således tale om en balancegang for ordregiveren, når spørgsmålet om rådgiverhabilitet skal afgøres. Vurderingen af, om en rådgivende virksomhed i det konkrete tilfælde er inhabil og bør udelukkes fra udbudsprocessen, bør foretages af den offentlige ordregiver så tidligt som muligt, og en beslutning om udelukkelse af en virksomhed som følge af inhabilitet bør meddeles virksomheden snarest muligt.

Praksis viser, at inhabilitet rammer hele den rådgivende virksomhed, selv om de medarbejdere, der foretager bygningsanalysen, ikke medvirker ved selve prækvalifikationen eller tilbuds-

<sup>44</sup> Jf. udbudslovens § 39, stk. 2.

---

givningen. Tilsvarende gør sig gældende, hvis en potentiel tilbudsgiver indgår i samme koncern som den virksomhed, der har udarbejdet bygningsanalysen.<sup>45</sup>

Hvis det ikke er muligt ved mindre indgribende foranstaltninger at udligne den rådgivende virksomheds konkurrencefordel, skal ordregiver udelukke virksomheden fra at deltage i udbuddet.<sup>46</sup>

I relation til det forudgående analysearbejde kan ordregiver endvidere overveje følgende handlemuligheder:

- » I forbindelse med udarbejdelsen af bygningsanalysen bør man som ordregiver sikre, at det er konkretiseret i opgavebeskrivelsen for den rådgivende virksomhed, hvilke forhold bygningsanalysen skal omfatte. Dette har til formål at sikre, at der er tale om en klart afgrænset opgave.
- » Ordregiver skal sikre sig, at den rådgivende virksomheds aktiviteter, råd og forslag i forbindelse med udarbejdelsen af bygningsanalysen dokumenteres, således at man bevarer muligheden for efterfølgende at vurdere habilitetsspørgsmålet. Den løbende dokumentation skal endvidere tjene til, at ordregiver kan indarbejde alle relevante dele heraf i det efterfølgende udbudsmateriale.
- » Ordregiver skal sikre, at al relevant information videreformidles til samtlige tilbudsgivere, således at rådgiverens virksomheds eventuelle fordel med hensyn til viden fjernes. Det betyder, at alle oplysninger, som virksomheden måtte have indsamlet, bearbejdet eller være blevet gjort bekendt med, skal indgå i udbudsmaterialet eller på anden måde videregives i forbindelse med udbuddet. Det gælder selvsagt selve bygningsanalysen og kan fx omfatte eventuelle referater med videre, som er udarbejdet undervejs i forløbet. Man kan som ordregiver eventuelt med fordel vælge at offentliggøre disse løbende undervejs i forløbet – og inden udbuddet – med henblik på at fremme adgangen til informationen og skabe åbenhed for alle potentielle tilbudsgivere på et tidligt tidspunkt, fx ved oprettelse af en særlig hjemmeside, hvor al information løbende lægges ud. Alternativt kan ordregiveren afholde et grundigt informationsmøde for potentielle tilbudsgivere ved udbudsprocessens start med henblik på at videreformidle alle relevante oplysninger til alle tilbudsgivere. Ordregiver bør være opmærksom på, at videregivelse af de samme oplysninger på forskellige tidspunkter kan udgøre forskelsbehandling.
- » Ordregiver bør generelt sikre et klart, entydigt og fyldestgørende udbudsmateriale med en tilpas detaljeringsgrad, således at den rådgivende virksomhed ikke har en fordel i form af større kendskab til den udbudte opgave, end hvad der afspejles i det skriftlige materiale.
- » Alle tilbudsgivere bør have mulighed for besigtigelse af bygningen i projektet. Besigtigelsen kan arrangeres, så alle tilbudsgivere besigtiger lokaliteten samtidig. På denne måde kan det undgås, at visse tilbudsgivere har haft bedre forhold end andre, eller at forløbet har givet mulighed for forhandling for visse tilbudsgivere. Hvis potentielle tilbudsgivere gives mulighed for individuelt at foretage undersøgelser på lokaliteten, bør man som ordregiver sikre sig fornøden dokumentation for forløbet og for den eventuelle kontakt mellem ordregiveren og tilbudsgiverne med henblik på efterfølgende at kunne vurdere, om tilbudsgiverne fortsat er behandlet lige.

---

<sup>45</sup> Jf. lovforslag nr. 19, 2015-2016, de specielle bemærkninger til udbudslovens § 39.

<sup>46</sup> Jf. udbudslovens § 39, stk. 3, jf. § 136, nr. 2.

---

- 
- » Ordregiver skal tage hensyn til, om rådgivervirksomheden har opnået et særligt tidsmæssigt forspring ved at have udarbejdet bygningsanalysen og således har været bekendt med de oplysninger, der er relevante for tilbudsgivningen, langt tidligere end de øvrige potentielle tilbudsgivere. Man skal derfor som ordregiver fastsætte en passende lang tidsfrist for tilbudsafgivelse, så den pågældende virksomhed har opnået en tidsmæssig fordel i udbudsprocessen.

Hvis disse tiltag iagttages, er det normalt muligt at udligne en eventuel fordel for den rådgivende virksomhed, således at denne virksomhed efterfølgende kan deltage som tilbudsgiver i udbuddet af selve OPP-projektet. Det vil altid være en konkret vurdering, om der er sket en udligning af konkurrencefordelen.

### 3.7 OPP-standardkontrakt

Standardmodellen for OPP til renovering, drift og vedligeholdelse indeholder en standardkontrakt i to varianter til henholdsvis OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering. Find standardkontrakterne på [www.kfst.dk/opp](http://www.kfst.dk/opp).

Til kontrakterne hører en række bilag. For visse af disse bilag er det muligt at søge inspiration i standardkontrakten. De øvrige bilag skal udformes i forbindelse med det konkrete projekt. Find standarder for nogle af bilagene på [www.kfst.dk/opp](http://www.kfst.dk/opp).

Umiddelbart vil OPP-kontrakter typisk indeholde følgende bilag:

- Bilag 1: *Funktionsbaserede krav.* Bilaget angiver de krav, den offentlige ordregiver stiller til renoveringen. Bilaget angiver endvidere de krav, den offentlige ordregiver stiller til vedligeholdelse og drift af anlægget i aftaleperioden, samt eventuelle andre ydelser i projektet. Kravene beskrives på funktionsniveau.
- Bilag 2: *Tilbud fra OPP-selskabet.* Bilaget består af OPP-selskabets tilbud, som udarbejdes af OPP-selskabet på baggrund af udbudsmaterialet.
- Bilag 3: *Betalingsmekanisme.* Betalingsmekanismen angiver modellen for fradrag og eventuel bonus, som er knyttet til OPP-selskabets opfyldelse af kontraktens krav. På baggrund af denne kan betalingerne til OPP-selskabet justeres.
- Bilag 4: *Tilbudsmodel.* Bilaget angiver alle betalinger, som den offentlige ordregiver skal betale til OPP-selskabet, hvordan OPP-selskabets finansiering er sammensat samt OPP-selskabets beskrivelse af, hvorledes priserne er sammensat, og angivelse af kalkulationsprincipper med videre. Bilaget udarbejdes i samarbejde mellem den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren.
- Bilag 5: *Trepartsaftale.* Trepartsaftalen er en aftale mellem den offentlige ordregiver, OPP-selskabet og den, der finansierer renoveringen/og eller stiller sikkerhed over for den offentlige ordregiver om finansieringsrettigheder og forpligtelser over for den offentlige ordregiver og OPP-selskabet.
- Bilag 6: *Samarbejdsmodel.* Bilaget angiver den nærmere procesbeskrivelse af parternes samarbejde, herunder samarbejdsorganisation, mødefrekvens, forretningsorden, krav til dokumentation, krav til gennemgang af aktivet ved overtagelse med videre. Forretningsordenen udarbejdes af den offentlige ordregiver.
- Bilag 7: *Arbejdstagerrettigheder og CSR.*
- Bilag 8: *Fortrolighedsaftale.*
-

- 
- Bilag 9: *Krav til aktivets tilstand ved aftalens ordinære ophør.* Bilaget angiver de procedurer, som skal gennemføres dels inden aftalens ordinære ophør, dels når aftalen ophører, samt de krav, der stilles til aktivets stand ved aftalens ophør. Bilaget udarbejdes af den offentlige ordregiver. Bilaget anvendes kun i OPP med offentlig finansiering. I OPP med privat finansiering anvendes en variation af bilaget med titlen "Overdragelse af aktivet".
- Bilag 10: *Garanti – standardbilag for afgivelse af garanti i renoveringsfasen.*
- Bilag 11: *Garanti – standardbilag for afgivelse af garanti i driftsfasen.* Bilaget anvendes typisk kun i OPP med offentlig finansiering.
- Bilag 12: *Bygningsmæssig tilstandsvurdering.* Bilaget indeholder den analyse af bygningsmassen, der har været tilgængelig for tilbudsgiverne i forbindelse med udbuddet. Analysen indeholder en gennemgang af bygningens/bygningernes tilstand. Paradigmet for bygningsanalyse, der er tilknyttet standardmodellen, kan anvendes til at udarbejde dette bilag.

Både kontrakter og bilag er standarddokumenter, der bør tilpasses det konkrete projekt på en række punkter. I vejledningen til kontrakterne er der knyttet bemærkninger til en række af de valg, der skal træffes i den forbindelse.

### **3.8 Vejledning i anvendelse af standardkontrakt**

Til OPP-kontrakterne er der knyttet en vejledning. Vejledningen kommer bl.a. ind på de valg, der skal træffes, når standardkontrakterne skal tilpasses et konkret projekt, og på alternative løsninger, der kan anvendes i situationer, hvor det vurderes at være relevant.

---

## Fase 2

# Renoverings- og driftsfase

---

Når kontrakten er underskrevet i et OPP-projekt, går projektet ind i først renoveringsfasen og siden driftsfasen. I disse faser er den offentlige ordregiver kun involveret i begrænset grad. OPP-leverandøren gennemfører renoveringen og varetager herefter driften og vedligeholdelsen i henhold til de funktionskrav, der er fastsat i OPP-kontrakten. Når kontraktperioden udløber, afsluttes OPP-projektet, og bygningen leveres tilbage til den offentlige ordregiver.

### 4.1 Renoveringsfasen

#### Hvordan organiseres projektet i renoveringsfasen?

Det anbefales, at organiseringen af OPP-projektet i renoveringsfasen beskrives i en samarbejdsmodel. I OPP-kontrakten i standardmodellen fremgår samarbejdsmodellen af bilag 6. Det anbefales, at dette bilag anvendes til at angive den nærmere procesbeskrivelse for parternes samarbejde.

Som udgangspunkt anbefales det, at den offentlige ordregivers involvering i projektet er meget begrænset i løbet af renoveringsfasen. Den private leverandør forestår projektering og renoveringsarbejde og varetager finansieringen i løbet af renoveringsfasen. Det gør sig gældende i både OPP med privat finansiering og i OPP med offentlig finansiering. Da der imidlertid fortsat kan være behov for drøftelser mellem den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren, anbefales det, at der organiseres en struktur for samarbejdet mellem den offentlige ordregiver og den private leverandør. Denne struktur skal sikre kontinuitet og en fælles forståelse af krav, ønsker og intentioner i projektet.

Det foreslås, at der anvendes en model for samarbejdet baseret på etableringen af en styre- og følgegruppe.

Styregruppen vil have til formål at fremme efterlevelsen af de målsætninger og intentioner, der ligger bag kontrakten. Både den offentlige og den private part er repræsenteret i styregruppen. Styregruppen træffer beslutninger om alle væsentlige forhold, men mødes kun, hvis behovet opstår. Styregruppen suppleres med en følgegruppe, der ligeledes mødes efter behov, men med større hyppighed. Mødehyppigheden i følgegruppen vil variere i takt med projektets faser og vil oftest være størst i projektets indledende faser. Følgegruppen varetager de løbende beslutninger, men kan ikke behandle ændringer af OPP-kontrakten.

Det anbefales endvidere, at den anvendte model sikrer, at den offentlige ordregiver på relevante tidspunkter får materiale til orientering samt eventuelle bemærkninger. Det skal samtidig i beskrivelsen af modellen understreges, at den offentlige ordregiver ikke på nogen måde påtager sig ansvar for projektets aftalemæssige opfyldelse.

Hvis den offentlige ordregiver er involveret i større omfang end skitseret her, kan det skyldes et ønske om at indtræde i en mere aktiv rolle i projektet. I et OPP er det væsentligt at bemærke, at den offentlige ordregiver er bestiller og ikke bygherre. Dette er et vigtigt element, da det sikrer den private leverandør frie hænder til at skabe en god totaløkonomi i projektet.

#### Hvornår og hvordan afsluttes renoveringsfasen?

Renoveringsfasen afsluttes ved ibrugtagningstidspunktet. Dette tidspunkt vil typisk være fastsat i OPP-kontrakten. Hvis der forekommer forsinkelser, der ikke skyldes risici, som den of-

---

---

fentlige ordregiver bærer, vil forsinkelsen som regel have den konsekvens, at OPP-leverandøren ikke får betaling for den periode, ibrugtagningen er blevet forsinket.

I OPP-projekter med privat finansiering medfører afslutningen af renoveringsfasen, at den offentlige ordregiver begynder at betale løbende driftsbetalinger til OPP-leverandøren som fastlagt i OPP-kontrakten.

I OPP-projekter med offentlig finansiering påbegyndes de løbende driftsbetalinger ligeledes ved ibrugtagningstidspunktet. OPP med offentlig finansiering indebærer herudover, at den offentlige ordregiver betaler for selve renoveringsarbejdet ved ibrugtagningstidspunktet. Hvis den offentlige ordregiver er en kommune eller region, der har deponeret jf. deponeringsreglerne i forbindelse med OPP-projektet, vil det deponerede beløb blive frigivet i forbindelse med betalingen for renoveringsarbejdet.

Inden ibrugtagningstidspunktet anbefales det, at der gennemføres en gennemgang af bygningen. I standardkontrakten, der er knyttet til denne model, er det et krav, at denne gennemgang gennemføres. Gennemgangen af bygningen iværksættes af den offentlige ordregiver og gennemføres sammen med OPP-leverandøren nogle uger før ibrugtagning.

Ved gennemgangen kan der opdages mangler på et tidspunkt, hvor de forholdsvist nemt kan afhjælpes, og der kan ryddes misforståelser mellem den offentlige ordregiver (eller dennes brugere) og OPP-leverandøren af vejen. Lokalisering af fejl og mangler inden ibrugtagning gavner den offentlige ordregiver, men også OPP-leverandøren, idet der herved kan udredes eventuelle problemer, uden at der sker nedslag i driftsbetalingerne.

Det er ikke meningen, at gennemgangen skal forhindre den offentlige ordregiver i at kræve afhjælpning af mangler, der opdages på et senere tidspunkt. Den offentlige ordregiver vil også kunne orientere om eventuelle mangler i en periode efter ibrugtagningstidspunktet.

## 4.2 Driftsfasen

### Hvordan organiseres projektet i driftsfasen?

Driftsfasen udgør typisk den længste periode i et OPP-projekt, idet den løber fra ibrugtagningstidspunktet, til kontrakten udløber efter typisk 15-25 år.

Det anbefales, at organiseringen af OPP-projektet under driftsfasen er en fortsættelse af den struktur, der er opbygget under renoveringsfasen, og som er beskrevet i OPP-kontraktens bilag 6.

Også i driftsfasen er udgangspunktet i et OPP, at den offentlige ordregiver ikke skal godkende noget, når aftalen er indgået – OPP-leverandøren skal blot præstere den tilbudte løsning, som den er skitseret i funktionskravene i kontrakten.

Samtidig skal det bemærkes, at der er tale om et partnerskab, hvor OPP-leverandøren skal opfylde den offentlige ordregivers behov over en meget lang periode. Dette forudsætter, at parterne taler sammen med jævne mellemrum. Det er også en forudsætning for, at OPP-leverandøren løbende kan optimere sine ydelser, at parterne er i dialog. Hvis der ikke kommunikeres, opstår der en risiko for, at OPP-leverandøren holder sig til den (sikre) tilbudte løsning i stedet for at forsøge andre – mere usikre – løsninger, som muligvis ville kunne gavne begge parter. En af fordelene ved OPP-løsninger er, at der er plads til nytænkte løsninger og innovation. Hvis dette potentiale for innovation skal udnyttes maksimalt, er det vigtigt med løbende kommunikation.

Det anbefales derfor at anvende en model, hvor den offentlige ordregiver på relevante tidspunkter får materiale til orientering samt eventuelle bemærkninger. Det skal understreges i aftalegrundlaget, at den offentlige ordregiver ikke som følge af denne inddragelse påtager sig ansvar for projektets aftalemæssige opfyldelse.

---

---

### Er der mulighed for løbende ændringer i driftsfasen?

I et meget langt aftaleforhold kan der opstå ønsker om ændringer undervejs. Det er derfor vigtigt at indarbejde en mekanisme i OPP-projektet, der sikrer begge parter interesser ved at give mulighed for ændringer.

I OPP-kontrakten i standardmodellen lægges der op til, at den offentlige ordregiver kan kræve ændringer, der ligger inden for rammerne af de behov, der skal dækkes af de udbudte ydelser. Ændringerne kan både have form af mer- eller mindreydelser samt ændringer i karakteren af de aftalte ydelser. Men ændringerne må ikke føre til, at ydelserne i OPP-kontrakten væsentligt ændrer karakter. OPP-kontrakten i standardmodellen lægger ikke op til, at der kan ændres på vedligeholdelsesniveauet i aftalen. Det kan som udgangspunkt ikke anbefales at give mulighed for løbende ændringer af vedligeholdelsesniveauet, da det i væsentlig grad vil reducere OPP-leverandørens incitament til at foretage initiale investeringer i projektet.

I OPP-kontrakten opstilles ligeledes rammer for, hvordan ændringerne kan gennemføres. Løbende ændringer vil skulle prissættes, således at den offentlige ordregiver betaler for eventuelle øgede udgifter, som ændringerne medfører, alternativt, at betalingen reduceres, hvis der er tale om en ændring, der fører til en mindre ydelse.

Som udgangspunkt prissætter OPP-leverandøren ændringerne. Prissætningen baseres på kalkulationsprincipper, som OPP-leverandøren har angivet i forbindelse med tilbudsafgivelsen. Den offentlige ordregiver kan herefter vælge, hvorvidt det ønskes, at ændringerne bliver gennemført. Hvis ændringerne medfører et markant fradrag i de løbende driftsbetalinger, vil det være nødvendigt at kompensere den private leverandør for den mistede fortjeneste. Den offentlige ordregiver skal i forbindelse med tilpasningen af standardkontrakten lægge sig fast på, ved hvilket ændringsniveau OPP-leverandøren skal kompenseres.

I løbet af driftsfasen skal der i øvrigt gennemføres løbende genudbud af eventuelle serviceydelser, der ikke er tæt knyttet til bygningen i henhold til udbudsreglerne som angivet under genudbud og markedstjek.

Herudover anbefales det, at der løbende sker pristalsregulering, sådan at den fastsatte driftsbetaling følger den generelle prisudvikling. Renoveringssummen er fast indtil ibrugtagningstidspunktet og skal derfor ikke reguleres. For servicebetalingen og vedligeholdelsesbetalingen anbefales det, at pristalsreguleringen sker ud fra relevante prisindekser fra Danmarks Statistik.

### 4.3 Tilbagelevering af bygningen

#### Hvordan vurderes bygningens tilstand ved tilbagelevering?

I et OPP-renoveringsprojekt er den offentlige ordregiver ejer af den renoverede bygning gennem hele projektet. Ved projektets afslutning overtager den offentlige ordregiver således bygningen igen. Derfor er det vigtigt, at OPP-leverandøren gennem hele projektet og også op til afslutningen sørger for, at bygningen er velholdt. Dette sikres først og fremmest gennem de opstillede funktionskrav og gennem de krav til bygningens tilstand ved tilbagelevering, som ordregiveren opstiller i kontraktens bilag om krav til aktivet ved aftalens ordinære ophør (bilag 9).

Det anbefales, at der gennemføres et bygningssyn, to år før kontrakten løber ud. Bygningssynet gennemføres i fællesskab mellem den offentlige ordregiver og OPP-leverandøren og har til formål at afdække, om bygningens tilstand lever op til de krav, der stilles ved kontraktens udløb. Det giver OPP-leverandøren mulighed for at rette op på eventuelle problemer, inden kontrakten løber ud. Endnu et bygningssyn kan gennemføres kort tid før kontraktens udløb. I standardkontrakten foreslås det, at dette bygningssyn foretages 10 dage inden kontraktens udløb.

---

---

Efter kontraktens udløb kan den offentlige ordregiver, hvis der er ønske herom, udbyde vedligeholdelse og drift af bygningen igen.

---