KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Erfaringer fra de danske OPP-projekter

Konkurrence- og Forbrugeranalyse 04

2012

Erfaringer fra de danske OPP-projekter

Konkurrence- og Forbrugeranalyse 04

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf. +45 4171 5000
E-mail: kfst@kfst.dk

On-line ISBN 978-87-7029-508-6

Grafisk produktion: Rosendahls - Schultz Grafisk a/s

Analysen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i samarbejde med PwC

Oktober 2012

Indhold

Kapitel 1
Indledning 2

Kapitel 2
Hvad viser undersøgelsen 3

Kapitel 3
Overordnet vurdering af projekterne 6

Kapitel 4
Totaløkonomiske fordele i OPP-projekter 7

4.1. Innovative løsninger 9
4.2. Kvalitet i byggeri samt drift og vedligeholdelse 10

Kapitel 5
Projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris 12

Kapitel 6
Udbudsproces 14

Kapitel 7
Samarbejdsorganisation 17

Kapitel 8
Risikodeling 19

Kapitel 9
Overblik over de danske OPP-projekter 21

Kapitel 10
Metodisk grundlag for undersøgelsen 24

Kapitel 1
Indledning

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er en samarbejdsform, der i stigende grad bliver anvendt i Danmark. Inden for de sidste tre år er der indgået aftale om 9 af de 13 OPP-projekter, der er igangsat i Danmark, og der er flere projekter på vej. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kendskab til 15 projekter, der er i planlægningsfasen. Anvendelsen af OPP drøftes i mange forskellige sammenhænge både i forbindelse med traditionelle byggerier og i forbindelse med klimatilpasningsløsninger og udbygning af den danske infrastruktur.

Et OPP-projekt drejer sig om at etablere et partnerskab mellem en offentlig myndighed og en OPP-leverandør, hvor opgaver og risici fordeles mellem parterne, så der opnås en bedre arbejdsdeling, der kan føre en række fordele med sig.

Fordelene ved OPP kan fx være at anlæggene står færdige til aftalt tid, og at der udvikles nye og smartere løsninger, der kan give det offentlige totaløkonomiske fordele over partnerskabets løbetid.

Blandt de danske kommuner og regioner er OPP stadig en forholdsvis uafprøvet samarbejdsform. For at give offentlige myndigheder og private virksomheder, der overvejer OPP, mere viden om hvilke resultater der potentielt kan opnås i projekterne, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i samarbejde med PwC undersøgt de ordregivende myndigheders erfaringer fra de eksisterende danske OPP-projekter.

Undersøgelsen af erfaringerne fra de danske OPP-projekter er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse blandt de ordregivende offentlige myndigheder, der har gennemført projekterne. Basis for undersøgelsen er en række hypoteser om hvilke resultater, der kan opnås ved at gennemføre et projekt som OPP. Undersøgelsen er derfor centreret om de forhold, hvor et OPP-projekt må forventes at give et anderledes resultat end en traditionel entrepriseaftale. Undersøgelsens fokus har været at afprøve, om OPP ud fra de offentlige ordregivende myndigheders vurdering har givet de forventede resultater og konsekvenser i de danske OPP-projekter.

Undersøgelsen centrerer sig således om følgende fokusområder:
» Totaløkonomiske fordele, herunder udvikling af innovative løsninger og kvalitet
» Effekter af OPP for overholdelse af tids- og prisrammer
» Konsekvenser for udbudsprocessen af at anvende OPP
» Hvorvidt samarbejdet mellem offentlig myndighed og privat virksomhed har virket efter hensigten i OPP-projekterne
» Konsekvenser af OPP for risikodelingen i projekterne

Erfaringerne fra OPP-projekterne kan være til gavn for offentlige myndigheder, der overvejer at indgå i OPP-samarbejde. Imidlertid løber OPP-kontrakterne i de danske projekter over en lang årrække – typisk mellem 15 og 25 år. Derfor er det endnu for tidligt at undersøge de endelige erfaringer med OPP. Enkelte af projekterne har været i drift i en kortere årrække, og en række af dem er endnu kun ved at blive opført. Mange af de fordele, der kan opnås i OPP-projekter, må forventes især at gøre sig gældende på længere sigt. Dette er især tilfældet for de totaløkonomiske gevinster, der kan opnås gennem fx et tilvalg af et langtidsholdbart byggemateriale eller af et højt vedligeholdelsesniveau, der skal sikre at anlægget bevarer sin værdi over tid. Undersøgelsens fokus er at se nærmere på de erfaringer, der er på nuværende tidspunkt.

Kapitel 2
Hvad viser undersøgelsen

Undersøgelsen af erfaringerne fra de danske OPP-projekter viser, at det er de ordregivende myndigheders vurdering, at der er opnået en række positive resultater ved at anvende OPP jf. boks 2.1. De offentlige ordregivende myndigheder vurderer bl.a., at der er udviklet totaløkonomisk optimerende og innovative løsningsforslag, og at kvaliteten i byggeriet har været høj. Endvidere viser undersøgelsen, at anlægsarbejdet i OPP-projekterne er blevet færdiggjort til aftalt tid eller tidligere og i de fleste tilfælde til en pris, der er tæt på den aftalte.

Boks 2.1
Konklusioner om erfaringerne fra de danske OPP-projekter

» *De danske OPP-projekter vurderes at have været succesfulde af de ordregivende myndigheder*: De offentlige ordregivere vurderer i hvert enkelt af de 13 danske OPP-projekter, at projekterne i høj eller meget høj grad kan betegnes som en succes. Både små og store projekter vurderes af de ordregivende myndigheder at være succesfulde.

» *De ordregivende myndigheder vurderer, at der er blevet udviklet totaløkonomisk optimerende løsningsforslag i projekterne*: I 9 ud af 13 danske OPP-projekter har samarbejdsformen efter de ordregivende myndigheders vurdering medført, at der er udviklet totaløkonomisk optimerende løsningsforslag.

» *De ordregivende myndigheder vurderer, at der er opnået innovative løsningsforslag i projekterne*: I de danske OPP-projekter vurderer de offentlige myndigheder i 9 ud af 13 projekter, at OPP-samarbejdsformen har medført, at der er udviklet innovative løsningsforslag.

» *De ordregivende myndigheder vurderer, at der er opnået kvalitet i byggeriet i projekterne:* I 9 ud af de 12 danske OPP-projekter, hvor kvaliteten af byggeriet på undersøgelsestidspunktet kunne afdækkes, vurderer de offentlige myndigheder, at kvaliteten af byggeriet er højere eller meget højere end i et byggeri, der er opført i en traditionel entrepriseaftale.

» *Anlæggene i de danske OPP-projekter er blevet færdige til aftalt tid*: I alle ni danske OPP-projekter, der var taget i brug på undersøgelsestidspunktet, var anlægget ifølge den ordregivende myndighed klar til brug til aftalt tid eller tidligere.

» *De danske OPP-projekter er blevet gennemført til en pris, der ligger tæt på den aftalte*: I otte ud af de ni danske OPP-projekter, der var taget i brug på undersøgelsestidspunktet, er den aftalte pris for projektet ifølge den ordregivende myndighed fastholdt, eller der er kun gennemført mindre ændringer i prisen.

» *Udbudsprocessen har været mere ressourcekrævende end forventet i projekterne*: I alle de 13 OPP-projekter vurderer den offentlige myndighed, at udbudsprocessen har været mere ressourcekrævende for ordregiveren end forventet. I syv af OPP-projekterne var der kun en eller to leverandører, der afgav endeligt tilbud.

» *Samarbejdet mellem offentlig og privat part har fungeret godt i projekterne:* I alle de 12 danske OPP-projekter, hvor anlægsarbejdet på undersøgelsestidspunktet var igangsat, vurderer den ordregivende offentlige myndighed, at samarbejdsorganisationen mellem ordregiver og OPP-leverandør har virket efter hensigten, herunder at den offentlige ordregiver er blevet inddraget som aftalt. For så vidt angår samarbejdet i driftsfasen vurderer de ordregivende myndigheder i alle de syv OPP-projekter, der på undersøgelsestidspunktet var i drift, at samarbejdsorganisationen har virket efter hensigten, herunder at der er skabt mulighed for drøfte eventuelle tilpasninger af ydelsen.

» *Der er overført risici til OPP-leverandøren:* En række risici, der sædvanligvis knyttes til bygherrerollen, er i størstedelen af projekterne overført til OPP-leverandøren i de danske OPP-projekter fx ansvaret for overholdelse af tidsplanen og for løbende vedligeholdelse. De risici, der sjældent er blevet overført fuldt ud til OPP-leverandøren i de danske OPP-projekter, er typisk forhold, der er uden for den private leverandørs umiddelbare kontrol.

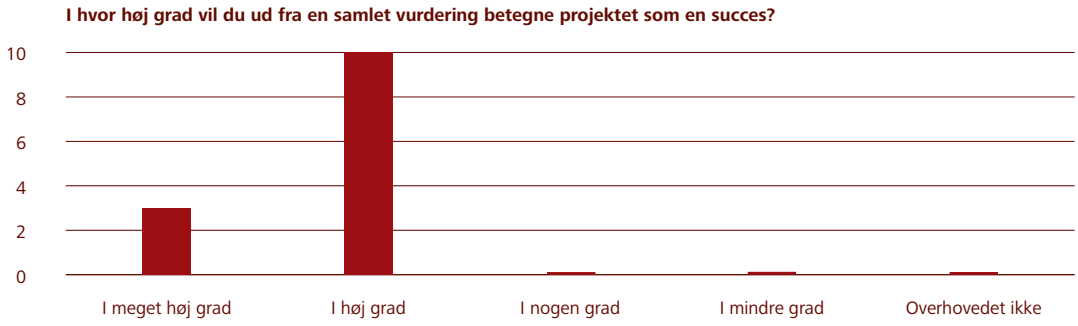
Anm.: Det samlede antal projekter varierer fra emne til emne, fordi de danske OPP-projekter er på forskellige stadier. De enkelte projekter er derfor kun inddraget i undersøgelsen for så vidt angår de forhold, som det var muligt at evaluere i det konkrete projekt på undersøgelsestidspunktet.

I de følgende afsnit uddybes erfaringerne med OPP i Danmark. I afsnit 3 præsenteres de ordregivende myndigheders overordnede vurdering af projekterne. Afsnit 4 indeholder de ordregivende myndigheders vurdering af den totaløkonomiske optimering af projekterne, herunder innovative løsningsforslag og kvalitet i byggeriet. Afsnit 5 præsenterer erfaringerne med overholdelse af tids- og prisrammer i projekterne. I afsnit 6 beskrives erfaringerne med udbudsprocessen. Afsnit 7 behandler de ordregivende myndigheders vurdering af samarbejdsorganisationen mellem offentlig myndighed og OPP-leverandør, og i afsnit 8 beskrives risikodelingen i projekterne. Afsnit 9 indeholder et overblik over projekterne i undersøgelsen. I afsnit 10 skitseres det metodiske grundlag for undersøgelsen.

Kapitel 3
Overordnet vurdering af projekterne

I alle 13 danske OPP-projekter vurderer den ordregivende myndighed samlet set, at projektet kan betegnes som en succes i høj eller meget høj grad jf. figur 3.1.

Figur 3.1 **Offentlige ordregivende myndigheders samlede vurdering af OPP-projekterne**



Vurderingen af, at projektet samlet set er en succes, gør sig gældende på tværs af projekternes størrelse, der i anlægssum varierer fra 25 mio. kr. til 1,1 mia. kr. Hvor stort et projekt skal være, for at det egner sig til OPP, diskuteres ofte i lyset af de relativt komplekse udbud, som projekterne i mange tilfælde indebærer. I et OPP udbydes flere sammenkoblede opgaver over en længere periode. Derfor vil udbudsprocessen ofte være mere omfattende og omkostningstung end ved andre udbud – for både offentlig myndighed og privat leverandør. Størrelsen af projekterne kan derfor være af betydning for, om et OPP-projekt er en økonomisk holdbar løsning, og for den konkurrence om at vinde opgaven, der etableres i forbindelse med udbuddet.

Undersøgelsen viser dog, at offentlige myndigheder med OPP-projekter, der har en anlægssum på under 50 mio. kr., også betegner deres OPP-projekter som en succes.

Ved at gennemføre projekter i offentlig-private partnerskaber kan det offentlige opnå forskellige økonomiske fordele, fx kan der opnås synergieffekter ved at bringe offentlige og private kompetencer sammen. I et OPP inddrages leverandøren bl.a. i projekteringsarbejdet og designarbejdet i forbindelse med projektet. I modsætning til en traditionel entreprisekontrakt, hvor den offentlige myndighed og den private leverandør indgår i en mere opdelt relation som henholdsvis bestiller og udfører, giver OPP mulighed for at trække på den private sektors kompetencer allerede i planlægningsarbejdet.

I OPP-projekter kan der herudover opnås totaløkonomiske fordele. Et OPP adskiller sig fra andre former for offentlig-privat samarbejde på bygge- og anlægsområdet ved at koble flere opgaver sammen i et enkelt udbud. Typisk er der tale om, at design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse af et offentligt anlæg samles i én kontrakt mellem en offentlig ordregiver og en privat leverandør. Ofte varetager leverandøren også finansieringen af projektet. Sammenkoblingen af opgaver -særligt anlægs- og driftsarbejdet – giver mulighed for at opnå synergi og totaløkonomiske fordele i projektet, fordi den private leverandør kan tænke økonomien i hele projektet sammen og finde frem til de mest effektive løsninger samlet set i forbindelse med fx valg af byggematerialer og vedligeholdelsesniveau.

Kapitel 4
Totaløkonomiske fordele i OPP-projekter

Totaløkonomisk optimerende løsninger kan bl.a. have form af nytænkte eller innovative løsninger i projekterne og en høj kvalitet i byggeriet. Det skyldes, at nye løsninger eller kvalitetspræget byggeri kan være med til at understøtte den samlede totaløkonomi, fx gennem vedligeholdelsesvenlige materialevalg eller energioptimerende installationer, der på længere sigt kan give driftsbesparelser.

Fokus på totaløkonomi i OPP-projekter understøttes også af, at kontrakten i et OPP løber over en længere periode – som regel mellem 15 og 25 år. Den lange kontraktperiode skaber et stærkt incitament for den private OPP-leverandør til at vælge de løsninger, der er mest effektive på længere sigt, for at undgå at drift- og vedligeholdelsesarbejdet i længden vil give OPP-leverandøren store udgifter.

Endelig styrkes den totaløkonomiske tankegang i OPP-projekter af, at der i OPP anvendes en kravspecifikation, der er baseret på funktionskrav. Der anvendes funktionskrav for at give OPP-leverandøren det fornødne råderum til at vælge eller udvikle de løsninger, som på længere sigt kan skabe effektive løsninger. Læs mere om funktionskrav i boks 4.1.

Boks 4.1
Funktionskrav

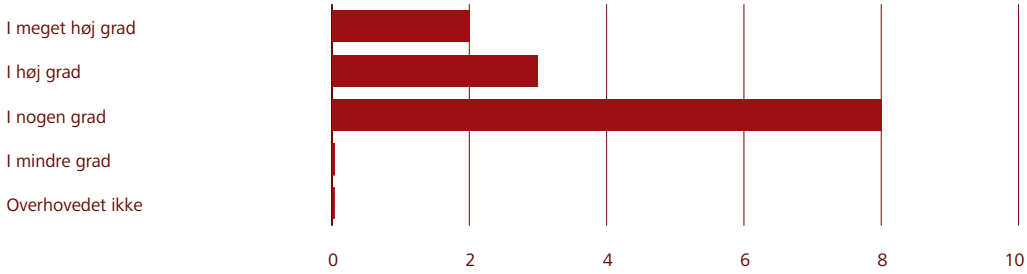
Funktionskrav er en måde at udforme en kravspecifikation på i forbindelse med et udbud. Grundlæggende indebærer funktionskrav, at den offentlige myndighed sætter fokus på de funktioner, der ønskes understøttet med udbuddet. Ved funktionsudbud lægges der således mindre vægt på de metoder og arbejdsgange, som OPP-leverandøren skal anvende for at nå frem til de ønskede leverancer, resultater og effekter. Funktionsudbud er altså et alternativ til mere klassiske aktivitetskrav, hvor fokus lægges på, hvordan opgaven skal løses.

Formålet med at anvende funktionskrav i et OPP er at undgå, at kravene til bygningens indretning mv. begrænser OPP-leverandørens muligheder for at sikre en hensigtsmæssig drift.

I alle 13 projekter vurderes det af den offentlige ordregivende myndighed, at det, at projektet blev gennemført som OPP, var med til at fremme et fokus på optimering af totaløkonomien i projektet jf. figur 4.1.

Figur 4.1 **OPP som drivkraft for totaløkonomisk optimering**

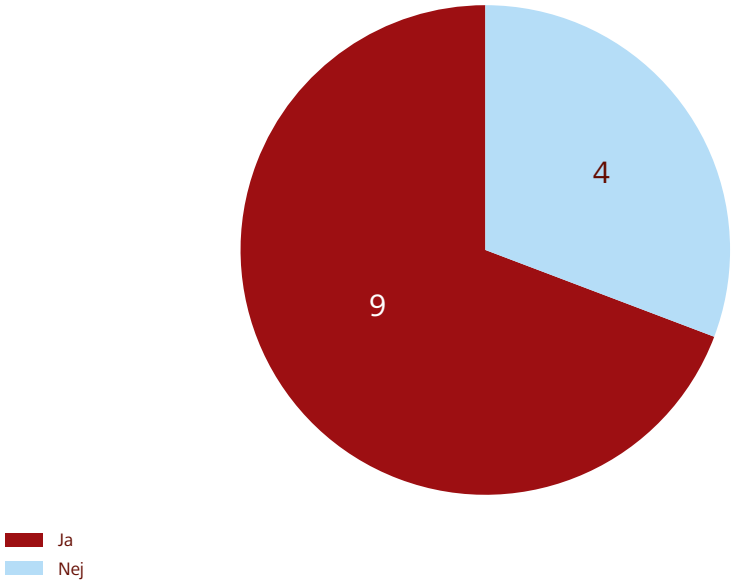
I hvor høj grad vil du vurdere, at det, at projektet blev gennemført som OPP, var med til at fremme et fokus på optimering af totaløkonomien i projektet blandt tilbudsgiverne?



I 9 ud af de 13 danske OPP-projekter vurderer de offentlige myndigheder, at de indkomne projektforslag indeholdt løsninger, der var rettet imod at optimere projektets totaløkonomi som et resultat af, at projektet blev gennemført som OPP jf. figur 4.2.

Figur 4.2 **Totaløkonomiske optimeringsforslag i projekterne**

Har de indkomne projektforslag indeholdt totaløkonomiske optimeringsforslag som et resultat af, at projektet blev gennemført som OPP?



I de fire øvrige projekter er der ifølge de ordregivende myndigheder ikke indkommet total-økonomisk optimerende løsningforslag. Disse fire projekter er blandt de projekter i figur 4.1., hvor det er de ordregivende myndigheders vurdering, at det kun i nogen grad var med til at fremme et fokus på totaløkonomisk optimering, at projektet blev gennemført som OPP.

Hvorvidt der opnås totaløkonomisk optimerede løsninger i projekterne, må forventes at af-hænge af den ramme, der bygges op omkring projektet, eksempelvis om opgaverne i projektet og udformingen af funktionskrav giver plads og incitament til at vælge løsninger, der kan give besparelser på længere sigt.

Da OPP-kontrakterne fortsat har en lang løbetid, er det ikke muligt fuldt ud at afdække de totaløkonomiske konsekvenser af at anvende OPP. Tilstedeværelsen af totaløkonomiske

optimeringsforslag og fokus på totaløkonomisk optimering i de nuværende OPP-projekter må imidlertid anses som en positiv indikator af, at den totaløkonomiske tankegang er tilstedeværende i OPP-projekterne.

Boks 4.2
Totaløkonomiske vurderinger i OPP-projekter

Som en del af grundlaget for at træffe beslutningen om at gennemføre et projekt som OPP, kan der udarbejdes en totaløkonomisk vurdering af projektet. En sådan vurdering er blevet gennemført i 11 ud af de 13 danske projekter. I de fleste af projekterne er totaløkonomien blevet vurderet både forud for udbudsprocessen og før kontraktunderskrivelse. De gennemførte vurderinger omfatter en beregning af totaløkonomien ved OPP i de konkrete projekter. For 10 ud af de 11 projekter viste vurderingerne en bedre totaløkonomi ved at gennemføre projektet som OPP frem for gennem alternative kontraktformer.

En totaløkonomisk vurdering skal ses i det lys, at der er tale om et teoretisk regnestykke, der kan give indblik i, om det vil være muligt at opnå totaløkonomiske fordele ved at gennemføre projektet som et OPP. Udfordringen er, at den totaløkonomiske vurdering baserer sig på en række subjektive skøn for den alternative udbudsform (kaldet referenceprojektet). Disse skøn drejer sig bl.a. om vurderingen af den værdi, som overførslen af risici til den private leverandør udgør for den offentlige myndighed samt vurderingen af finansieringsomkostninger, anlægsomkostninger og omkostninger ved drift og vedligeholdelse.

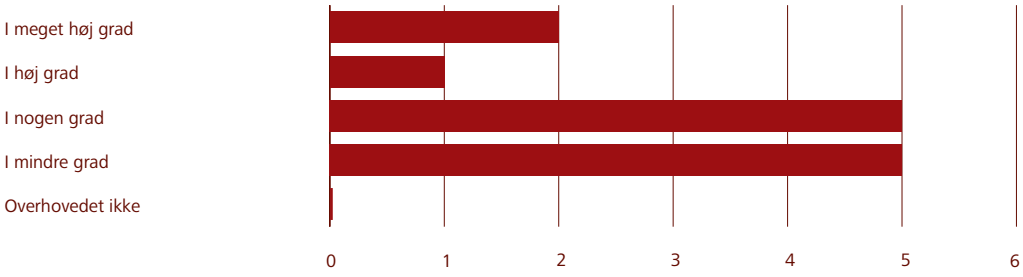
En totaløkonomisk vurdering af projektet vil som regel indgå i en vurdering af, hvorvidt et projekt egner sig til OPP. Læs mere om OPP-vurderinger og OPP-forundersøgelser i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens standardmodel for OPP på www.kfst.dk/opp

4.1. Innovative løsninger

Udvikling af innovative eller nytænkte løsninger kan være med til at skabe totaløkonomiske fordele i OPP-projekter. Alle de offentlige myndigheder, der har fungeret som ordregivere i OPP-projekterne, vurderer, at det, at projekterne blev gennemført som OPP, i et vist omfang har været med til at fremme den innovative tænkning blandt tilbudsgiverne i projektet jf. figur 4.3. I fem af projekterne betragtes OPP-samarbejdsformen kun som værende af mindre betydning for udviklingen af innovative løsninger.

Figur 4.3 **OPP som drivkraft for innovativ tænkning**

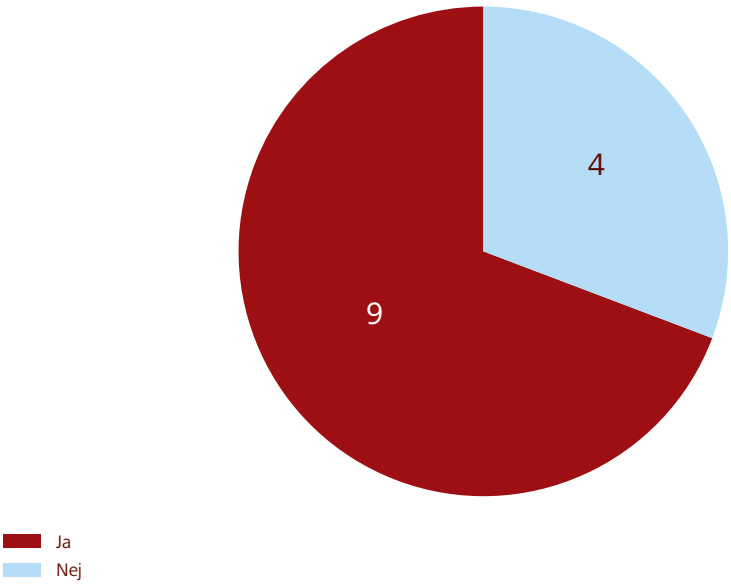
I hvor høj grad vil du vurdere, at det, at projektet blev gennemført som OPP, var med til at fremme den innovative tænkning blandt tilbudsgiverne?



I 9 ud af de 13 danske OPP-projekter vurderede de offentlige myndigheder, at der var en eller flere innovative løsninger i de modtagne projektforslag, som resultat af at projektet blev gennemført som OPP jf. figur 4.4.

Figur 4.4 **Innovative løsningsforslag i projekterne**

Indeholdt de indkomne projektforslag innovative ideer som et resultat af, at projektet blev gennemført som OPP?



Anvendelsen af OPP har således i et vist omfang været med til at fremme innovative løsninger i de danske OPP-projekter.

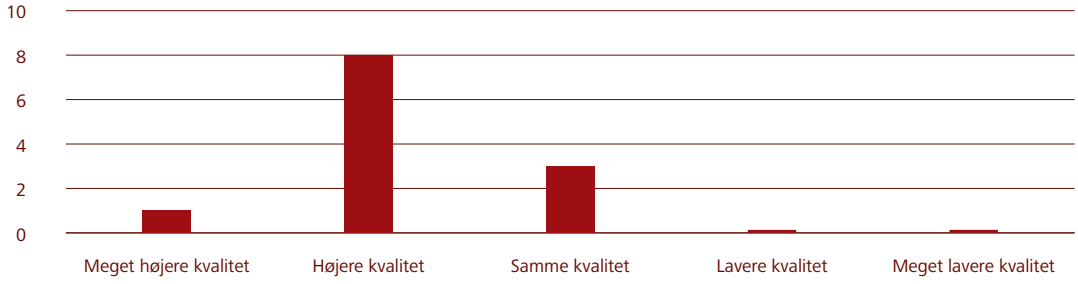
Fremme af innovation og nytænkte løsninger vil ofte også afhænge af de vilkår, der lægger rammen for opgaven, eksempelvis hvor høj en frihedsgrad de funktionskrav, der fastsættes i udbudsmaterialet, giver, og hvilket innovationspotentiale der ligger i den konkrete opgave.

4.2. Kvalitet i byggeri samt drift og vedligeholdelse

I 12 af de danske OPP-projekter er byggeriet færdigt eller så godt igang, at kvaliteten kan evalueres. I godt to tredjedele af disse projekter vurderer den ordregivende offentlige myndighed, at kvaliteten i byggeriet ved OPP er blevet højere sammenlignet med kvaliteten ved byggeri, der er opført i en traditionel entrepriseaftale jf. figur 4.5. I de øvrige projekter vurderes det, at der er opnået samme kvalitet.

Figur 4.5 **Kvaliteten i byggeriet sammenlignet med i traditionel entreprise**

Hvordan vil du vurdere kvaliteten i byggeriet sammenlignet med et byggeri, opført gennem en traditionel entrepriseaftale?



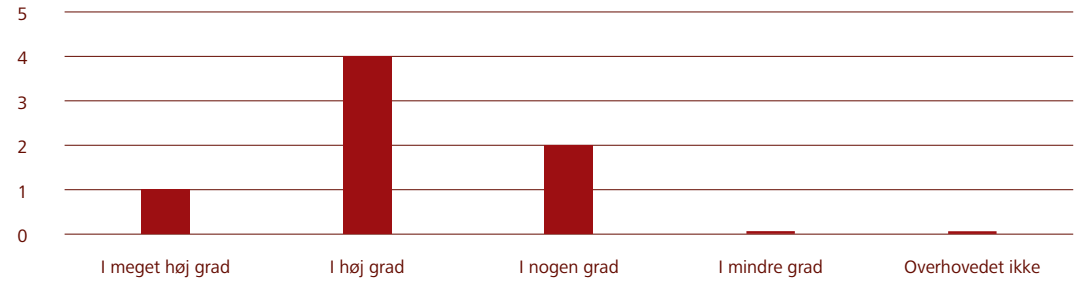
Kvaliteten i byggeriet kan fx komme til udtryk i valg af byggematerialer eller i velfungerende løsninger fsva. ventillering, belysning eller lignende.

Den private leverandørs formål med at investere i kvalitetsprægede løsninger i anlæsgsarbejdet vil som regel være at opnå en besparelse på de løbende omkostninger til drift og vedligeholdelse. Hvis besparelsen igennem projektets løbetid er stor nok til at veje op for en høj initialomkostning, er det med til at sikre en totaløkonomisk hensigtsmæssig opgaveløsning. Samtidig vil den højere kvalitet af byggeriet være til gavn for de daglige brugere – og for den offentlige myndighed, der eventuelt skal overtage bygningen, når kontrakten løber ud. Investeringer i energioptimering af anlæggene vil ligeledes kunne give besparelser på længere sigt og en sidegevinst i form af et bidrag til den generelle indsats for at begrænse energiforbruget.

For så vidt angår kvaliteten af drifts- og vedligeholdesesarbejdet i de danske OPP-projekter er der også en tendens til, at opgaveløsningen lever op til den offentlige myndigheds forventninger. I syv af de danske OPP-projekter, har anlægget på undersøgelsestidspunktet været taget i brug længe nok til, at efterlevelsen af kravene til drifts- og vedligeholdelsesarbejdet kan evalueres. I alle de syv projekter vurderer den ordregivende offentlige myndighed, at anvendelsen af OPP har bidraget til at sikre, at den private leverandør har levet op til de aftalte funktions- og servicekrav i kontrakten jf. figur 4.6. Godt to tredjedele af de offentlige myndigheder vurderer, at valget af OPP i høj eller meget høj grad har sikret, at de opstillede krav til anlæg og drift er blevet opfyldt.

Figur 4.6 **Efterlevelse af funktions- og servicekrav i de danske OPP-projekter**

I hvor høj grad vurderer du, at opførelsen af byggeriet som OPP sikrede efterlevelsen af de opstillede funktions- og servicekrav?



I OPP-projekter anvendes der som regel en betalingsmodel, der indebærer, at det kan medføre nedslag i de løbende betalinger, hvis funktions- og servicekrav ikke opfyldes. Det kan give et stærkt incitament til, at OPP-leverandøren opfylder kravene i hele projektets løbetid, og kan således være med til at sikre en høj kvalitet af leverancen igennem hele projektet.

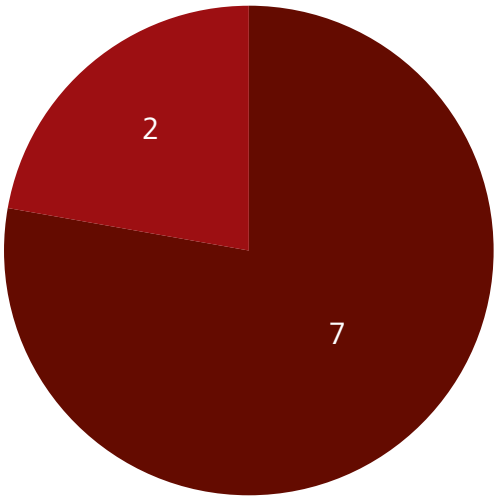
Kapitel 5
Projekter, der er færdige til tiden og til den aftalte pris

Et vigtigt element i forbindelse med offentlige bygge- og anlægsprojekter er, hvorvidt projekterne holder sig inden for tids- og prisrammerne i projektet.

Ni af de danske OPP-projekter var bygget færdig på undersøgelsestidspunktet. I alle de ni projekter var anlægget klar til ibrugtagning til den aftalte tid jf. figur 5.1. To af anlæggene har kunnet tages i brug tidligere end aftalt.

Figur 5.1 **Overholdelse af ibrugtagningstidspunkt i de danske OPP-projekter**

Stod aktivet klar til ibrugtagning på det i OPP-kontrakten aftalte tidspunkt?



Ja
Ja – fremrykket

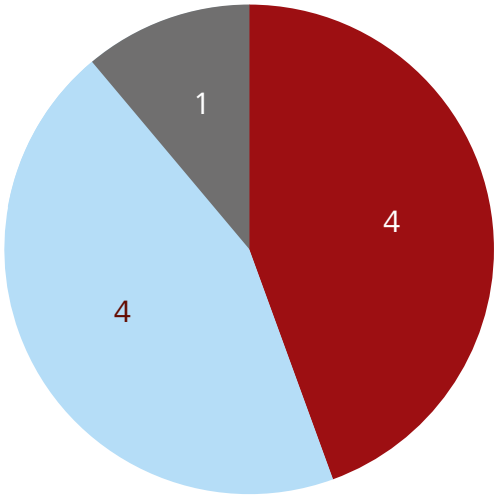
Undersøgelsen af resultaterne i de danske OPP-projekter viser således relativt klart, at projekterne har haft en tendens til at være færdige til aftalt tid.

OPP-kontrakter er sædvanligvis indrettet sådan, at betalingerne i projektet først begynder, når anlægget er klar til brug. Det indebærer, at betalingerne udskydes i tilfælde af forsinkelser. Ved for sen aflevering vil OPP-leverandørens samlede indtægter således blive reduceret. De løbende betalinger indeholder typisk et element af tilbagebetaling af anlægssummen. Det skaber et væsentligt incitament til at holde tidsplanen, så anlægget kan tages i brug som planlagt.

De ni projekter er i vidt omfang også blevet færdiggjort uden større afvigelser fra den aftalte pris. Fire ud af de ni projekter er blevet gennemført til den aftalte pris jf. figur 5.2. I fire af projekterne er der blevet gennemført mindre ændringer i OPP-ydelsen eller anlægsbetalingen i løbet af anlægsfasen, og i et enkelt projekt er der sket en større ændring. Årsagen til ændringerne har været, at den offentlige myndighed har haft ændringsønsker til anlæggets udformning eller til funktions- og servicekravene i kontrakten.

Figur 5.2 **Ændringer i prisen under anlægsfasen i de danske OPP-projekter**

Har der været ændringer i den aftalte OPP-ydelse/anlægsbetaling mellem underskrivelsen af aftalen og til ibrugtagning?



Aftalt pris er fastholdt
Mindre ændringer
Større ændringer

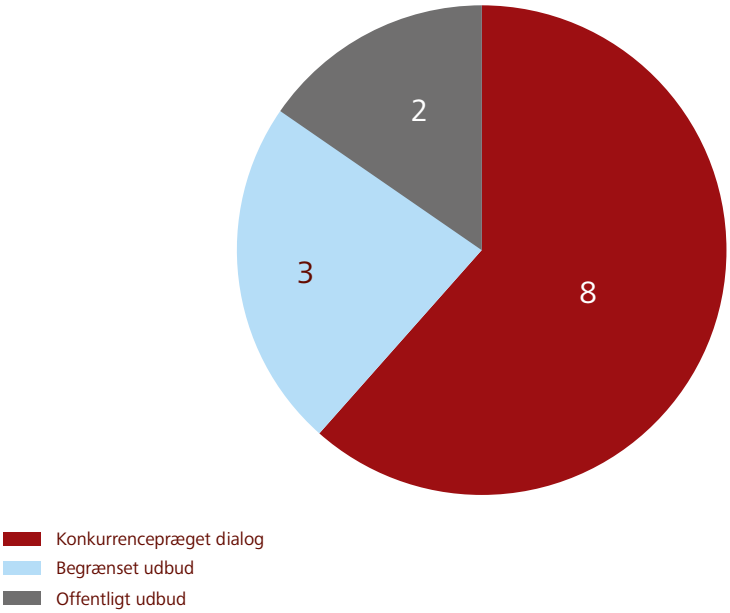
Kapitel 6
Udbudsproces

Et element af processen omkring et OPP-projekt, der ofte anses som en udfordring for den offentlige myndighed, er udbuddet af opgaven. I et OPP-projekt er den opgave, der udbydes, omfattende og langvarig og omfatter ofte en række forskellige ydelser. Derfor kan udbudsprocessen forekomme kompleks og omkostningstung.

Blandt de danske OPP-projekter har der været en tendens til at anvende udbudsformen konkurrencepræget dialog. Dette er tilfældet for 8 ud af de 13 danske OPP-projekter jf. figur 6.1.

Figur 6.1 **Anvendte udbudsprocedurer i de danske OPP-projekter**

Hvilken udbudsprocedure blev fulgt ved udbuddet?



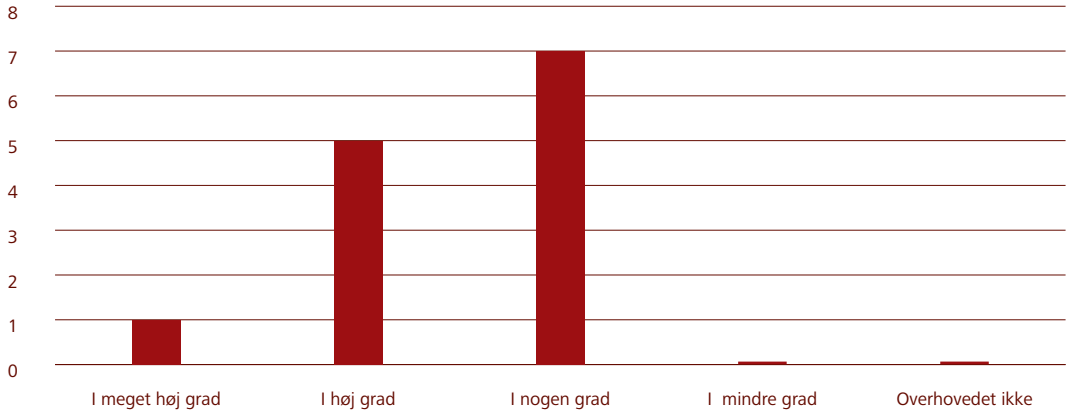
Konkurrencepræget dialog indebærer, at der gennemføres en proces med dialog mellem den offentlige myndighed og de potentielle tilbudsgivere, inden de endelige bud afgives. Denne udbudsform vurderes ofte at egne sig godt til OPP-projekter på grund af projekternes omfattende karakter og behovet for at bevare fleksibilitet i udbudsmaterialet.

I de øvrige OPP-projekter er der anvendt begrænset udbud i tre tilfælde og offentligt udbud i to tilfælde.

Undersøgelsen indikerer, at udbudsprocessen for de danske OPP-projekter har været mere ressourcekrævende end udbud af traditionelle anlægsprojekter. Alle de ordregivende myndigheder vurderer, at udbudsprocessen har været mere ressourcekrævende end forventet. 6 ud af 13 offentlige myndigheder vurderer, at udbudsprocessen i høj eller meget høj grad var mere ressourcekrævende end forventet jf. figur 6.2.

Figur 6.2 **Ordregivernes vurdering af, om udbudsprocessen var mere ressource-krævende end forventet**

Var udbudsprocessen mere ressourcekrævende for jer som ordregiver end forventet?

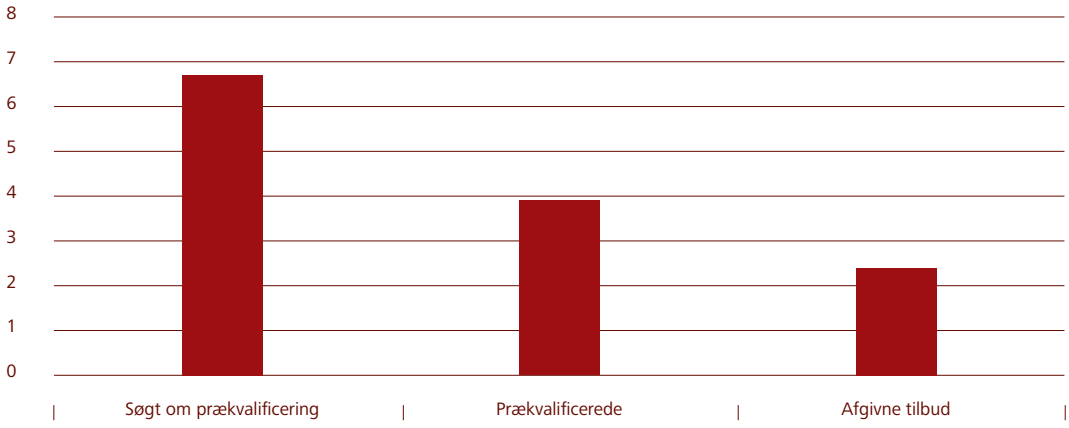


De ordregivende myndigheder peger først og fremmest på udbudsmaterialets omfang, en kompliceret kontrakt samt den politiske beslutningsproces som årsager til den ressourcekrævende udbudsproces.

Resultatet skal dog ses i det lys, at man i en OPP-kontrakt fastlægger rammerne for løsningen af en bestemt opgave de næste 15-25 år. I denne periode må det forventes, at den offentlige myndigheds indsats i projektet vil være begrænset.

For at opnå et effektivt økonomisk resultat af en udbudsrunde er det vigtigt, at der genereres reel konkurrence om opgaven. I gennemsnit har der været knap syv ansøgninger om prækvalificering ved de OPP-projekter, der har været udbudt som begrænset udbud eller i konkurrencepræget dialog jf. figur 6.3.

Figur 6.3 **Gennemsnitligt antal konkurrenter i udbudsprocesserne i de danske OPP-projekter**



Ved udbuddenes afslutning blev der i to af de mindste projekter kun afgivet ét endeligt tilbud. I fem af projekterne blev der afgivet to tilbud. I de fleste andre projekter blev der afgivet tre endelige tilbud. Der er ikke en entydig sammenhæng mellem projektets størrelse og antallet af deltagere i udbudsprocessen.

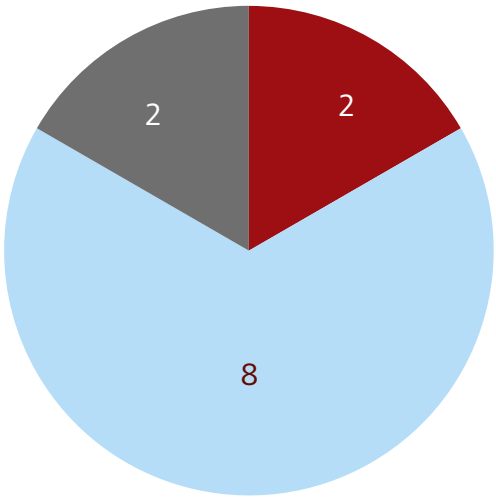
Det gennemsnitlige antal af prækvalificerede tilbudsgivere er ca. 4 i de danske OPP-projekter. Der er altså et frafald af tilbudsgivere i løbet af udbudsprocessen. Dette frafald skyldes muligvis, at der er tale om en relativt ressourcekrævende udbudsproces.

Kapitel 7
Samarbejdsorganisation

Når udbuddet er afsluttet, og der er indgået kontrakt om OPP-projektet, er den offentlige myndigheds rolle i tilrettelæggelsen af projektet i vidt omfang afsluttet. OPP-leverandøren varetager rollen som bygherre, og står således for projekteringen, anlægsarbejdet og den drift og vedligeholdelse, der følger efter. Denne rollefordeling gør sig også gældende i de danske projekter. I 12 af de danske OPP-projekter er anlægsfasen så godt igang, at den offentlige myndighed kan vurdere sin inddragelse i arbejdet. I 8 ud af disse 12 danske OPP-projekter giver den offentlige myndighed udtryk for at have været involveret i mindre grad i anlægsfasen end i en traditionel entrepriseaftale jf. figur 7.1.

Figur 7.1 **Inddragelse af den offentlige ordregivende myndighed i anlægsfasen i de danske OPP-projekter**

Er den offentlige part blevet inddraget mere eller mindre i anlægsfasen, set i forhold til en mere traditionel entrepriseaftale?



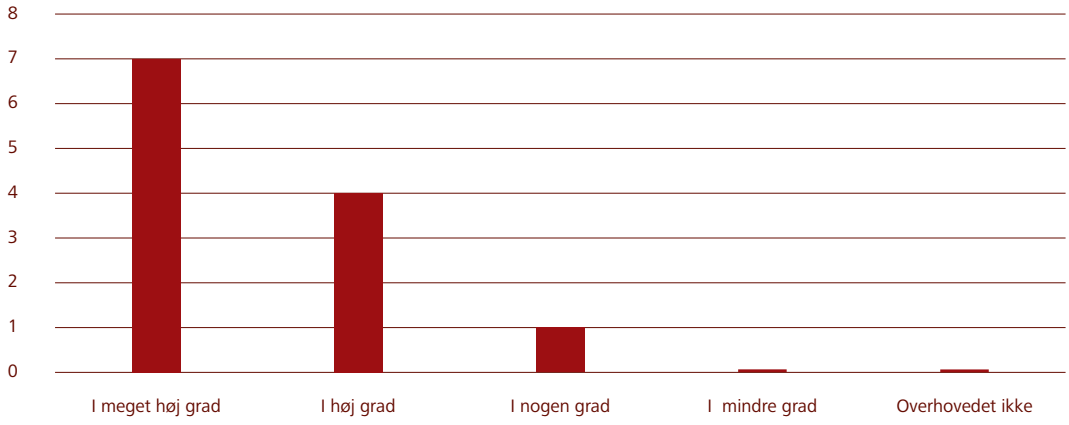
I 11 ud af 13 danske OPP-projekter vurderer den offentlige ordregivende myndighed ligeledes, at de i høj/meget høj grad reelt har overdraget detailstyringen i anlægs- og driftsfasen til OPP-leverandøren.

For mange offentlige myndigheder er det dog også vigtigt at bevare en vis kontakt til OPP-leverandøren. Til det formål har der i alle de danske OPP-projekter været etableret en samarbejdsorganisation, hvor repræsentanter for den offentlige myndighed og OPP-leverandør i fællesskab kan løse eventuelle udfordringer, som måtte opstå i anlægs- og driftsfasen.

De offentlige myndigheder i OPP-projekterne har alle, med undtagelse af én, givet udtryk for, at samarbejdsorganisationen i høj eller meget høj grad har fungeret efter hensigten i anlægsfasen, og at den offentlige myndighed er blevet inddraget som aftalt jf. figur 7.2.

Figur 7.2 **Samarbejdsorganisationens funktion i anlægsfasen i de danske OPP-projekter**

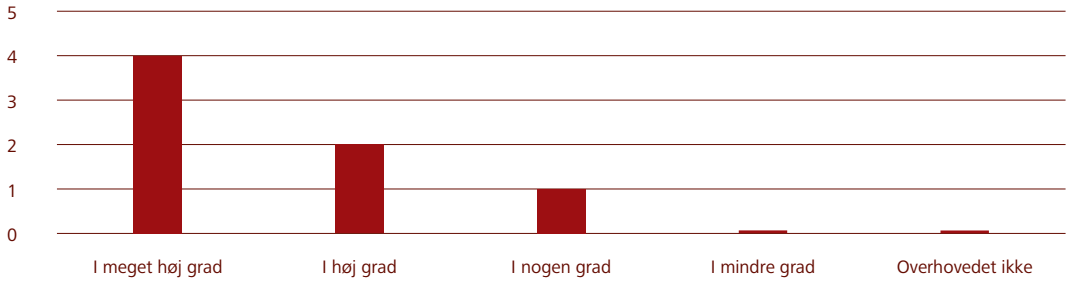
I hvor høj grad har samarbejdsorganisationen virket efter hensigten i anlægsfasen?



I syv af de danske OPP-projekter var anlægget taget i brug på undersøgelsestidspunktet. I seks ud af disse syv projekter oplyser den offentlige myndighed, at samarbejdsorganisationen i høj eller meget høj grad har virket efter hensigten i driftsfasen, så den offentlige myndighed i fornøden grad har haft mulighed for at drøfte eventuelle tilpasninger af ydelsen i driftsfasen, fejludbedring og lignende med OPP-leverandøren jf. figur 7.3.

Figur 7.3 **Samarbejdsorganisationens funktion i driftsfasen i de danske OPP-projekter**

I hvor høj grad har samarbejdsorganisationen virket efter hensigten i driftsfasen?



Undersøgelsen indikerer, at det er lykkedes at overføre bygherreansvaret fra den offentlige myndighed til OPP-leverandøren i de danske OPP-projekter. De offentlige myndigheder vurderer, at OPP-leverandørerne har overtaget en stor grad af styringen med projektet, men også har levet op til de aftalte rammer for samarbejdsorganisationen. Spørgeskemaundersøgelsens besvarelser indikerer også, at den løbende dialog bl.a. i form af projektledelsesmøder og styregruppemøder har været med til at skabe tryghed for den offentlige myndighed i projektet.

Kapitel 8
Risikodeling

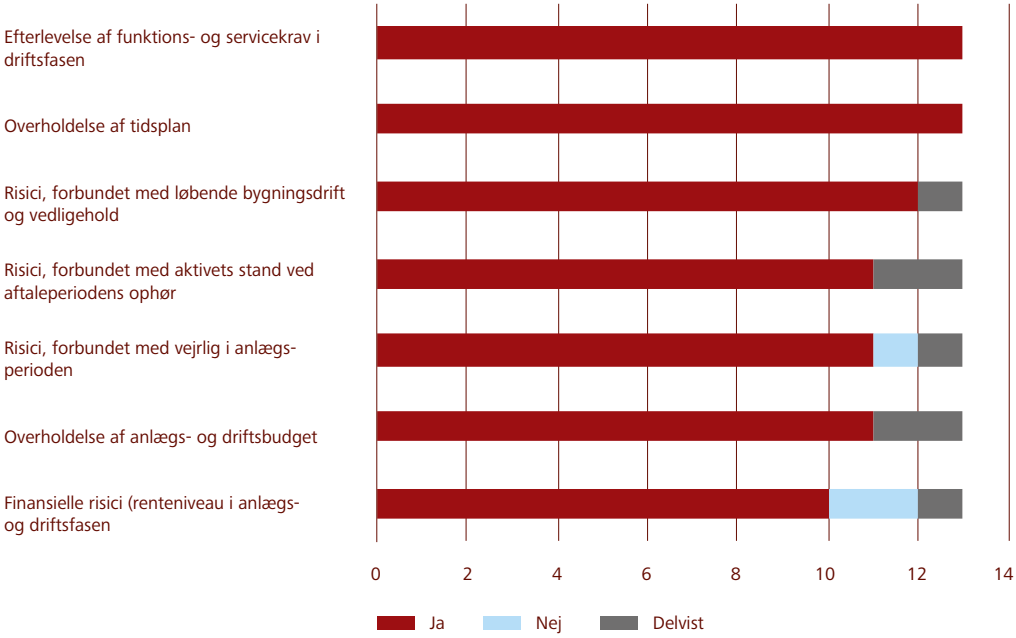
Risikodelingen mellem den offentlige myndighed og den private leverandør i et OPP er et centralt element i projektet. I et OPP overtager OPP-leverandøren bygherrerollen, og det ansvar der følger med den. Derfor er risikodelingen anderledes end i traditionelle entrepriser.

Risikodelingen er blandt andet med til at skabe en ramme for, at der kan opnås totaløkonomiske fordele. Risikodelingen er også en vigtig drivkraft for, at projekterne bliver klar til tiden og til den aftalte pris, fordi risikoen for eventuelle forsinkelser eller fordyrelser sædvanligvis flyttes fra den offentlige ordregivende myndighed til den private OPP-leverandør.

Hensigten med at dele risikoen i OPP-projekter er at sikre, at den part, der kan løfte en bestemt risiko bedst og billigst, har ansvaret for netop denne risiko. Eksempelvis har en OPP-leverandør, der varetager etableringen af et anlæg, bedre mulighed for at påvirke, hvornår anlægget kan tages i brug end den offentlig myndighed. Derfor pålægges ansvaret for overholdelse af tidsplanen som regel den private leverandør i et OPP-projekt. Det betyder også, at udgifter forbundet med eventuelle forsinkelser påhviler OPP-leverandøren.

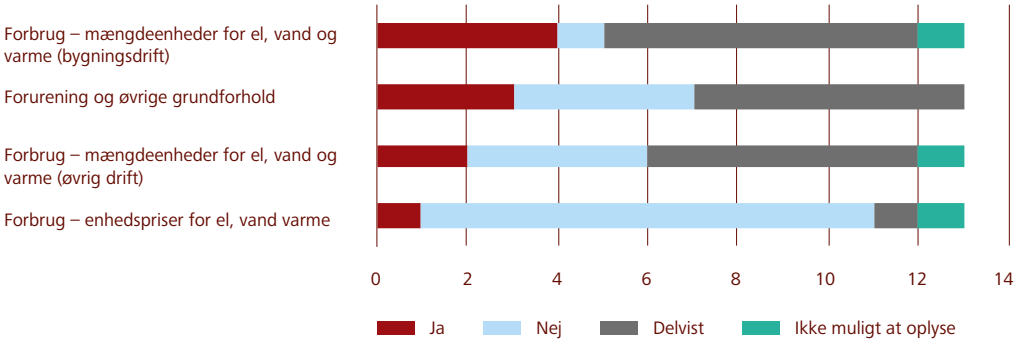
Undersøgelsen viser, at en række risici er overført til den private leverandør i projekterne, fx risici for overholdelse af tidsplanen og risici, der er forbundet med langsigtet drift og vedligeholdelse af anlægget jf. figur 8.1.

Figur 8.1 **Risici, der altid eller næsten altid er blevet overført til den private OPP-leverandør i de danske OPP-projekter**



I de danske projekter er der herudover visse risici, der som regel fastholdes hos den offentlige myndighed, eller kun delvist overlades til den private OPP-leverandør. Det er bl.a. tilfældet for risici forbundet med forurening og grundforhold samt risiko for energipriser jf. figur 8.2.

Figur 8.2 **Risici, der sjældent er blevet overført fuldt ud til den private OPP-leverandør i danske OPP-projekter**



Disse risici er typisk uden for den private leverandørs umiddelbare kontrol. En årsag til at vælge at fastholde denne type risiko hos den offentlige myndighed er at undgå, at prisen for projektet bliver uforholdsmæssigt høj. Hvis en OPP-leverandør tildeles ansvar for forhold, der er uden for leverandørens styringsrum, vil leverandøren typisk sætte prisen for at bære risikoen højt for at skabe sikkerhed i projektet. I det tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at lade den offentlige myndighed bære risikoen.

Forbruget af energi er også en risiko, der ofte bæres af den offentlige myndighed eller deles mellem de to parter. I mange tilfælde vil brugerne af det endelige anlæg have indflydelse på energiforbruget, eksempelvis skoleelever på en skole eller ansatte i en kontorbygning. Samtidig har OPP-leverandøren indflydelse på energiforbruget igennem fx valg af installationer og byggematerialer. Dette kan være årsagen til, at denne risiko ofte deles mellem parterne.

Kapitel 9
Overblik over de danske OPP-projekter

Undersøgelsen af erfaringerne fra de danske OPP-projekter er baseret på de 13 OPP-projekter, der indtil videre er etableret i Danmark. De 13 projekter fremgår af tabel 9.1.

Tabel 9.1 **Overblik over de danske OPP-projekter**

Projekt	Offentlig myndighed	Tidspunkt for indgåelse af kontrakt	Finansiering (privat eller offentlig)	Ejerskab af aktiv ved kontraktens udløb
Projekter udbudt af kommuner/regioner				
Nyt parkeringshus i Randers	Region Midtjylland	Juni 2011	Privat	Offentlig
Skole i Frederikshavn	Frederikshavn Kommune	Juli 2011	Offentlig	Offentlig
Daginstitution i Hørning	Skanderborg Kommune	April 2011	Privat	Offentlig
Ørstedskole på Langeland	Langeland Kommune	August 2008	Privat	Offentlig
Vildbjerg Skole	Herning Kommune	Oktober 2005	Privat	Offentlig
Arkivfunktioner i Aalborg	Aalborg Kommune	Maj 2010	Privat	Offentlig
Nyt parkeringshus i Århus	Århus Uni. Hospital	Marts 2010	Privat	Offentlig
Skole i Helsinge	Gribskov Kommune	Oktober 2010	Offentlig	Offentlig
Projekter udbudt af staten				
Motorvejen Kliplev-Sønderborg	Vejdirektoratet	Februar 2010	Offentlig	Offentlig
Rigsarkivet	Bygningsstyrelsen	Juni 2007	Privat	Offentlig
Domstolsprojektet	Bygningsstyrelsen	Juni 2010	Privat	Offentlig/privat*
Tinglysningsretten i Hobro	Bygningsstyrelsen	December 2007	Privat	Privat
Retten i Roskilde	Bygningsstyrelsen	Maj 2012	Offentlig	Offentlig

*Bestiller har ret – men ikke pligt – til at købe aktiv til en fastsat pris

Der er indgået aftale om samtlige 13 projekter. Projekterne befinder sig i forskellige faser. Nogle er under anlæg, nogle er taget i brug for nylig, og nogle er længere inde i driftsfasen. De enkelte projekter er kun inddraget i de spørgsmål, som er muligt at besvare ud fra det stadium, de befinder sig på.

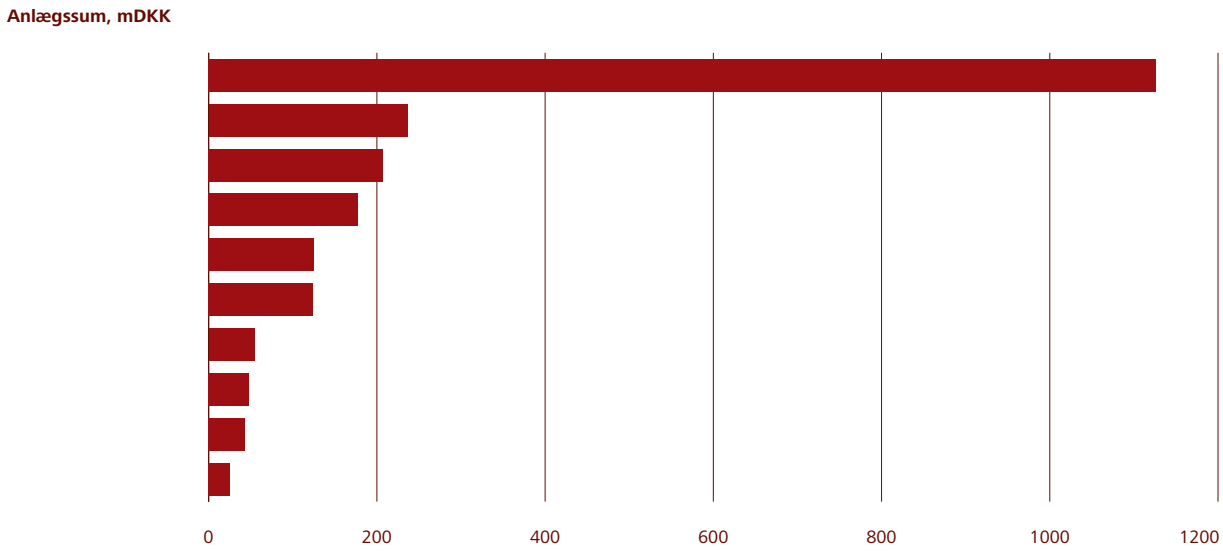
De danske OPP-projekter har indtil videre primært drejet sig om byggerier. Der er således etableret OPP-projekter om fem skoler/institutioner, tre domstole (heraf et projekt med fire

retsbygninger), to arkivbyggerier og to OPP-parkeringshuse. Der er også gennemført et enkelt infrastrukturprojekt som OPP i form af en motorvej fra Kliplev til Sønderborg.

I 9 ud af de 13 projekter er der anvendt privat finansiering i hele projektets løbetid. De øvrige fire projekter er etableret med offentlig finansiering. En OPP-model med offentlig finansiering indebærer, at den offentlige myndighed betaler en større sum i forbindelse med, at anlægget tages i brug og i den forbindelse overtager anlægget. OPP-leverandøren bærer dog fortsat ansvaret for, at kontraktens funktions- og servicekrav overholdes igennem hele kontraktperioden.

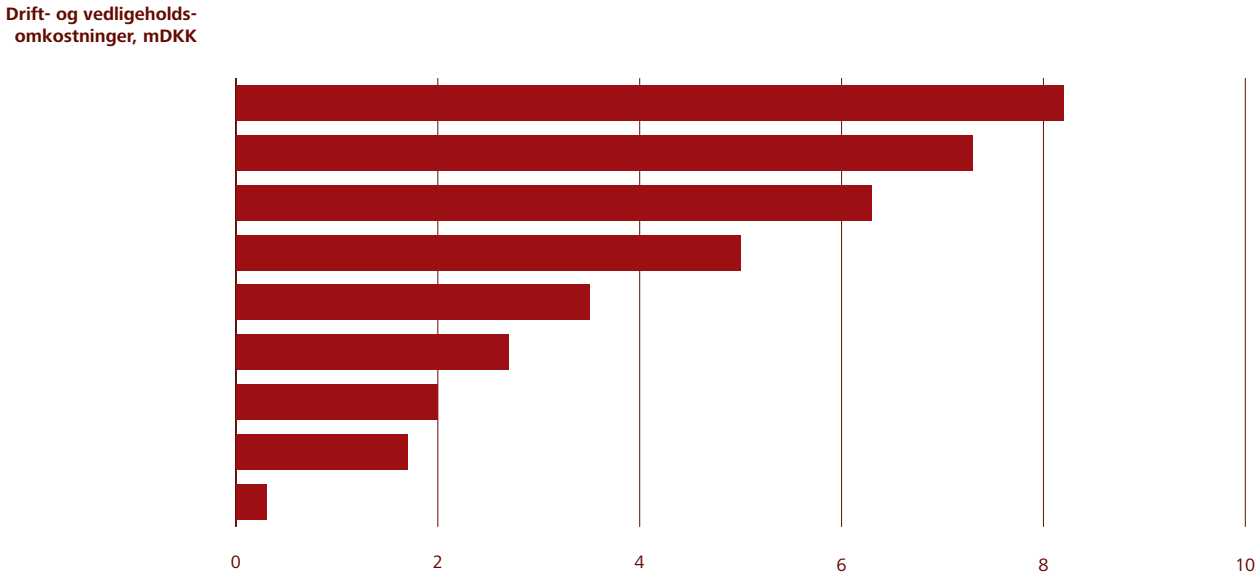
De danske OPP-projekters størrelse varierer. Anlægssummerne spænder bredt fra 25 mio. kr. til over 1 mia. kr. jf. figur 9.1. og udgør i gennemsnit 217 mio. kr. Den relativt høje anlægssum ved motorvejsstrækningen øger gennemsnittet betydeligt. Uden dette projekt udgør den gennemsnitlige anlægssum i projekterne 116 mio. kr.

Figur 9.1 **Variationen i anlægssummen i danske OPP-projekter**



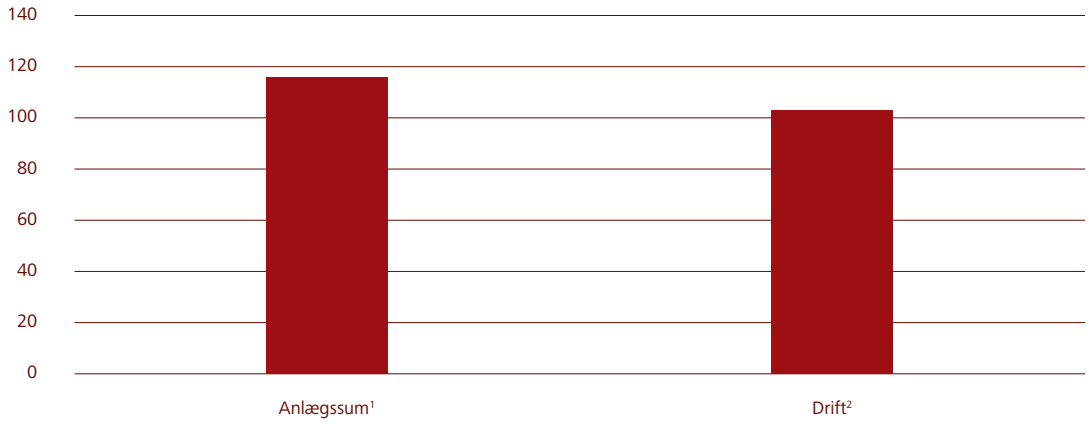
Udgifterne til drift og vedligeholdelse i de danske OPP-projekter udgør i gennemsnit ca. 4,5 mio. kr. det første år. Udgiften omfatter traditionelle poster, såsom vedligeholdelse, forsyning og i visse tilfælde rengøring. Hvis øvrige ydelser inddrages i OPP-projekter, må det forventes, at andelen af udgifterne i projektet, der anvendes til drift og vedligeholdelse, bliver relativt større sammenlignet med udgiften til anlægsarbejde. Figur 9.2. viser variationen i de årlige omkostninger til drift og vedligeholdelse i de danske projekter.

Figur 9.2 **Variationen i de årlige omkostninger til drift og vedligeholdelse i danske OPP-projekter**



Set over de danske OPP-projekters samlede løbetid udgør de samlede driftsudgifter i kontraktsperioden ofte stort set samme værdi som anlægsudgifterne jf. figur 9.3.

Figur 9.3 **Sammenligning af omkostninger til anlægsarbejde og drift- og vedligeholdelse i danske OPP-projekter set over projekternes samlede løbetid (opgjort uden indeksering).**



Note 1: Ekskl. Motorvejen Kliplev-Sønderborg
Note 2: Baseret på gns. driftfase på 25 år

Den relativt lange drifts- og vedligeholdelsesfase i OPP-projekter (typisk 15-25 år) giver således gode rammer for den private OPP-leverandørs incitament til at optimere totaløkonomien ved eksempelvis at investere i mere vedligeholdelsesvenlige anlægsløsninger – mod til gengæld at opnå en fordel i form af besparelser på drift og vedligeholdelse i hele driftsperioden.

Kapitel 10
Metodisk grundlag for undersøgelsen

Informationerne, der har dannet grundlag for undersøgelsen, er indsamlet i maj 2012 gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt de ordregivende offentlige myndigheder, der har haft ansvaret for gennemførelsen af de konkrete OPP-projekter. Undersøgelsen tager således udgangspunkt i fakta omkring projekterne og i de ordregivende offentlige myndigheders vurdering af en række spørgsmål. Undersøgelsesområderne er udvalgt med henblik på at give et dækkende billede af den hidtidige erfaring inden for en række af de områder, hvor et OPP-projekt adskiller sig fra en mere traditionel entrepriseaftale. Da OPP-projekterne strækker sig over lange kontraktperioder (typisk mellem 15 og 25 år), er der endnu ikke nogle danske OPP-projekter, der er afsluttet. Undersøgelsen er derfor begrænset til at se på de resultater, der er opnået i OPP-projekterne hidtil.

Boks 10.1
Standardmodel for OPP

I 2012 offentliggjorde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en standardmodel for OPP. Standardmodellen har til formål at gøre det nemmere for offentlige myndigheder at gå i gang med OPP.

Standardmodellen indeholder bl.a.:
- En fasemodel med vejledning i de forskellige spørgsmål, der opstår i et OPP-projekt, fx om et projekt egner sig til OPP
- Standardkontrakter til forskellige typer af OPP-projekter
- Eksempler på kravspecifikationer fra danske OPP-projekter
- Et eksempel på en betalingsmekanisme i et OPP
- En drejebog i at udbyde et OPP-projekt i konkurrencepræget dialog
- En model for tilbudsevaluering, der er særligt rettet mod OPP.

Standardmodellen for OPP er tilgængelig på www.kfst.dk/opp, hvor der også er mulighed for at få yderligere informationer om OPP og om standardmodellen gennem et OPP-kontaktpunkt.