ERHVERVS- OG BYGGESTYRELSEN

Vejledning i samlet udbud

Januar 2007

Indholdsfortegnelse

Forord		**1**
Resumé		**2**
1.	**Indledning**	**4**
1.1	Vejledningens indhold	6
2.	**Hvorfor bruge samlet udbud?**	**8**
2.1	Positive effekter af samlet udbud	8
2.2	Udfordringer ved samlet udbud	12
3.	**Hvornår er samlet udbud en god idé?**	**14**
3.1	Forudsætninger for samlet udbud	14
3.2	Valg af samlet udbud som samarbejds- og entrepriseform	17
3.3	Tjekliste for samlet udbud	18
3.4	Fortolkning af resultatet	20
4.	**Faserne i et samlet udbud**	**22**
5.	**Udbudsprocessen**	**25**
5.1	Kategorisering af ydelserne og beregning af ydelsernes værdi	25
5.2	Udbudsreglerne og valg af korrekt udbudsgrundlag	28
5.3	Udbudsformen	31
5.4	Udbudsmaterialet – adgang til at afgive alternative tilbud	32
5.5	Udvælgelse af tilbudsgivere	33
5.6	Tildelingskriterier	36
5.7	Kontraktindgåelse, afklaring af tilbud og forhandling	40
6.	**Kravspecifikation**	**44**
6.1	Indledning	44
6.2	Hvordan sikres en integreret kravspecifikation for samlet udbud	44
6.3	Gode råd til kravspecificering af byggeriet	48
6.4	Kravspecifikation af drift, vedligeholdelse og serviceydelser	50
7.	**Kontrakten**	**54**
7.1	Krav til de private parters juridiske struktur	54
7.2	Partneringlignende samarbejde	55
7.3	Kontraktens varighed	58
7.4	Risiko og ansvarsfordeling	59
7.5	Fleksibilitet og ændringer	62
7.6	Opsigelse og ophævelse	64
7.7	Parternes samarbejde i kontraktperioden - organisation	66
7.8	Den offentlige parts sikkerhed for den private parts overholdelse af aftalen	67
7.9	Konfliktløsningsmodel	69

Forord

Med vejledningen i samlet udbud føjer Erhvervs- og Byggestyrelsen endnu et led til den vifte af redskaber, som styrelsen tilbyder parterne i offentlig-privat samarbejde. Samlet udbud af design, anlæg, drift og vedligehold har lighedspunkter med offentlig-privat partnerskab (OPP), men adskiller sig på afgørende felter. Finansieringen og ejerskabet er hos den offentlige bygherre, hvilket medvirker til at gøre samlet udbud til en mere enkel samarbejdsform. Derfor er det forventningen, at der er et stort potentiale for samlet udbud også i forbindelse med mindre projekter, som kan drage fordel af de totaløkonomiske gevinster, som sammentænkningen af anlæg og drift skaber rum for.

Formålet med vejledningen er at tilbyde en praktisk hjælp til at vurdere, hvornår samlet udbud er en relevant mulighed samt til at gennemføre et samlet udbud af anlæg og drift. Brugeren guides igennem de væsentligste trin af et samlet udbud. Vejledningen tilbyder forskellige løsningsforslag og bidrager til refleksion over væsentlige parametre. Vejledningen behandler ikke udtømmende de gældende retsregler, heller ikke de udbudsretlige regler, hvorfor vejledningen ikke erstatter rådgivning fra relevante offentlige myndigheder samt andre sædvanlige rådgivere for afklaring af konkrete problemstillinger.

Vejledningen er ikke målrettet til offentlige bygherrer alene – private leverandørvirksomheder, som er interesserede i at udforske de nye samarbejdsmuligheder, kan med fordel læse med.

Vejledningen er udarbejdet i et samarbejde mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og konsortiet Rambøll Danmark, Rambøll Management og Bech-Bruun. Under udarbejdelsen er vejledningen løbende blevet drøftet med et sparringspanel bestående af Dansk Byggeri, Dansk Industri, Kommunernes Landsforening, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Græsted-Gilleleje Kommune, MT Højgaard a/s, Kuben A/S, YIT A/S, Ejendomsvirke A/S, Vejdirektoratet samt Fællesadministrationen 3B. Endvidere har Konkurrencestyrelsen givet især udbudsfaglig sparring.

Den seneste udgave af vejledningen vil altid kunne findes på www.ebst.dk og www.udbudsportalen.dk.

Januar 2007

Finn Lauritzen

Direktør

Resumé

”Samlet udbud” er betegnelsen for en relativ ny form for offentlig-privat samarbejde. Samlet udbud integrerer design, opførelse, drift og vedligehold af byggeri for at opnå en samlet optimering - en reel totaløkonomisk tilgang. I modsætning til OPP indgår privat finansiering dog ikke. Samlet udbud er således en ”lillebror” til OPP.

Denne vejledning guider brugeren igennem de væsentligste trin, man skal igennem ved et samlet udbud. Vejledningen er møntet på offentlige bygherrer, men private bygherrer og virksomheder kan også finde inspiration i vejledningen, der rummer mange praktiske eksempler.

Samlet udbud kan være et alternativ til de traditionelle entrepriseformer, fx totalentreprise. En reel sammentænkning af etablering og drift giver mulighed for bedre kvalitet i opgaveløsningen, større bruger- og medarbejdertilfredshed og ikke mindst en bedre totaløkonomi i projektet. Samarbejdsformen kræver dog også mere af bygherren, der fx skal udarbejde outputbaserede kravspecifikationer frem for detailkrav. Der stilles således nye krav til kompetencerne og viljen hos både offentlige og private parter i et samlet udbud. Samtidig vil gevinsterne i et samlet udbud typisk først høstes på længere sigt – mens ekstraordinære udgifter til fx bedre materialer er synlige fra starten.

Samlet udbud er også et alternativ til OPP – især ved mindre projekter. Som tommelfingerregel forventes samlet udbud med fordel at kunne anvendes til projekter med en anlægssum på 10 mio. kr. eller derover, mens OPP-projekter typisk skal overstige 100 mio. kr. i anlægssum for at opveje transaktionsomkostningerne i udbudet.

Der er væsentlige forudsætninger, man skal gøre sig klart inden man gennemfører et samlet udbud.

Indledningsvist må den offentlige part gøre sig klart, om der er vilje til at overlade dele af udformningen af projektet til den private part - mod at få udsigt til en bedre og billigere leverance.

Når det er besluttet at gennemføre et samlet udbud, skal udbudsprocessen planlægges. Da samlet udbud kombinerer opførelse og drift, der er omfattet af forskellige udbudsregler, er det afgørende at vælge den rigtige udbudsform.

Tildelingskriterierne i udbudet bør udformes så interesserede private virksomheder har stærkest muligt incitament til at tænke totaløkonomisk. Det overordnede tildelingskriterium vil typisk være ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”. Underkriterier kan fx opdeles efter pris (vurdering af projektets totaløkonomi), kvalitet (på hvilke områder har tilbudsgiver draget fordel af det samlede udbud) og organisation.

I kravspecifikationen skal bygherren stille krav til de resultater, der skal opnås, snarere end til hvordan opgaven skal løses. Det kræver både kompetencer og vilje at opstille disse krav på forhånd. Jo mere rummelig kravspecifikationen er, jo bedre kan de private parter udnytte deres viden og kompetencer til at udvikle og optimere koncept og projekt og til at skabe synergi mellem byggefasen og den efterfølgende drifts- og vedligeholdelsesfase.

Vejledningen foreslår en kontraktmodel, som bygger på en partneringaftale med rådgivere, entreprenør og driftoperatør baseret på kendte kontrakttyper. Det vil gøre det gennemskueligt og enkelt at fastlægge samarbejdet. Partneringkontrakten regulerer samarbejdet i hele kontraktperioden og beskriver de enkelte parters ansvar. Under partneringaftalen indgås en totalentreprisekontrakt og en driftskontrakt, som endeligt beskriver de forhold, der aftales i partneringaftalen.

Kontraktlængden er væsentlig for både bygherre og de private aktører. En lang kontrakt for drift og vedligehold giver de private parter større incitament til at tænke totaløkonomisk, fx til at vælge materialer, der kræver minimalt vedligehold og udskiftning. Omvendt kan bygherren også have gavn af at konkurrenceudsætte driftsopgaver med kortere intervaller. Kontraktlængden i et samlet udbud bør vurderes i forhold til levetiden af de væsentligste komponenter i byggeriet og muligheden for at begrænse driftsomkostningerne ved at vælge lidt bedre materialer – med respekt for udbudsreglerne. Samlet udbud vil derfor typisk have en længere driftsperiode end i traditionelle driftskontrakter. Omvendt vil kontrakter på 25-30 år, som det kendes fra OPP, ikke kunne forsvares ved samlet udbud.

1. Indledning

Ved projektering og udførelse af et byggeri træffes en lang række valg. Valg der har stor betydning for den efterfølgende bygningsdrift. Der kan derfor være god mening i at overlade ansvaret for bygningsdriften til den eller de private leverandører, der har ansvaret for at projektere og udføre byggeriet. Det giver et stort incitament til at optimere den samlede anlægs- og driftsøkonomi mest muligt.

I denne vejledning introduceres en ny samarbejdsform, kaldet samlet udbud. Samlet udbud omfatter både etablering og drift og kan bruges i de tilfælde, hvor en offentlig bygherre søger at opnå en optimering af den samlede anlægs- og driftsøkonomi, også kaldet totaløkonomi[1].

Vejledningen indeholder ikke en udtømmende behandling af spørgsmålene omkring samlet udbud eller udbudsreglerne i øvrigt, men skal ses som en *vejledende guide* til forberedelsen og gennemførslen af et samlet udbud. Den vejledende værdi vil konstant påvirkes af regelændringer og ny praksis. Brugen af samlet udbud ændrer ikke rammebetingelserne for offentlige bygherrer[2].

Samlet udbud kan beskrives på denne måde:

"Samlet udbud er en samarbejdsform, der integrerer etablering og drift af byggeri for at fremme en totaløkonomisk tankegang. I samlet udbud indgår det offentlige som bygherre én kontrakt om projektering, etablering/renovering, samt drift og vedligeholdelse af én eller flere bygninger i en given årrække. Kontrakten kan evt. inkludere dele af de serviceydelser, som støtter den kerneydelse, bygningen danner ramme om."

Udgangspunktet er altså en bygge- eller renoveringsopgave, dvs. at der kan være tale om såvel nybyggeri som renovering af eksisterende bygninger. Det kan være én eller flere bygninger, og der kan indgå én eller flere driftsopgaver. Fælles er, at samlet udbud altid indeholder elementer af både etablering og bygningsdrift. Med bygningsdrift tænkes bredt på de drifts- og vedligeholdsaktiviteter, der er knyttet til selve byggeriet og brugen heraf.

I samlet udbud er grundlaget for kontrakten en kravspecifikation, baseret på funktions- og outputkrav. Kravspecifikationen beskriver de krav og ønsker, som bygherren

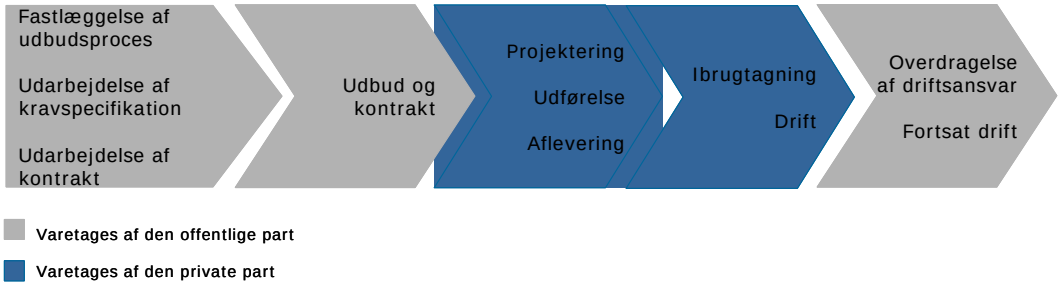
---

[1] I det statslige byggeri skal der foretages en totaløkonomisk beregning jf. bekendtgørelse nr. 202 af 23/3 2000 om kvalitetssikring af byggearbejder (§2, stk. 2).

[2] Det er i skrivende stund endnu ikke et krav for offentlige bygherrer at vurdere om bygge- og anlægsprojekter kan organiseres som samlet udbud, jf. regeringens globaliseringsstrategi "Fremgang, fornyelse og tryghed.", kapitel 10.4.

har til de funktioner, der skal være til stede i bygningen, samt til den efterfølgende drift heraf.

Figur 1, Forløbet i samlet udbud

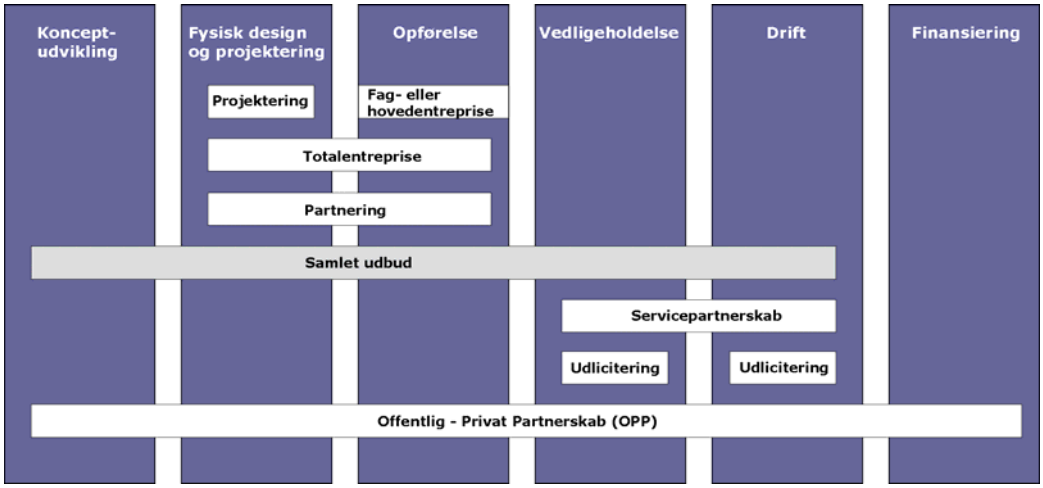


Samlet udbud forsøger at sikre, at aktivernes værdi ikke forringes over tid som følge af manglende vedligehold. Det sker gennem konkurrence, som understøtter den totaløkonomiske tankegang, og ved at bruge incitamenter i kontrakten til at sikre, at der løbende bliver udført det nødvendige bygningsvedligehold og –drift.

Det er forventningen, at samlet udbud kan føre til mere innovation og dermed bedre kvalitet i byggeriet, samt at det vil øge bruger- og medarbejdertilfredsheden. Som det har været tilfældet ved bl.a. OPP-projekter, kan det endvidere forventes, at det at indgå i nye samarbejdskonstellationer vil være med til at øge kompetencerne hos den offentlige bygherre og give læring til andre dele af den offentlige sektor. Der er således flere gode grunde til at overveje samlet udbud som en mulighed på linje med andre samarbejdsmodeller.

I figuren herunder er samlet udbud sat i relation til andre samarbejds- og entreprise-former, der kendes inden for byggeri og anlæg samt driftsområdet.

Figur 2, Samarbejds- og entrepriseformer



Flere af de positive gevinster ved samlet udbud kan også opnås ved OPP, der rummer mange af de samme elementer som samlet udbud. OPP omfatter desuden finansieringen af byggeriet. Netop finansieringen og spørgsmålet om det private ejerskab af bygningen gør, at OPP er begrænset til meget store opgaver. Erhvervs- og Byggestyrelsen har således anslået, at anlægssummen bør være over 100 mio. kr., før det er relevant at tænke på OPP, bl.a. på grund af transaktionsomkostningerne.

Specielt i forbindelse med mere omfattende byggeprojekter, der ønskes gennemført som samlet udbud, kan det overvejes at etablere en konceptudviklingsfase, der går forud for projekteringen. I denne fase gennemarbejdes selve konceptet for de aktiviteter, der skal foregå i bygningen, og hvis der er basis for det, kan der udvikles en egentlig forretningsmodel. Faglige eksperter og brugerrepræsentanter med flere får i denne fase rum til idéudvikling og innovation. Først når konceptudviklingen er afsluttet, indledes det fysiske design og projektering med inddragelse af de traditionelle byggerifolk som arkitekter, ingeniører, entreprenører, driftsfolk osv. Herefter følger udførelsesfasen, hvor byggeriet gennemføres.

Samlet udbud harmonerer med væsentlige trends i kommunerne. Eksempelvis lægger samlet udbud op til at vurdere projekterne på grundlag af de samlede bygge- og driftsomkostninger. Dette passer godt til den offentlige sektors gradvise omstilling fra udgiftsstyring til omkostningsstyring i forbindelse med omkostningsreformen. På grund af kommunalreformen er kommunerne i en brydningstid, hvor meget er til debat. Herunder hvordan de fremtidige bygge- og anlægsopgaver med tilhørende driftsopgaver skal håndteres. På den måde kan det samlede udbud være en mulighed for den kommune, der ønsker at gå nye veje.

1.1 Vejledningens indhold

Vejledningen indeholder udover indledningen 6 afsnit.

- I kan læse mere om, hvad I kan opnå ved at anvende samlet udbud i afsnit 2.
- I afsnit 3 drøftes de forudsætninger, der bør være opfyldt for, at samlet udbud kan anvendes. I finder desuden en tjekliste, som I kan bruge til at teste jeres egen parathed i forhold til at anvende samlet udbud.
- Afsnit 4 giver et overblik over faserne i et samlet udbud samt nogle generelle overvejelser om erfaringsopsamling i forbindelse med udbud af såvel bygge- som driftsopgaver.
- I afsnit 5 kan I læse om, hvordan udbudsprocessen kan tilrettelægges. Afsnittet indeholder også nogle gode råd om udvælgelse af tilbudsgivere og tildeling af kontrakten. Endelig kan I læse om de muligheder, de forskellige regelsæt giver for at være i dialog med tilbudsgiverne.

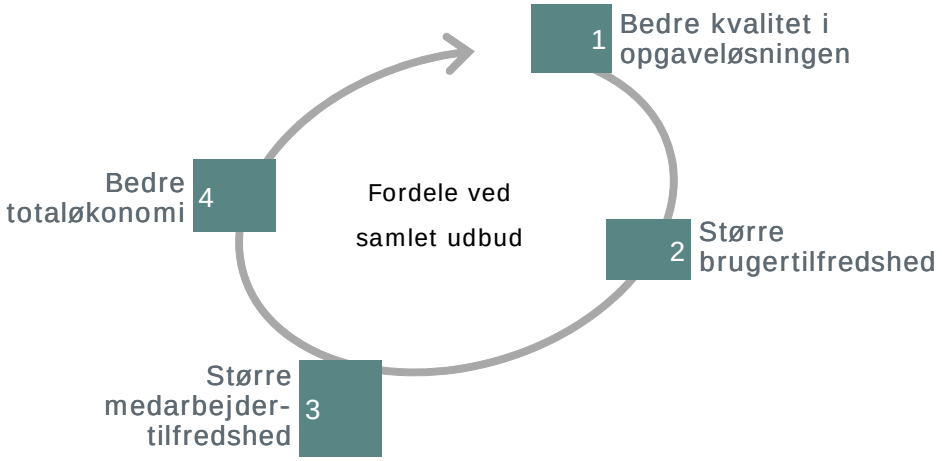
- Et centralt element i ethvert udbud er de krav, der stilles til opgaveløsningen - i et samlet udbud både til byggeri og drift. Der er vejledning og gode råd til jeres kravspecifikation i afsnit 6.

- I afsnit 7 finder I et forslag til en kontraktstruktur for et samlet udbud. I kan også læse mere om emner i kontrakten, I som offentlig myndighed bør være særligt opmærksomme på ved samlet udbud.

2. Hvorfor bruge samlet udbud?

De væsentligste gevinster ved at bruge samlet udbud er illustreret i nedenstående figur. Gevinsterne er alle i et vist omfang relateret til den grundlæggende præmis om at udnytte mulighederne i at sammentænke etablering og drift.

Figur 3, Gevinster ved samlet udbud



Nedenfor kan I læse yderligere om, hvorfor disse effekter særligt er til stede i et samlet udbud. I finder også gode råd om de virkemidler, I som offentlig eller privat part kan benytte for at opnå disse effekter. Endelig gennemgås nogle udfordringer ved samlet udbud.

2.1 Positive effekter af samlet udbud

Bedre kvalitet i opgaveløsningen

Grundlaget for at indgå en kontrakt om et samlet udbud er en kravspecifikation med fokus på, hvilke faciliteter og forhold der skal være til rådighed i den færdige bygning.

Eksempel:

I kravspecifikationen kan I f.eks. angive at: Luftlydisolationen lodret mellem etagerne (dvs. den lyd der kan høres fra en etage til en anden) skal være mindst R'_w = 51 dB.

Det er herefter op til den private part at etablere en etageadskillelse, der kan opfylde dette krav.

Eksempel:

Der afsættes et rum på ca. 100-150 m^2 til indretning af et motionscenter, der kan anvendes til aerobic, styrketræning mv. Der ønskes mulighed for, at motionsrummet kan opdeles i 2 rum ved hjælp af en foldevæg.

Det er den private parts ansvar at finde ud af, hvor stort motionsrummet skal være samt om der inden for den økonomiske ramme er råd til at etablere skillevæggen. Endvidere skal den private part beslutte, hvilken gulvbelægning der er mest egnet – set både i forhold til de planlagte aktiviteter i rummet og i forhold til den løbende rengøring og vedligeholdelse.

Eksempel:

I kravspecifikationen kan I f.eks. angive at: Der skal etableres en udendørs boldbane, der kan anvendes til diverse aktiviteter, herunder fodbold, fra april til november hvert år. I vækstsæsonen må græsset ikke være længere end x cm.

Det er den private parts ansvar at finde ud af, hvordan banen skal opbygges så den kan tåle det slid, der er forudsat i kontrakten, hvilken græssort der skal anvendes, samt hvor ofte græsset skal slås.

Ved at udforme kravspecifikationen på denne måde giver I den private part mulighed for at tænke innovativt og finde frem til den løsning, der samlet set er bedst til at opfylde kravene til byggeriet, til dets anvendelse og til bygningsdriften. Heraf følger også, at jo mere åben I er i stand til at beskrive jeres kravspecifikation, jo større rum får de private parter til at tænke i nye baner og levere de rigtige løsninger. Afsnit 6 indeholder en vejledning i udarbejdelse af en kravspecifikation.

De private parters incitament til at være innovative er dels styret af en åben kravspecifikation, jf. ovenstående, dels af at der etableres en god konkurrencesituation mellem tilbudsgiverne. Jeres mulighed for at styrke konkurrencen ligger primært i, hvilke tildelingskriterier I anvender som grundlag for tildeling af kontrakten. Sammensætningen af tilbudsgiverkredsen har også betydning for, hvor effektiv konkurrencen vil være. I afsnit 5.5 er beskrevet, hvilke overvejelser såvel den offentlige som den private part bør gøre for at tilvejebringe den ønskede konkurrencesituation.

Større brugertilfredshed

Inden for det offentlige byggeri er der tradition for, at de kommende brugere af en bygning er med til at udarbejde den kravspecifikation, der danner grundlag for projekteringen af byggeriet. Tilsvarende er repræsentanter for brugerne ofte med i processen omkring udformningen af selve byggeriet. Dette vil også gælde for et samlet udbud. Brugere kan både være personale og ”kunder”, som f.eks. pædagoger, forældre og børn i en daginstitution.

I et samlet udbud bør I også sørge for, at der er repræsentanter for driften med i denne proces. Herved kan I sikre, at der meget tidligt i processen etableres en dialog mellem brugerne og den private part, der bliver ansvarlig for den daglige drift.

Det er de kommende brugere, der har det største kendskab til de aktiviteter, der skal foregå i byggeriet, og den private part, der har kendskabet til driften af byggeriet. Jo bedre forståelse der er for samspillet mellem planlægning og brug, jo større er sandsynligheden for, at der skabes optimale betingelser for trivsel og velfærd på arbejdspladsen samt for en god udnyttelse af det nye byggeri.

Dette vil være til gavn for både den private part og for jer. Derfor er det vigtigt, at I gennem kontrakten lægger op til at etablere et tillidsfuldt samarbejde, jf. afsnit 7.2.

Som nævnt i indledningen kan repræsentanter for forskellige brugergrupper også bidrage til en eventuel konceptudviklingsfase.

Det har stor betydning for brugertilfredsheden i driftsfasen, at I fortsætter det tillidsfulde samarbejde fra etableringsfasen, samt at den private part også i denne fase lever op til sine forpligtelser. Gennem en hensigtsmæssig betalingsmodel, jf. afsnit 7.7, kan I på den ene side give den private part et incitament til at levere de aftalte ydelser på en tilfredsstillende måde, og på den anden side sikre jer, at samarbejdet ikke bliver ødelagt af omfattende kontrol- og dokumentationsprocedurer.

Eksempler på brugerinddragelse:

I den indledende fase medvirker en gruppe brugere i arbejdet med at udarbejde kravspecifikationen for byggeriet og den efterfølgende drift.

Der er to brugerrepræsentanter med i det bedømmelsesudvalg, der skal udvælge det økonomisk mest fordelagtige bud.

Der er etableret en brugergruppe, der i fasen fra kontrahering frem til og med projektforslag agerer som sparringsgruppe for de bygherrerepræsentanter, der indgår i samarbejdet med den private part.

I driftsfasen etableres et samarbejdsudvalg, bestående af brugerrepræsentanter og de ansvarlige for den daglige drift. Udvalget holder jævnlige møder for at sikre, at det daglige samarbejde fungerer, og at den private part opfylder sine forpligtelser.

I bør være meget opmærksomme på, i hvor høj grad brugerne reelt kan få indflydelse på projektet, når I fastlægger brugerinddragelsen. Hvis brugerne har (eller får) en forventning om større indflydelse, end der reelt er mulighed for, kan det føre til frustrationer og dårligt samarbejde, og det har ingen af parterne glæde af.

Større medarbejdertilfredshed

I et samlet udbud søges etablering og drift integreret. Det vil i højere grad end ved

traditionelle udbud betyde, at der tages hensyn til ønsker og ideer hos de medarbejdere, der senere skal løse driftsopgaven. Da de private leverandører selv har ansvaret for driften, har de stor interesse i, at de fysiske rammer og materialevalget så vidt muligt understøtter en optimal drift. Det er i høj grad op til den private part at sikre inddragelsen af det kommende driftspersonale. I kan som udbyder etablere grundlaget for inddragelse gennem de samarbejdsfora, I forudsætter etableret i jeres kontrakt, jf. afsnit 7.2.

Større tilfredshed blandt medarbejderne kan erfaringsmæssigt også skyldes, at det kan være inspirerende at være deltager i en ny samarbejdskonstruktion.

Bedre totaløkonomi

Når I giver den private part ansvaret for både projektering, udførelse og den tilknyttede bygningsdrift, skaber I et incitament til at optimere den samlede anlægs- og driftsøkonomi mest muligt og dermed til at sikre, at der opnås en bedre totaløkonomi i projektet.

Eksempel på totaløkonomisk løsning:

I forbindelse med et vejbyggeri i Norge fremgår det af kravspecifikationen, at der af hensyn til sikkerheden skal være et vist belysningsniveau i alle tunneler.

Entreprenøren vælger at anvende en lidt dyrere, men lysere belægning på vejbanen. Fordyrelsen på vejbelægningen bliver mere end opvejet af, at der skal anvendes mindre energi til at give det ønskede belysningsniveau. Begge omkostningselementer indgår i tildelingskriteriet pris.

Eksempel:

Ved et skolebyggeri beslutter entreprenøren, der har en del af risikoen i forbindelse med hærværk, at alle indvendige døre skal udføres med stålkarme for at kunne modstå det hårde slid, som eleverne udsætter skolen for.

Entreprenøren skønner, at fordyrelsen på dørkarmene bliver mere end opvejet af, at der skal foretages færre udskiftninger af karmene i løbet af driftsperioden.

De private parter (entreprenøren og facility manageren[3]), der i fællesskab afgiver tilbud på en konkret opgave, skal finde sammen om og se en fælles interesse i at finde de gode totaløkonomiske løsninger i forbindelse med tilbudsafgivelsen.

Som udbyder har I mulighed for at påvirke samarbejdet mellem de private parter i en positiv retning. Jeres væsentligste virkemiddel i denne sammenhæng er tildelingskriterierne. Det er vigtigt, at I omhyggeligt overvejer tildelingskriterierne og den indbyrdes vægtning af disse. I afsnit 5.7 finder I vejledning om dette emne.

[3] Facility manageren er den leverandør, der er ansvarlig for driftsfasen.

Ud over de allerede nævnte positive effekter ved samlet udbud, vil der være en række andre gevinster, fordi samarbejdsformen:

- Er baseret på en større videndeling med fokus på synergier, hvilket understøtter bedre kvalitet og totaløkonomi.
- Kan skabe større konkurrence via mere interessante opgaver og samarbejdsforhold, hvilket igen kan have en positiv effekt på pris og kvalitet.
- Kan medføre en opkvalificering hos jer som offentlige indkøbere med positive effekter for pris, kvalitet og medarbejdertilfredshed, og herunder bidrage til at sikre, at I køber præcist, hvad I har brug for.
- Kan medføre en øget synliggørelse af driftsomkostninger til både bygninger og øvrige serviceydelser og derfor bidrage til en bedre og mere stabil vedligeholdelse med positive følger for kvalitet samt medarbejder- og brugertilfredshed.
- Kan fremme innovation og nytænkning gennem øget videndeling og en gradvis mere langsigtet horisont i forbindelse med byggeprojekter.

2.2 Udfordringer ved samlet udbud

Samlet udbud er ingen universalløsning i forhold til fremtidige byggeopgaver. I bør i hvert enkelt tilfælde vurdere, hvilken samarbejdsform der er den bedste for jer. Der er ikke som sådan særlige ulemper ved samlet udbud, som ikke i en eller anden forstand også kan siges at være til stede ved andre samarbejdsformer. Der er dog en række udfordringer, som bør håndteres, og som både offentlige myndigheder og private leverandører bør være opmærksomme på.

Det er for det første en udfordring at udarbejde funktions- og outputbaserede kravspecifikationer. Det gælder generelt, men ikke mindst i forhold til en driftsopgave, der ligger flere år fremme i tiden og ofte med en længere kontraktperiode end ved normale driftsudbud. Erfaringsmæssigt kan det være vanskeligt at formulere relevante krav og at finde en administrativt enkel måde at følge op på. I kan finde inspiration i de råd og retningslinier, der findes i afsnit 6. Som privat leverandør kan I spille positivt ind ved at være åbne om de opfølgningsmuligheder, I ser for konkrete opgaver.

Det er for det andet en udfordring at udarbejde håndterbare incitamentsmodeller. Én ting er fornuftige outputkrav, noget andet at koble leverandørens opfyldelse af sine forpligtelser konkret, enkelt og entydigt til betalingsmekanismerne i samarbejdet. I bør derfor grundigt overveje, hvordan I sammenkæder forpligtelser og betalingsmekanismer. Læs yderligere i afsnit 7 om dette emne.

For det tredje stilles der større krav til kompetencer. Ikke alene hos det offentlige, men også hos de private parter. Den private part skal – i modsætning til en traditionel entreprise – også have specifikke driftskompetencer. De kan f.eks. findes hos en facility manager eller tilsvarende med ansvar for driftsopgaverne. Det skaber en markedsmæssig udfordring, hvor der i det mindste i en overgangsperiode er en udfordring i at finde egnede samarbejdsparter og fastlægge en passende arbejdsdeling.

Husk også at både entreprenør og facility manager skal forstå den totaløkonomiske tankegang og ”lære” at tænke drift og byggeri sammen.

Endelig er der for det fjerde en udfordring i den tidsmæssige asymmetri. Ved et samlet udbud kommer I som offentlig myndighed til at afholde (mer-)omkostningerne ved byggeopgaven, før gevinsterne på driftssiden kan indfries. Den tidsmæssige asymmetri kendes fra andre situationer, hvor der fra starten foretages investeringer. F.eks. i energibesparende foranstaltninger, hvor investeringen fører til lavere driftsomkostninger, så der over en årrække opnås en samlet besparelse.

Endelig er der en femte udfordring i større transaktionsomkostninger end ved traditionelle udbud. Med transaktionsomkostninger menes den tid og de ressourcer, der bruges på forløbet frem til kontraktindgåelsen, herunder udarbejdelse af udbudsgrundlag, tilbud, dialog osv. såvel på udbyder- som på tilbudsgiverside.

Spørgsmålet er, om omkostningerne ved at gennemføre et samlet udbud reelt er større end de samlede omkostninger ved først at gennemføre byggesagen og efterfølgende udbyde den tilhørende bygningsdrift i et selvstændigt udbud? Det vil erfaringerne vise. I forbindelse med de første projekter, der gennemføres som samlet udbud, bør I nok forvente lidt højere transaktionsomkostninger, fordi det er en ny og uprøvet samarbejdsform.

3. Hvornår er samlet udbud en god idé?

En lang række bygge- og anlægsopgaver med tilhørende drift kan gennemføres som samlet udbud. Nedenfor kan I læse om de væsentligste forudsætninger, som bør være opfyldt for, at det også er fordelagtigt at gøre brug af samarbejdsformen.

3.1 Forudsætninger for samlet udbud

For at vurdere om samlet udbud er en relevant samarbejdsform, bør I gennemgå og overveje følgende forudsætninger:

- Offentlig parathed
- Opgavens indhold
- Opgavens omfang
- Kontraktens længde
- Markedsforhold

Offentlig parathed

I skal som offentlig part være villige til at afprøve nye måder at gennemføre bygge- og driftsopgaver på, herunder nye måder at samarbejde med det private erhvervsliv. I bør i det konkrete tilfælde kunne se et potentiale i at integrere etablering og drift i form af bedre økonomi og/eller en højere kvalitet, større tilfredshed osv.

Som offentlig myndighed skal I være parat til kontraktmæssigt at "låse jer fast" på den fremtidige vedligeholdelse. Det kan opleves som at "give køb" på jeres økonomiske handlefrihed og muligheden for at prioritere anderledes. Det gælder også for et traditionelt udbud af bygningsvedligehold. Husk samtidig, at det bygningsvedligehold, der er omfattet af samlet udbud, formentlig kun vil udgøre en relativt lille del af jeres samlede bygningsvedligehold.

Læg også mærke til, at det vil være muligt at udforme kontrakten på en sådan måde, at I kan hæve kontrakten, hvis "bindingen" bliver for stram. Det vil dog alene kunne ske mod en eller anden form for kompensation til den private part. I afsnit 7.6 kan I læse nærmere om håndtering af denne problemstilling.

Begrænsningen i den økonomiske handlefrihed skal dog sammenholdes med budgetsikkerheden, idet der opretholdes et givet vedligeholdelsesniveau til en kendt pris.

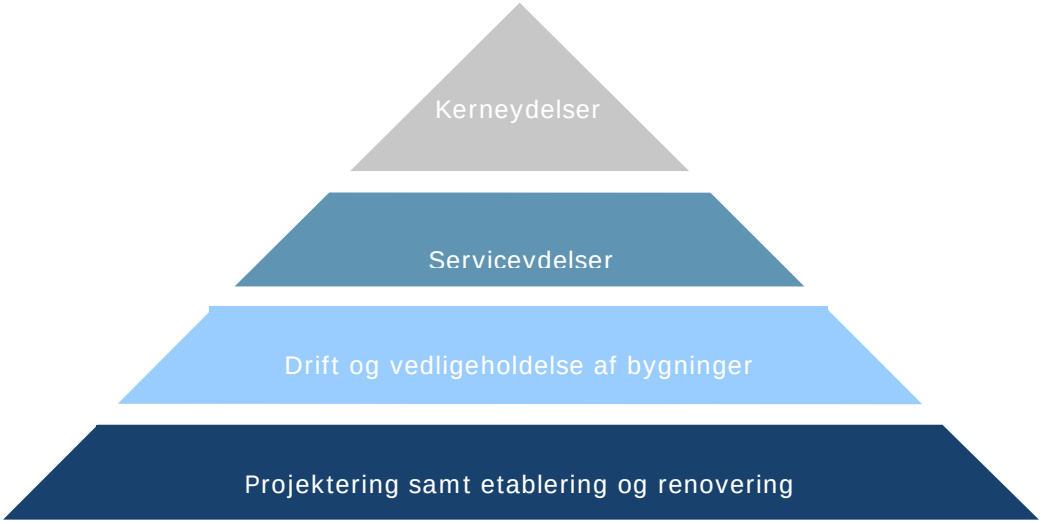
For at anvende samlet udbud skal I som offentlig myndighed være parat til at inddrage driftsfasen allerede fra planlægningen af byggesagen. Det betyder, at I skal kunne formulere kravene til den fremtidige drift og vedligeholdelse af bygningen, og at I skal forpligte jer på disse krav i kontraktperioden. For nogle vil det kunne begrænse lysten til at afprøve samlet udbud, fordi behovet for de aftalte ydelser kan ændre sig i løbet af kontraktperioden, og der vil være en frygt for, at der ikke er den fornødne fleksibilitet.

Husk i den forbindelse, at kontrakten med den private part bør udformes sådan, at der kan ske reguleringer i de aftalte ydelser. Samlet udbud indebærer ikke, at I som offentlig udbyder forpligter jer til at købe et bestemt omfang af en given ydelse i f.eks. 15 år. I kan læse mere om, hvordan der skabes fleksibilitet og udviklingspotentiale i afsnit 7.5.

Opgavens indhold og omfang

En af de væsentligste effekter ved samlet udbud er totaløkonomien. I opnår kun denne effekt, hvis opgaven rummer og har fokus på de ydelser, der understøtter den totaløkonomiske tankegang. Udover bygningsdrift og vedligehold kan I også gennemføre et samlet udbud, der inkluderer dele af de serviceydelser, som støtter den kerneydelse, bygningen danner ramme om – og principielt også kerneydelserne.

Figur 4, Potentielle ydelser i et samlet udbud



Et samlet udbud omfatter som minimum de to nederste lag i figur 4. Ellers er selve grundlaget i form af sammentænkning mellem etablering og drift af bygningen ikke til stede. Om I med fordel kan vælge også at integrere serviceydelser og evt. kerneydelser afhænger af flere forhold:

- Den samlede ydelse bliver større, hvilket alt andet lige gør opgaven mere interessant på markedet.
- Den samlede ydelse bliver mere kompleks og stiller større krav til jer som udbyder.
- Den øgede kompleksitet fordrer sandsynligvis inddragelse af yderligere kompetencer hos tilbudsgiverne.

Særligt i forhold til den øgede kompleksitet er det afgørende, om der er en naturlig sammenhæng mellem opførelse af bygningen (og dermed indflydelse på indretning osv.) og måden, hvorpå serviceopgaverne løses.

I forbindelse med projekter, hvor der er flere anvendelsesmuligheder for bygningen/projektet og mange forskellige driftsopgaver, kan der være basis for at indlægge en konceptudviklingsfase, før der overhovedet tænkes i fysisk design. I projekter, der indeholder muligheder for kommercielle aktiviteter kan man overveje en egentlig forretningsmodel, hvor forretningspotentialet udvikles.

Det er også vigtigt, om der er facility managers på markedet, der både kan løfte driftsopgaverne og de serviceydelser, der inkluderes i det samlede udbud.

Er der en naturlig sammenhæng og flere leverandører, der kan løfte begge opgaver, taler det for, at I vælger at integrere serviceydelserne. Er der omvendt ikke nogen direkte sammenhæng, og vil inddragelse af serviceydelser indebære et krav om, at der inddrages yderligere én eller flere virksomheder, bør I overveje at lade være.

Spørgsmålet om kerneydelserne er ofte mere politisk. Der er traditionelt mere fokus på de offentlige kerneydelser (f.eks. en daginstitution eller hospitalsydelser), og erfaringerne med inddragelse af private leverandører er mere begrænsede i forhold til de øvrige ydelser. Omvendt er det klart, at udbud af den samlede ydelse i nogle tilfælde kan give den private leverandør mulighed for at overtage en samlet opgave og dermed skabe størst mulige synergier.

Eksempel:

En kommune ønsker at bygge et centralkøkken, der kan stå for at fremstille al den mad, som kommunen skal levere til sine borgere på plejecentre, skoler mm. Kommunen har besluttet, at det samlede udbud skal omfatte både projektering og etablering, drift og vedligehold, serviceydelser samt kerneydelser, da der er en helt tæt tilknytning til den måde, som centralkøkkenet bliver udformet på, og den madproduktion, der skal foregå i køkkenet.

Forud for denne beslutning har kommunen foretaget en markedsundersøgelse, der har vist, at der er leverandører, der er interesserede i at give tilbud på en opgave af denne type, og som kommunen har skønnet vil være egnede til opgaven.

I relation til renoveringsopgaver afhænger jeres mulighed for at anvende samlet udbud af, om der er sammenhæng mellem renoveringen og drift- og vedligeholdsopgaverne; om drift- og vedligeholdsopgaverne meningsfyldt kan isoleres; eller om der er mulighed for at indgå en samlet kontrakt, der også omfatter drift og vedligehold af den resterende bygningsmasse. Er der ikke sammenhæng mellem renovering og drift, taler det for ikke at anvende samlet udbud.

Gennemførelse af samlet udbud stiller ikke krav om, at opgaven skal være af en vis størrelse. På grund af de startomkostninger, der må forventes hos såvel den offentlige som den private part, bør de første projekter dog ikke være for små. Der kan f.eks. tages udgangspunkt i projekter, hvor anlægssummen er 10 mio. kr. eller større. Størrelsen af drifts- og vedligeholdelsesopgaverne vil i høj grad afhænge af ka-

rakteren af disse opgaver og af hvilken totaløkonomi, der kan opnås i samspillet mellem drift og anlæg. I takt med at der indhentes erfaringer, og der opbygges et marked for denne type opgaver, vil samlet udbud formentlig også kunne bruges på mindre projekter.

Endelig bør opgavens indhold være af en sådan karakter, at I kan opstille de krav og ønsker, I har til bygningen og den efterfølgende drift og vedligehold. Forsøg at formulere jeres krav som funktions- og outputkrav. Læs mere om metoderne på dette område i afsnit 6.

Kontraktens længde

Det er en forudsætning for at anvende samlet udbud, at I er parat til at indgå længerevarende kontrakter. En lang kontraktperiode skaber et incitament til at foretage en større initialinvestering i anlægsfasen, som kan tjenes hjem igen ved en lavere omkostning i driftsfasen. Den højere kvalitet kommer jer til gode i såvel kontraktperioden som efterfølgende.

Ved en for kort driftsperiode er der risiko for, at de reelle driftsudgifter først viser sig efter udløbet af den aftalte driftsperiode. I denne forbindelse skal I være opmærksomme på, at der på grund af konkurrencereglerne ikke på alle områder vil være fri adgang til at fastsætte en meget lang kontraktlængde. I finder uddybende vejledning om dette emne i afsnit 7.3.

Markedsforhold

Samlet udbud er indtil nu kun afprøvet i begrænset omfang. Det giver usikkerhed om, hvorvidt der er tilstrækkeligt med relevante virksomheder indenfor henholdsvis bygge- og anlægsbranchen og facility management området, som ønsker at indgå samarbejde om at løse de opgaver, der bliver udbudt i samlet udbud.

I har mulighed for at påvirke interessen for at give tilbud på opgaverne via udbudsmaterialets krav til den private part. For eksempel kan meget komplekse ansvars- og betalingsforhold medføre, at ingen ønsker at afgive tilbud eller at tilbudsprisen langt overstiger det forventede niveau.

Faktaboks:

Der har været udbudt 2 OPP-projekter, Vildbjerg Skole i Trehøje Kommune og Rigsarkivet og 2 samlede udbud, daginstitutioner og handicapboliger i Græsted-Gilleleje og Sct. Jacobi Skole i Varde Kommune. Alle steder har der været interesse for at blive prækvalificeret til at afgive tilbud på opgaven.

3.2 Valg af samlet udbud som samarbejds- og entrepriseform

Forudsætninger for anvendelse af samlet udbud vil reelt være til stede i langt de fleste byggeopgaver, som offentlige myndigheder er ansvarlige for.

Samlet udbud indgår således på lige fod med de mere traditionelle entrepriseformer (fag- eller hovedentreprise, totalentreprise, partnering etc.), når I beslutter, hvordan den konkrete byggesag skal gennemføres. Ud over de faktorer, der er gennemgået i afsnit 3.1, vil en række andre forhold også påvirke jeres endelige valg. Det kan f.eks. vedrøre jeres behov for at få indflydelse på projektet, jeres kompetencer og erfaringer, brugernes behov, behovet for tidlig sikkerhed i budgettet og den samlede tidsplan. Uanset hvilken samarbejds- og udbudsform I vælger, er det vigtigt at træffe valget i de tidlige faser af projektet, inden der er taget beslutninger, der kan begrænse mulighederne for den konkrete samarbejdsform.

Når I skal udarbejde et beslutningsgrundlag for valget af samlet udbud af en konkret opgave, kan I tage udgangspunkt i den følgende tjekliste.

3.3 Tjekliste for samlet udbud

Inden I gennemgår tjeklisten, kan I forsøge at skrive jeres 3 vigtigste begrundelser for at anvende et samlet udbud ned. Noter også jeres 3 væsentligste forbehold. Udfyld derefter tjeklisten.

Tjeklisten er delt ind i 4 hovedområder:

- Forventninger
- Parathed
- Opgaven
- Markedet.

Forventninger: Det er først og fremmest afgørende, om I forventer, at en sammentænkning af etablering og drift kan give bedre løsninger? Overvej hvad der ligger til grund for jeres forventninger. Det kan være økonomisk, kvalitetsmæssigt eller på blødere parametre som tilfredshed hos brugere og medarbejdere. Hvis I forventer totaløkonomi peger det isoleret set på, at samlet udbud kan være et relevant alternativ. Overvej også, om de potentielle fordele kan realiseres på andre måder?

Samlet udbud indebærer, at der indgås en længerevarende kontrakt, og at kommunen binder sig til et vist vedligeholdelsesniveau. Det er der mange fordele ved, men er I/politikerne klar til at give afkald på noget af jeres handlefrihed? Som nævnt under pkt. 3.1 om det offentliges parathed kan der i kontrakten indarbejdes bestemmelser, der kan reducere nogle af de ulemper, der er forbundet med de langvarige kontrakter.

Parathed: Parathed handler om flere ting. Politisk vilje og interesse er en væsentlig forudsætning, da udbud i sig selv kræver en politisk beslutning. Det er også vigtigt, at I har de fornødne kompetencer og/eller erfaringer til at gennemføre et samlet udbud, eller at I trækker på andre offentlige bygherrer eller eksterne rådgivere med erfaringer på området.

Paratheden til at anvende samlet udbud afhænger også af, om I har placeret budgetterne for bygningsvedligehold decentralt hos den enkelte institution eller centralt i

forvaltningen. Det vil formentlig være nemmere at anvende samlet udbud i sidstnævnte tilfælde.

Opgaven: Hvis I allerede har erfaring med at udlicitere tilsvarende opgaver til private – eller der allerede er truffet politisk beslutning om at overlade opgaverne til private, er det et godt grundlag for at gå ind i et samlet udbud. Samlet udbud stiller også visse krav til jeres udbudsmateriale. Det er derfor væsentligt, at I har så god en forståelse af opgaven, at I kan beskrive det i udbudsmaterialet – så vidt muligt med funktionskrav og resultatkrav. Opgavens størrelse spiller også en rolle, men er ikke afgørende. Hvis øvrige serviceydelser kan integreres i opgaven, kan det gøre ydelsen mere interessant i et markedsperspektiv.

Markedet: Samlet udbud fordrer et marked. Da det er en ny samarbejdsform, kan det være vanskeligt at vide, om der er et marked. Det kan være, at I bør gennemføre en markedsanalyse – eller hente erfaringer fra andre offentlige bygherrer. Det kan også give inspiration til, hvilke typer virksomheder I gerne vil samarbejde med.

Figur 5, Tjekliste

Spørgsmål	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Ved ikke
Forventninger til løsningen				
1. Forventer I, at samlet udbud vil medføre en bedre løsning?				
2. Forventer I en bedre totaløkonomi?				
3. Forventer I en bedre kvalitet i opgaveløsningen?				
4. Forventer I, der kan opnås større brugertilfredshed?				
5. Forventer I, der kan opnås større medarbejdertilfredshed?				
Parathed				
6. Er der politisk vilje til at afprøve nye samarbejdsformer?				
7. Har I de rette kompetencer til at indgå i dialogen med de private leverandører om optimering og sikring af totaløkonomien?				
8. Har I andre erfaringer med nye samarbejdsformer som samlet udbud, partnerskaber eller OPP?				
9. Er I villige til at indgå en længerevarende kontrakt?				
10. Er der politisk opbakning til at indgå en kontrakt om den fremtidige vedligeholdelse allerede i forbindelse med etablering?				
11. Er budgetterne til vedligeholdelse af bygninger placeret centralt?				
Opgaven				
12. Er bygningsdriften af tilsvarende bygninger udliciteret til private?				

Spørgsmål	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Ved ikke
13. Er I indstillet på at fokusere på funktionskrav, resultater og effekt i jeres beskrivelse af og krav til opgaven?				
14. Er der andre serviceydelser, det kunne overvejes at integrere i udbudet?				
18. Er anlægssummen større end 10 mio. kr.?				
Markedet				
19. Kender I til andre offentlige bygherrer, der har anvendt samlet udbud til en tilsvarende opgave?				
20. Har I været i dialog med potentielle leverandører om mulighederne for at bruge samlet udbud?				

Tjeklisten er ikke en facitliste, der entydigt giver svar på, om samlet udbud er den rigtige løsning for den aktuelle opgave. Tjeklisten kan bruges som et redskab til at gennemtænke forudsætningerne, som er gennemgået i afsnit 3.1, og en hjælp til at fokusere jeres overvejelser omkring det konkrete valg af samarbejdsform. Tjeklisten giver derfor ikke en score eller et konkret "ja/nej"-svar.

3.4 Fortolkning af resultatet

Når I har udfyldt tjeklisten, kan I gøre jer en række overvejelser på baggrund af resultatet.

Hvordan har I overordnet placeret jeres krydser?

Er krydserne overvejende placeret til venstre ved "i høj grad" vidner det om et godt udgangspunkt for at anvende samlet udbud. Er krydserne placeret til højre ved "i ringe grad", kan det omvendt tolkes som, at I måske bør overveje en anden samarbejdsform. I de fleste tilfælde er billedet næppe så entydigt. Det er derfor en god idé at se nærmere på placeringen inden for de forskellige dele af tjeklisten.

Vurdér for hvert af de 4 hovedområder, hvad tjeklisten viser. Er der tale om reelle hindringer for at anvende samlet udbud, eller er det mere et spørgsmål om at afveje fordele og ulemper? Til en start bør I vurdere de spørgsmål, der handler om det politiske niveau. Viser jeres svar, at politikerne ikke ønsker at prøve nye samarbejdsformer, herunder samlet udbud, er det næppe et relevant valg for jer lige nu. Er der omvendt generelt en positiv politisk stemning, kan det være relevant at undersøge mulighederne nærmere.

Kan vi ændre forudsætningerne?

Hvis den politiske interesse er til stede, men I har svaret "i ringe grad" for flere af de øvrige forudsætninger, kan I gøre jer nogle overvejelser om, hvordan I kan ændre jeres forudsætninger for at anvende samlet udbud:

Parathed. Hvis I mangler erfaringer eller egentlige kompetencer, er der:

- Hjælp at hente i resten af vejledningen
- Inspiration på de mange forskellige hjemmesider, der indeholder udbudsrådgivning. Se f.eks. www.ks.dk og www.udbudsportalen.dk
- Dialog med eksterne rådgivere kan være med til at afdække jeres prioriteter. I kan også tilknytte ekstern bistand til udbudsprocessen.

Opgaven. Overvej omfanget af opgaven:

- Der kan være mulighed for at til- eller frakoble forskellige serviceydelser, der kan gøre opgaven mere eller mindre attraktiv på markedet – og som kan gøre det mere eller mindre enkelt at gennemføre udbudet.
- Hvis I finder det vanskeligt at specificere kravene på funktionsniveau, kan det være en fordel at søge hjælp hos andre kommuner eller eksterne rådgivere. Brug den fornødne tid til at indhente erfaringer.
- En markedsanalyse kan bidrage med nye vinkler på, hvordan der kan skabes sammenhæng mellem etablering og drift. Der er gode muligheder for at få nye perspektiver på opgaveløsningen og det totaløkonomiske potentiale.

Markedet. Kan I lære mulighederne bedre at kende:

- Hvis I ikke allerede har opsøgt andre kommuner eller nogle af de private leverandører, kan I have stor gavn af at undersøge de erfaringer, der allerede er høstet med samlet udbud og andre nye, offentligt-private samarbejdsformer.
- Dialogen med leverandører i en markedsanalyse kan også give jer et billede af, hvilken type samarbejdspartner I har brug for. En markedsanalyse kan samtidig give nye perspektiver på det totaløkonomiske potentiale i opgaven.

Overvejelserne kan føre til færre svar med "i ringe grad". Det gør ikke nødvendigvis samlet udbud til den mest relevante løsning for jer, men viser, at der er mange muligheder for at påvirke eventuelle ulemper eller udfordringer ved samlet udbud.

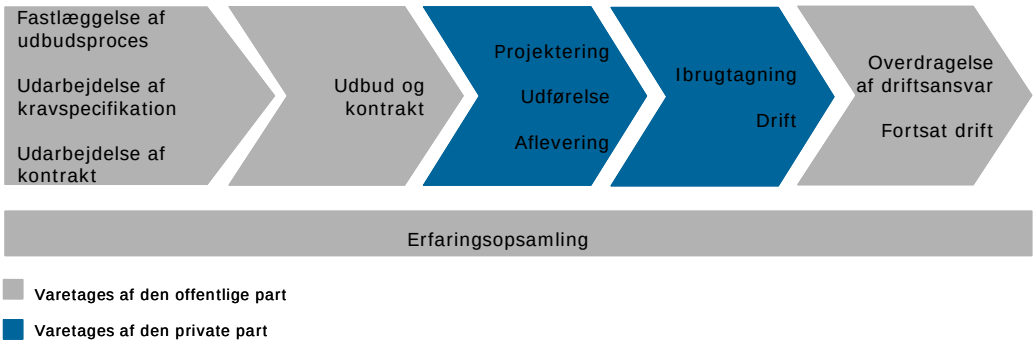
Svarer tjeklistens billede til jeres egne begrundelser og forbehold?
Hvordan harmonerer tjeklistens billede med jeres indledende begrundelser og forbehold? Er der tale om områder, som ikke er omfattet af tjeklisten? Eller har overvejelserne i forbindelse med tjeklisten tværtimod vist, at det er forhold, der ikke har så stor betydning som først antaget?

Det kan være en god idé at sammenfatte jeres overvejelser over samlet udbud ved at lave en ny liste med de 3 vigtigste begrundelser og forbehold. Hvis I er kommet frem til, at samlet udbud kan være en relevant mulighed, bør I samtidig forholde jer til, hvordan de forskellige forbehold bedst muligt kan håndteres.

4. Faserne i et samlet udbud

Som i alle andre udbudsforretninger er det vigtigt, at I tænker forløbet i et samlet udbud igennem for at have så godt et grundlag for udbudsprocessen som muligt.

Figur 6: Forløbet i samlet udbud



Udarbejdelse af kravspecifikation og udbudsmateriale

Når I har besluttet jer for at gennemføre et samlet udbud, skal I starte med at udarbejde et udbudsmateriale og fastlægge grundlaget for den efterfølgende udbudsproces. Hovedelementerne i udbudsmaterialet er kravspecifikationen og grundlaget for den kontrakt, der skal indgås med tilbudsgiver, samt en beskrivelse af hvordan udbudsprocessen skal gennemføres. I kan læse mere om udbudsprocessen i afsnit 5, kravspecificering i afsnit 6 og de kontraktmæssige forhold i afsnit 7.

Hvis udbudet gennemføres som et begrænset udbud, kan I udpege/prækvalificere de private leverandører, der skal afgive tilbud på selve opgaven, parallelt med færdiggørelsen af udbudsmaterialet. Begrænset udbud vil nok være det mest almindelige.

Udbud og kontrakt

Når udbudsmaterialet er færdigt, skal I udsende det til de udpegede/prækvalificerede tilbudsgivere. Den efterfølgende udbudsproces og kontraktindgåelse gennemføres i overensstemmelse med det gældende regelsæt. I afsnit 5.6 er beskrevet, hvilke muligheder I har i denne fase.

Projektering, udførelse og aflevering

Efter kontraktindgåelsen skal byggeriet projekteres og udføres. Jeres rolle som bygherre vil være identisk med den rolle, I har i traditionelle byggesager. Det vil sige, at jeres mulighed for at få indflydelse på projektet i projekteringsfasen vil afhænge af, hvordan kontrakten med den private part er udformet. Det vil typisk være i et partneringlignende samarbejde, hvilket er nærmere beskrevet i afsnit 7.2.

Den største forskel mellem samlet udbud og traditionelle byggesager er, at hver gang I har et ønske (eller jeres leverandør et forslag) til en ændring, skal I vurdere, hvordan det påvirker både byggeomkostningerne og driftsomkostningerne. Dette er nyt for mange, og der er behov for et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem jer og den private part. Vilkårene for at foretage ændringer skal håndteres i jeres kontrakt – det kan I få vejledning om i afsnit 7.5.

Ibrugtagning og drift

Når byggeriet er afleveret, tager I bygningen i brug på helt sædvanlig vis. Samtidig varetager den private part sine driftsopgaver samt de eventuelle serviceydelser, som er en del af hans forpligtelse. Det er vigtigt, at I fra starten finder en god samarbejdsform, da I skal arbejde sammen i de næste mange år. I afsnit 7.2 er der givet nogle forslag til, hvordan dette samarbejde kan organiseres. I Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledning om driftspartnerskaber er der også en række gode råd til håndtering af driftssamarbejdet: http://www.udbudsportalen.dk/515622

Overdragelse af driftsansvar og fortsat drift

Efter udløb af kontraktperioden overdrages ansvaret for driftsopgaverne til jer. I skal sikre jer, at de vilkår, der skal gælde for overdragelsen, bliver indarbejdet i jeres kontrakt. Det bør også fremgå af den oprindelige kontrakt, hvilken tilstand bygningen skal være i ved overdragelsen. Skal der f.eks. være udskiftet vinduer i hele bygningen; skal alt være nymalet osv. I afsnit 6 og 7 kan I finde yderligere vejledning om denne problemstilling.

Erfaringsopsamling

Når man afprøver nye samarbejdsformer, er det vigtigt at lave en erfaringsopsamling, så der bliver klarhed over, hvad der fungerede eller ikke fungerede i den konkrete opgave. Hvis I sørger for at indbygge en praksis om erfaringsopsamling for alle opgaver, bliver det muligt for jer mere præcist at vurdere, hvilken samarbejdsform der giver mest værdi for pengene.

Det anbefales derfor, at I opstiller nogle parametre, der skal måles på/registreres i de enkelte opgaver. Erfaringsopsamlingen bør tilrettelægges således, at den omfatter både rene bygge- og anlægsopgaver, driftsopgaver og samlet udbud.

Eksempler på parametre, der kan indgå i erfaringsopsamlingen:

- *Arbejdsbelastningen hos den offentlige part (opgaver og timer)*
- *Tilfredsheden hos den offentlige part*
- *Tilfredsheden hos brugerne*
- *Udbud af rådgiveraftalen*
- *Opgaver udført af rådgivere og udgifter hertil*
- *Udbuds- og entrepriseform*
- *Entreprenørudgift/leverandørudgift*
- *Tilfredsheden hos rådgivere, entreprenører og leverandører*
- *Omfanget af fejl og mangler ved afleveringen*

- *Opfyldelse af tidsplanen*
- *Kvaliteten af samarbejdet i driftsfasen*
- *Omfanget af klager i driftsfasen.*

Én måde at gennemføre erfaringsopsamlingen på er at forpligte projektlederne til løbende at udfylde et skema med de ønskede parametre. Afsæt plads i skemaet til at notere bemærkninger osv., som er særegne for den aktuelle opgave.

Det vil også være værdifuldt for jer at få en tilbagemelding fra involverede rådgivere, entreprenører og leverandører - ikke mindst med henblik på læring og udvikling. I kan derfor med fordel forpligte disse kontraktligt til at medvirke i erfaringsopsamlingen. Udarbejd gerne et lille spørgeskema, der kan udleveres i forbindelse med opgavens gennemførelse. I kan f.eks. hente inspiration til spørgeskemaet hos Byggeriets Evaluerings Center (http://www.byggeevaluering.dk/), der udarbejder karakterbøger med nøgletal for byggevirksomheder, der vil bygge for staten. Byggeriets Evaluerings Center arbejder pt. også på en standard for karakterbøger for rådgivere, der medvirker ved statsligt byggeri.

5. Udbudsprocessen

Dette afsnit indeholder vejledning i de forskellige trin i udbudsprocessen, som i vidt omfang er styret af ufravigelige udbudsregler, der er fastsat ved lov og som regulerer offentlige myndigheders indgåelse af aftaler.

Valget af den relevante udbudsproces afhænger af ydelsens karakter og økonomiske værdi. I udbudsreglerne skelnes der desuden mellem bygge- og anlægsydelser samt tjenesteydelser. En korrekt kategorisering af den samlede ydelse er afgørende for, hvilke regler I skal anvende, og dermed for hvilken udbudsproces I skal gennemføre.

Den private parts rolle i udbudsprocessen er mindre styret af regler, men det er afgørende for at høste fordelene ved samlet udbud, at også den private part har en forståelse for de muligheder og begrænsninger, som udbudsreglerne medfører.

Vejledningen indeholder ikke en gennemgang af, hvordan I gennemfører et udbud. For nærmere oplysning om udbud generelt kan det anbefales at læse Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsreglerne på www.ks.dk.

Vejledningen fokuserer i stedet på de forhold, som særligt skal overvejes i et samlet udbud. Flere af disse tager afsæt i de udfordringer som opstår, fordi samlet udbud typisk vil kombinere forskellige ydelser, der kan være omfattet af forskellige regler. Konkret kan I finde vejledning om følgende faser i udbudsprocessen:

Fase 1: Valg af udbudsform inden for rammerne af de regler, der gælder for gennemførelse af det pågældende udbud. Fasen omfatter følgende delaktiviteter:

- Kategorisering af ydelserne og beregning af ydelsernes værdi (afsnit 5.1)
- Udbudsreglerne og valg af korrekt udbudsgrundlag (afsnit 5.2)
- Udbudsformen (afsnit 5.3)

Fase 2: Udformning af udbudsmaterialet, herunder overvejelser om:

- Alternative tilbud (afsnit 5.4)
- Udvælgelseskriterier (afsnit 5.5)
- Tildelingskriterier (afsnit 5.6).

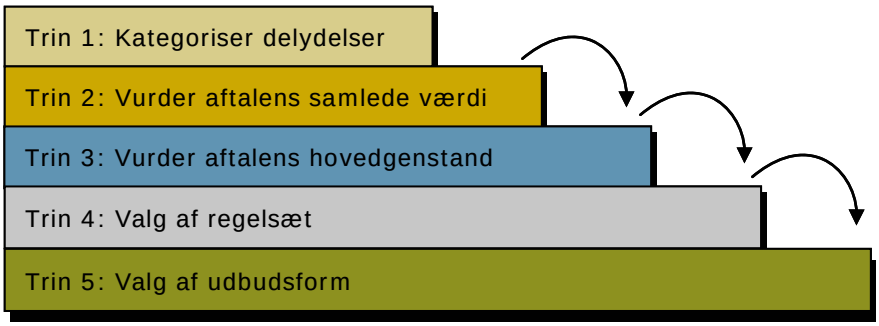
Fase 3: Kontraktindgåelse, afklaring af tilbud og forhandling (afsnit 5.7).

Vejledningen nedenfor forudsætter, at I har truffet beslutning om, hvilke ydelser udover opførelse og bygningsvedligehold der skal være inkluderet i det samlede udbud, jf. afsnit 3.1 om opgavens indhold og omfang.

5.1 Kategorisering af ydelserne og beregning af ydelsernes værdi

For at kunne vælge den bedst egnede udbudsform, bør I gennemgå en række trin.

Figur 7: Valg af udbudsform – Trin for trin



Som det første trin har I behov for at få kategoriseret jeres ydelser og at beregne værdien af den aftale, I ønsker at indgå. Disse oplysninger skal I bruge til at vurdere, hvilket regelsæt I skal anvende i udbudet.

Kategorisering af ydelserne

I skal kategorisere ydelserne. Er der tale om en bygge- og anlægsydelse eller en tjenesteydelse? Rent definitorisk gælder det i forhold til Udbudsdirektivet[4] at:

- Bygge- og anlægsarbejder er enten udførelse eller både projektering og udførelse af et bygge- og anlægsarbejde, der svarer til et behov, som er præciseret af den offentlige part. Den samlende definition af bygge- og anlægsarbejder er efter direktivet *"resultatet af en række bygge- og anlægsaktiviteter bestemt til i sig selv at udfylde en økonomisk eller teknisk funktion."* [5]

- Tjenesteydelser er de ydelser, der er oplistet i bilag II til Udbudsdirektivet. Der skelnes mellem bilag IIA og bilag IIB. Kun ydelser i bilag IIA er omfattet af de samlede regler i Udbudsdirektivet, jf. nedenfor. Vær opmærksom på, at bygningsvedligeholdelse ikke er en tjenesteydelse, men som udgangspunkt regnes som en bygge- og anlægsydelse. Det gælder f.eks. maling og tapetsering og arbejde vedr. tekniske installationer. Rengøring er derimod en tjenesteydelse.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter

[5] Kapitel 45 i EU's CPV-nomenklatur oplister bygge- og anlægsaktiviteterne. I kan finde et uddrag af disse aktiviteter i udbudsdirektivets bilag I.

Eksempler på ydelser og deres kategorisering iht. Udbudsdirektivet:

Ydelse	***Kategori***
Bygningsvedligeholdelse	*Bygge- og Anlæg*
Vedligeholdelse af grønne områder	*Tjenesteydelse*
Nymaling af en bygning	*Bygge- og Anlæg*
Renovering af bygnings murværk	*Bygge- og Anlæg*
Udskiftning af fliser, tagbelægninger mm.	*Bygge- og Anlæg*
Rengøring	*Tjenesteydelse*

Når I skal vurdere, om en ydelse er en tjenesteydelse, kan I med fordel først vurdere, om ydelsen har en så tæt tilknytning til bygningen, at der er tale om bygningsvedligehold. Ved vurderingen af tilknytningen skal I se på, om ydelsen er nødvendig for at opretholde bygningen. Er det tilfældet, kategoriseres ydelsen som en bygge- og anlægsydelse. Er det ikke tilfældet, f.eks. fordi ydelsen ikke er nødvendig for at opretholde bygningen, men kun for at gennemføre de aktiviteter, der skal ske i bygningen, skal I dernæst vurdere, om ydelsen er en udbudspligtig tjenesteydelse, dvs. omfattet af Bilag IIA eller er omfattet af undtagelserne i Bilag IIB.

Vurderingen af, om der er tale om en udbudspligtig tjenesteydelse eller ej, foretager I ved i hvert enkelt tilfælde at kontrollere, om ydelsen er omfattet af bilag IIA eller ej. Ydelserne i bilag IIB har ingen særlig fællesnævner og er blot eksempler på ikke udbudspligtige ydelser (f.eks. undervisning, sundhedsydelser, kulturelle ydelser). For disse ydelser gælder dog også EF-traktatens grundlæggende principper om ligebehandling, ikke-diskrimination og gennemsigtighed.

Beregning af ydelsernes værdi

Når I har kategoriseret ydelserne, skal I beregne ydelsernes værdi. Ved beregningen skal I huske, at aftalens samlede værdi er lig den samlede økonomiske forpligtelse, som I påtager jer ved indgåelsen af aftalen. Det vil sige:

- entreprisesum for opførelse af bygningen
- + værdien af bygningsdriften
- + værdien af alle andre tilknyttede tjenesteydelser, der reguleres af samme aftale og udbydes samlet.

Hvis jeres kontraktudkast indebærer, at tjenesteydelserne skal leveres i mere end 4 år indtil de opsiges, dvs. at der ikke er aftalt en udløbsdato for kontrakten, skal I medtage værdien af disse tjenesteydelser i 4 år. Indeholder jeres kontraktudkast

tjenesteydelser, som skal leveres i mindre end 4 år, skal I medtage værdien af disse tjenesteydelser i den tid, de skal leveres.

Når I vurderer, om kontrakten ligger over eller under tærskelværdien, jf. afsnit 5.2, skal I skønne den forventede værdi af kontrakten ekskl. moms. Ifølge Udbudsdirektivet skal I anvende jeres bedste skøn på det tidspunkt, hvor jeres udbudsannonce indrykkes. I skal derfor tilvejebringe et tilstrækkeligt grundlag for skønnet, f.eks. gennem markedsundersøgelser.

5.2 Udbudsreglerne og valg af korrekt udbudsgrundlag

Når ydelserne er kategoriseret, og aftalens samlede værdi er beregnet, skal I vurdere, hvilken ydelseskategori der er den dominerende. Det er afgørende for, hvilket regelsæt I skal anvende.

Nedenfor finder I først en kort introduktion til de relevante regler. Dernæst er der yderligere vejledning i, hvordan I vurderer, hvilken ydelseskategori der er dominerende. Endelig finder I en samlet trin-for-trin-model i forhold til at identificere de korrekte regler. I afsnit 5.3 kan I derefter finde vejledning i, hvordan I vælger udbudsform.

De relevante regelsæt

De regler, som I primært – afhængigt af karakteren og størrelsen af den konkrete opgave – skal anvende i forbindelse med gennemførelse af et samlet udbud, er Udbudsdirektivet og Tilbudsindhentningsloven[6] samt de generelle principper, der kan udledes af EF-traktaten og god forvaltningsskik.[7] Nedenfor gennemgås hovedtrækkene.

1. Udbudsdirektivet

   Udbudsdirektivet regulerer udbud af både bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser, når aftalen har en værdi (ekskl. moms) større end tærskelværdien. Tærskelværdierne er som følger (2006-2007):[8]

   - Tjenesteydelser, kommunale: 1.570.203 kr.
   - Tjenesteydelser, statslige: 1.019.516 kr.
   - Bygge- og anlægsydelser: 39.277.401 kr.

   På *www.udbudsportalen.dk\lovautomaten* finder I en simpel regnemodel, som kan hjælpe jer til at afklare, om tærskelværdien for anvendelse af Udbudsdirektivet er overskredet.

   Udbudsdirektivet indeholder en række forskellige udbudsformer, bl.a. offentligt

[6] Lov nr. 338 af 18. maj 2005 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren

[7] De generelle principper skal også bruges i de særlige tilfælde, hvor et samlet udbud som følge af karakteren af de driftsydelser, der indgår i opgaven, må karakteriseres som en bilag IIB tjenesteydelse.

[8] Gælder ifølge konkurrencestyrelsens hjemmeside som udgangspunkt for 2006-2007 (se http://www.ks.dk/udbud/regler/tr2006-2007/)

og begrænset udbud samt konkurrencepræget dialog. Af to årsager vurderes det begrænsede udbud (med prækvalifikation) i langt de fleste tilfælde at være den relevante udbudsform for samlet udbud:

- Efter prækvalifikation får I kun tilbud fra tilbudsgivere, I på forhånd har vurderet egnede til at løfte opgaven
- Gennem prækvalifikationen kan I sammensætte tilbudsgiverkredsen på en sådan måde, at I opnår den størst mulige konkurrence.

Betingelserne for anvendelse af konkurrencepræget dialog vurderes kun i særlige tilfælde at være opfyldt. Det skyldes at konkurrencepræget dialog er en udbudsform, der kun kan anvendes ved ydelser af en vis kompleksitet. Endvidere er selve udbudsformen pga. dialogen med tilbudsgiverne relativt omkostningstung, og derfor typisk kun egnet ved ydelser af en vis størrelse, hvor de øgede transaktionsomkostninger opvejes af den øgede fleksibilitet. I forbindelse med meget store eller særligt komplekse projekter, der ønskes gennemført som samlet udbud, er konkurrencepræget dialog en mulighed.

2. Tilbudsloven
Tilbudsloven reguler bygge- og anlægsaftaler med en værdi under tærskelværdien. Tilbudsloven kræver licitation for opgaver med en værdi (ekskl. moms) over 3 mio. kr. Ved opgaver under 3 mio. kan I indhente underhåndsbud, men da samlet udbud næppe vil blive anvendt for opgaver under 3 mio. kr., behandler vejledningen kun reglerne om licitation.

3. Ingen specifikke udbudsregler (principper i EF-traktaten og offentlig-retlige grundsætninger)
Når I skal indgå aftaler, der hverken er omfattet af Udbudsdirektivet eller Tilbudsloven, kan I som udgangspunkt selv vælge, hvordan I vil tilrettelægge udbudsprocessen. I skal dog gennemføre en konkurrenceudsættelse, medmindre der ikke er tale om en kontrakt som kan være attraktiv for tilbudsgivere fra andre EU-lande, pga. dens ringe størrelse eller karakter. Yderligere vejledning vedrørende pligten til at konkurrenceudsætte aftaler, der er under grænseværdien, og dermed ikke er omfattet af udbudsdirektivet, kan I få i EU-Kommissionens fortolkningsmeddelese herom. Vær også opmærksom på at overholde principperne om ligebehandling og ikke-diskrimination, samt de regler, der følger af offentlig-retlige grundsætninger.

Det vil typisk være tjenesteydelsesaftaler med en værdi under tærskelværdien, eller aftaler domineret af Bilag IIB tjenesteydelser, som falder i denne kategori.

Aftalens hovedgenstand
Jeres formål med at gennemføre det samlede udbud og indgå den efterfølgende aftale er afgørende for, hvilke udbudsregler der skal gælde for hele udbudet.

For aftaler, der indeholder både bygge- og anlægsarbejder samt tjenesteydelser, skal I vurdere, om bygge- og anlægsarbejderne eller tjenesteydelserne er udtryk for kontraktens hovedgenstand. Ofte vil hovedgenstanden også være den del af kontrakten, der har den største værdi, men selv om der indgår bygge- og anlægsarbejder med en større værdi end tjenesteydelserne, kan der godt være tale om en tjenesteydelseskontrakt, hvis aftalens hovedgenstand er at stille den pågældende tjenesteydelse til rådighed for brugerne af tjenesteydelsen.

Hvad der er aftalens hovedgenstand afhænger af en konkret vurdering. I jeres vurdering af kontraktens hovedgenstand skal følgende overvejes:

- Formålet med at indgå kontrakten
- Detaljeringsgraden og karakteren af de krav I stiller til henholdsvis bygningen og de tjenesteydelser, som den private part skal levere
- Karakteren af de ydelser I selv skal levere og deres betydning for den aktivitet, der skal foregå i bygningen.

I kan kun betragte jeres kontrakt som en tjenesteydelseskontrakt, hvis den private part i det alt væsentlige skal drive den aktivitet, der skal foregå i bygningen.

Hvis der er tale om en bygge- og anlægsydelse, og tærskelværdien for anvendelse af Udbudsdirektivet ikke er overskredet, skal I foretage udbud i henhold til Tilbudsloven.

Hvis der er tale om en tjenesteydelse, og tærskelværdien for anvendelse af Udbudsdirektivet ikke er overskredet, eller der er tale om en bilag IIB ydelse, skal der blot ske konkurrenceudsættelse.

Eksempler:

Et samlet udbud indeholder en entrepriseydelse på 40 mio. kr. og en bygningsvedligeholdelse på 10 mio. kr for hele kontraktperioden. Udbud skal ske som bygge- og anlæg iht. Udbudsdirektivet.

Et samlet udbud omfatter opførelsen og driften af et sundhedsplejecenter. indeholder en entrepriseydelse på 20 mio. kr., en bygningsvedligeholdelse på 5 mio. kr. og en sundhedsplejeydelse på 22 mio. kr. Aftalens hovedformål er driften af et sundhedscenter, og sundhedsydelser er en tjenesteydelse oplistet i bilag IIB. Udbud skal ske efter bygge- og anlægsreglerne i Udbudsdirektivet, fordi den samlede sum af opgaver under bygge- og anlægsreglerne er 25 mio. kr. og dermed højere end de 22 mio. kr. under tjenesteydelsesreglerne.

Et samlet udbud indeholder en entrepriseydelse på 7 mio. kr. og en bygningsvedligeholdelse på 5 mio. kr. Udbud skal ske iht. Tilbudsloven.

5.3 Udbudsformen

De relevante udbudsformer i forbindelse med samlet udbud fremgår af nedenstående skema. Når I er kommet frem til det korrekte regelsæt, kan den relevante udbudsform udledes af skemaet.

REGELSÆT	TÆRSKELVÆRDI 2006/2007	RELEVANTE UDBUDSFORMER	UDVÆLGELSE AF TILBUDSGIVERE	ADGANG TIL FORHANDLING
Udbudsdirektivet Tjenesteydelser samt bygge- og anlæg	Tjenesteydelser (kommunale): 1.570.203 kr. (Statslige): 1.019.516 kr. Bygge- og Anlæg (kommunale og statslige): 39.277.401 kr.	**Begrænset udbud og evt. i særlige tilfælde konkurrencepræget dialog**	Gennem prækvalifikation	Nej.
Udbudsdirektivet Tjenesteydelser nævnt i bilag IIB til Udbudsdirektivet	Direktivet anvendes begrænset på aftaler med en værdi større end: 1.570.203 kr.	**Udbudsform fastlægges af udbyder**	Fastlægges af udbyder	Ja. Under iagttagelse af ligebehandling og ikke-diskrimination
Tilbudsloven Bygge- og anlæg	Licitation anvendes på aftaler med værdi over 3 mio. kr.	**Licitation (begrænset)**	Direkte henvendelse til de tilbudsgivere, der ønskes tilbud fra eller gennem prækvalifikation	Ja, men kun med de 3 mest fordelagtige tilbud.
Konkurrenceudsættelse under principper i EF-traktaten og god forvaltningsskik.	Ikke relevant	**Udbudsform fastlægges af udbyder**	Fastlægges af udbyder	Ja. Under iagttagelse af ligebehandling, ikke-diskrimination og gennemsigtighed.

Når der i skemaet står, at udbudsformen "fastlægges af udbyder", betyder det, at I ikke er bundet af konkrete regler og formalia. I kan derfor tilrettelægge den udbudsproces, der er bedst egnet til at give det mest fordelagtige tilbud.

Reelt vil en sådan udbudsproces ligne den fremgangsmåde, der følger af et udbud iht. Udbudsdirektivet med et grundigt udbudsmateriale, prækvalifikation osv., fordi dette er udtryk for god skik. Dog med den væsentlige tilføjelse, at I har mulighed for forhandling med den private part. Det bør I overveje at gøre brug af – under iagttagelse af hensynet til ligebehandling, ikke-diskrimination og gennemsigtighed.

5.4 Udbudsmaterialet – adgang til at afgive alternative tilbud

Jeres næste skridt består i at udarbejde udbudsmaterialet, som skal fremtræde entydigt og klart. Vedrørende kravspecifikation og kontrakt kan I læse mere i afsnit 6 og 7.

I bør overveje, om der skal være adgang til at afgive alternative tilbud. Alternative bud kan være en god måde at udnytte tilbudsgivernes viden til at forbedre den samlede løsning, selvom dette hensyn i væsentligt omfang også varetages allerede ved anvendelsen af funktionskrav, der giver tilbudsgiver frihed til at foreslå løsninger indenfor rammerne af disse krav. Vi anbefaler anvendelsen af funktionskrav, men anvendelsen af alternative tilbud kan være et alternativ, hvis funktionskrav ikke anvendes konsekvent.

Ved et alternativt tilbud forstås et tilbud, der afviger fra kravspecifikationen i forhold til ét eller flere funktionelle krav, fordi det efter tilbudsgivers opfattelse giver en bedre samlet opgaveløsning. Vær opmærksom på, at et samlet udbud baseret på funktions- og outputkrav naturligt vil muliggøre en række alternative måder, hvorpå disse krav kan opfyldes. Dette er ikke alternative bud, da de ligger indenfor kravspecifikationens ramme.

Husk at adgangen til at give alternative tilbud skal fremgå udtrykkeligt af jeres udbudsmateriale. I skal endvidere i jeres udbudsmateriale angive de mindstekrav, som et alternativt tilbud skal opfylde. I skal som udbyder sikre jer, at mindstekravene er så dækkende for den samlede ydelse, at I kan foretage en saglig sammenligning mellem almindelige bud og alternative bud, der alene opfylder mindstekravene. I må altså ikke beskrive så få mindstekrav, at tilbudsgiverne reelt kan afgive et alternativt tilbud, der ikke sagligt kan sammenlignes med et ikke-alternativt bud. I må heller ikke acceptere et tilbud (alternativ eller ej), som fraviger fra de mindstekrav, der er angivet i udbudsmaterialet.

I et samlet udbud kan kommuner og regioner få refunderet udgifter til moms ved køb af varer og tjenesteydelser gennem momsrefusionsordningen efter de gældende regler. Det er en forudsætning for refusion af momsudgifter i momsrefusionsordningen, at kommunen eller regionen er ejer af aktivet, at købsmomsudgifterne er reelt afholdt af kommunen eller regionen, og at momsudgifterne er afholdt i forbindelse med lovlige kommunale eller regionale formål[9].

Samlet udbud adskiller sig fra andre samarbejdsformer ved at sammentænke design, anlæg og den efterfølgende drift og vedligehold i ét udbud. Derfor bør I inden udbu-

[9] I kan læse mere om reglerne for momsrefusion på Indenrigsministeriets hjemmeside.

det overveje, hvordan refusionen af momsudgifterne kan håndteres på en administrativt enkel måde.

Det vil sige, at I i forbindelse med udbudet bl.a. skal overveje hvilke konkrete oplysninger og hvilke hovedposter, der skal bruges i relation til kontering. Består det samlede udbud af flere typer byggeri, hvor de forskellige byggerier er underlagt forskellige regelsæt, er det også en god idé at udspecificere hvilke omkostninger, der hører til hvilket byggeri. I bør derfor på et tidligt tidspunkt, fx i udbudsmaterialet, give udtryk for, hvordan den private leverandør skal udspecificere betalingerne.

5.5 Udvælgelse af tilbudsgivere

Som det fremgår af skemaet i afsnit 5.3., afhænger proceduren for udvælgelse af de tilbudsgivere, der skal opfordres til at afgive tilbud, af udbudsformen. Gennemføres udbudet i henhold til Tilbudsloven eller gennem konkurrenceudsættelse, kan I gøre det ved en uformel udvælgelse af de relevante tilbudsgivere eller den formelle prækvalifikationsproces. Gennemføres udbudet i henhold til Udbudsdirektivet, skal I bruge den formelle prækvalifikationsproces, der er indeholdt i Udbudsdirektivet.

Samlet udbud stiller krav til de juridiske og tekniske kompetencer, og det skal rådgiverkonstellationen og udvælgelseskriterierne afspejle.

I bør kræve af tilbudsgiverne, at de er i stand til at levere den ønskede ydelse, og at de udviser forståelse for, hvad et samlet udbud er, og hvordan man kan høste de fordele, som modellen tilbyder. Den endelige test af dette ligger naturligvis i forbindelse med jeres vurdering af tilbudene, men allerede i forbindelse med jeres udvælgelseskriterier har I også mulighed for at anvende nogle udvælgelseskriterier, der skal sandsynliggøre disse forhold. Husk her, at det samme forhold ikke kan indgå både i udvælgelsen og tildelingen.

Når udvælgelsen sker gennem prækvalifikation iht. Udbudsdirektivets regler, er jeres muligheder begrænset til at stille krav, der vedrører følgende overordnede udvælgelseskriterier: 1) Økonomisk eller finansiel formåen, og 2) Faglig og teknisk viden eller evne. Jeres udvælgelseskriterier bør dække begge typer af ydelser, og I bør kun bede om oplysninger om de forhold, som er relevante i netop jeres situation.

Inden for rammerne af de overordnede kriterier skal I udarbejde konkrete underkriterier, der er egnede til at identificere de ønskede tilbudsgivere. Nedenfor finder I forskellige eksempler inden for de to kategorier.

Eksemplerne er hentet fra Udbudsdirektivet, og listerne er ikke udtømmende. Konkurrencestyrelsens vejledning til Tilbudsloven indeholder også en række konkrete eksempler, I kan lade jer inspirere af, hvis det er Tilbudsloven, der finder anvendelse.

Eksempler på udvælgelseskriterier, økonomisk eller finansiel formåen

- *Relevante erklæringer fra en bank eller i givet fald bevis for relevant erhvervsansvarsforsikring*
- *Fremlæggelse af virksomhedens balance eller uddrag heraf, hvis offentliggørelse af balancen er lovpligtig i det land, hvor den økonomiske aktør er etableret.*
- *En erklæring om den økonomiske aktørs samlede omsætning og i påkommende tilfælde omsætningen inden for det aktivitetsområde, kontrakten vedrører, i højst de tre seneste disponible regnskabsår, afhængigt af hvornår den økonomiske aktør blev etableret eller startede sin virksomhed, hvis tallene for denne omsætning foreligger.*

Vær desuden opmærksom på, at "restanceloven" (lovbekendtgørelse nr. 336 af 13. maj 1997) medfører, at I som statslig eller kommunal/regional bygherre (eller fra almenboligsektoren mv.) ikke må antage et tilbud fra en tilbudsgiver, der ikke har afgivet den i stk. 1 nævnte gældserklæring eller som har ubetalt, forfalden gæld til det offentlige, der overstiger 100.000 kr.

I forhold til udvælgelseskriterierne vedrørende faglig eller teknisk viden og evne har I mulighed for at kræve den tekniske formåen godtgjort på forskellige måder afhængigt af arten, mængden eller betydningen og anvendelsen af bygge- og anlægsarbejderne samt de tilhørende tjenesteydelser.

Eksempler på udvælgelseskriterier, faglig eller teknisk viden og evne:

- *Forelæggelse af en liste over de arbejder, der er udført i løbet af de seneste fem år, ledsaget af attester for tilfredsstillende udførelse af de betydeligste arbejder. Disse attester skal angive arbejdernes værdi samt tidspunkt og sted for udførelsen, og om arbejdet er gennemført fagmæssigt og afsluttet korrekt. Den kompetente myndighed sender eventuelt disse attester direkte til den ordregivende myndighed.*
- *Forelæggelse af en liste over de betydeligste leveringer eller tjenesteydelser, der er udført i løbet af de sidste tre år, med angivelse af beløb og tidspunkter samt den offentlige eller private modtager.*
- *Oplysning om de involverede teknikere eller tekniske organer, og især om dem, der er ansvarlige for kvalitetskontrollen, uanset om de hører til i den økonomiske aktørs virksomhed eller ej, og, når det drejer sig om offentlige bygge- og anlægskontrakter, om dem, entreprenøren disponerer over til udførelsen af arbejdet.*
- *Beskrivelse af det tekniske udstyr og de foranstaltninger, leverandøren eller tjenesteyderen har truffet til sikring af kvaliteten.*

- *Oplysning om de uddannelsesmæssige og faglige kvalifikationer hos tjenesteyderen eller entreprenøren og/eller virksomhedens medarbejdere og især hos den eller de personer, der er ansvarlige for udførelsen af tjenesteydelserne eller arbejdet.*
- *Angivelse, men udelukkende i relevante tilfælde, af de miljøstyringsforanstaltninger, som den økonomiske aktør kan anvende ved udførelsen af kontrakten.*
- *Erklæring om tjenesteyderens eller entreprenørens årlige gennemsnitlige antal beskæftigede og antallet af ledere gennem de seneste tre år.*
- *Erklæring om, hvilket værktøj, materiel og teknisk udstyr tjenesteyderen eller entreprenøren disponerer over til opfyldelse af kontrakten.*

Det særlige ved samlet udbud er kravet om sammentænkning af byggeri og drift. I bør overveje at inkludere et underkriterium i det overordnede udvælgelseskriterium faglig og teknisk viden eller evne, der dækker dette forhold.

Eksempler på underkriterium om sammentænkning:

- *Forelæggelse af en liste over de betydeligste opgaver inden for samlet udbud eller andre typer opgaver, der fordrer sammentænkning af byggeri og tjenesteydelser, der er udført i løbet af de sidste tre år, med angivelse af beløb og tidspunkter samt den offentlige eller private modtager.*
- *Redegørelse for ansøgers forståelse af samlet udbud som koncept i de opgaver, der er udført de sidste 3 år.*

For hvert underkriterium bør I overveje, hvilken type dokumentation I ønsker og gerne beskrive dette i udbudsannoncen. Faglig viden dokumenteres oftest ved fremlæggelse af referencer.

Har I valgt et underkriterium, der vedrører ”ansøgers forståelse af samlet udbud som et koncept”, bør I være særlig opmærksom på, om det er i jeres interesse i stedet at lade dette indgå i tildelingskriterierne.

Da de samme forhold ikke kan indgå både i udvælgelsen og tildelingen skal I sikre jer, at det fremgår tydeligt, at det er forskellige forhold, I lægger vægt på. Fx kan udvælgelsen ske på baggrund af tilbudsgiveres viden/referencer, mens tildelingen sker på baggrund af den konkrete kvalitet i sammentænkningen, som tilbudsgiver demonstrerer i sit tilbud. Jeres tildelingskriterier skal derfor åbne mulighed for denne vurdering.

Jeres udbudsannonce bør udformes, så I præcist angiver, hvordan ansøgerne skal dokumentere deres kompetencer. Ofte er det ikke tilstrækkeligt for ansøgerne at opliste en række referencer, uden at de ledsages af en redegørelse for, hvorfor referencerne er interessante i det konkrete udbud, og hvilke kompetencer referencerne har opbygget hos den private part. Tilsvarende gælder det som privat part, at man altid bør overveje nøje, hvordan man dokumenterer sine kompetencer.

Inden I annoncerer, bør I gøre jer klart, om der skal stilles særlige krav til hæftelsen hos den private part. I finder yderligere vejledning om de overvejelser, I bør gøre jer i forbindelse med udarbejdelse af kontraktbestemmelser om den private parts hæftelse i afsnit 7 vedrørende kontrakten. I skal huske, at disse krav skal afspejles i udbudsannoncen.

5.6 Tildelingskriterier

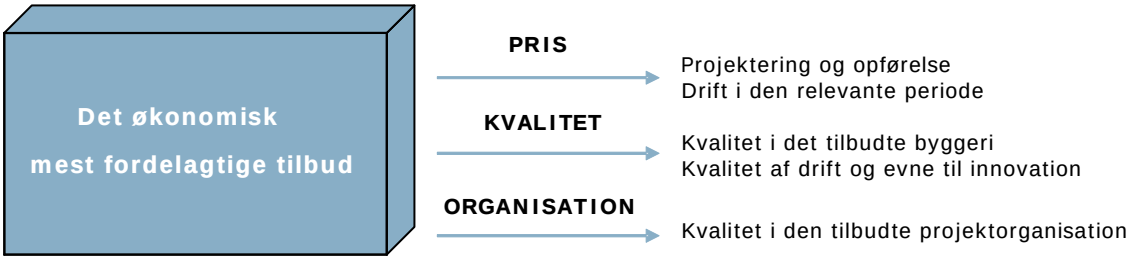
Nedenfor kan I læse om anvendelse af tildelingskriterierne i et samlet udbud. Vejledningen er i første række rettet imod et udbud iht. Udbudsdirektivet, men betragtningerne er også anvendelige på udbud, der gennemføres efter de øvrige regelsæt.

Det er primært gennem anvendelsen af tildelingskriterierne, at fordelene ved det samlede udbud kan opnås. Det er kun, når I har tilrettelagt jeres tildelingskriterier korrekt, at I tvinger den private part til at sammentænke etablering og drift og dermed udnytte de fordele, som det samlede udbud kan have frem for et traditionelt opdelt udbud.

Det har afgørende betydning, at de tilbudsgivere, der har været i stand til at opnå gevinster som følge af deres sammentænkning af projektering, opførelse og drift, også gives den deraf følgende fordel, når tilbudene vurderes.

I bør ikke bruge laveste pris som tildelingskriterium ved samlet udbud. Ved udbud iht. Udbudsdirektiverne eller Tilbudsloven vil det overordnede tildelingskriterium altid være "det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Gennem underkriterierne til dette hovedkriterium skal I kunne identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra en totaløkonomisk betragtning, der involverer både projektering, opførelse og drift.

Afhængig af hvilke ydelser, jeres samlede udbud indeholder, kan I bruge følgende underkriterier og eksempler til hovedkriteriet "Økonomisk mest fordelagtige tilbud" som inspiration og afsæt for den videre bearbejdning:



Den store udfordring ved tilrettelæggelse af underkriterierne er at sikre en fornuftig vægtning mellem bygge- og anlægsarbejderne, de løbende driftsbetalinger og kvaliteten af den leverede ydelse. Et fælles priskriterium for både opførelse og drift forudsætter, at I overvejer den indbyrdes vægt mellem disse to faser af leverancen. Endvidere er der i de tilfælde, hvor arkitekturen spiller en stor rolle for den offentlige

part, en væsentlig udfordring i at udforme underkriterierne så den gode arkitektur ikke bliver valgt fra på grund af de økonomiske parametre.

Vær opmærksom på, at der i et samlet udbud er en grundlæggende forskel mellem udbud, der søger den bedste totaløkonomi, og udbud, hvor innovation og kvalitet vægtes højere end økonomi. For at få de bedst mulige tilbud bør jeres præferencer på dette område fremgå tydeligt gennem både udbudsmaterialet og underkriterierne.

Udbudsdirektivet kræver, at vægten af de anvendte underkriterier angives. Dette kan også anbefales ved udbud under tærskelværdien, der ikke sker iht. Udbudsdirektivet, da I dermed tydeliggør, hvilke forhold I lægger særlig vægt på. Det anbefales at bruge denne mulighed, men I må ikke angive så vide spænd, at det er uklart, hvilken betydning kriterierne har i forhold til hinanden.

Eksempel:

En udbyder anvender underkriterier med følgende spænd:

1) Pris	*30-40 %*
2) Kvalitet	*50-60 %*
3) Organisation	*10 %*

I dette eksempel giver det anvendte spænd en vis fleksibilitet indenfor spændene, men den indbyrdes betydning af kriterierne er stadig klar for tilbudsgiverne.

For hvert af de anvendte underkriterier bør I derfor give en uddybende beskrivelse af de forhold, I vil lægge vægt på i forbindelse med vurderingen af underkriteriet. Akkurat som I selv forventer en høj præcision i tilbudene, kan tilbudsgiverne også med rette forvente, at jeres beskrivelser er præcise og dækkende for de forhold, I vil lægge vægt på ved vurderingen af tilbudene. Hvorledes prisen på projektering og opførelse sammenfattes med prisen på driften, inden underkriteriet ”pris” anvendes, bør f.eks. fremgår af udbudsmaterialet.

Stiller jeres samlede udbud krav om helt særlige kompetencer vedrørende tilknyttede tjenesteydelser, bør I overveje at vurdere disse separat med et særskilt kriterium inden for underkriteriet ”kvalitet”.

Underkriteriet ”pris”

Pris indeholder jeres vurdering af projektets totaløkonomi. Totaløkonomien vurderes på baggrund af en beregnet økonomisk værdi af prisen for hele projektet, dvs. for både opførelsesfasen og driftsfasen. Prisen for driften skal omregnes til nutidskroner, før den lægges sammen med opførelsesprisen.

Det er således den samlede økonomiske konsekvens af tilbudet, der skal vurderes. I bør dog samtidig kræve, at tilbudsgiver angiver sin pris fordelt på opførelse og drift.

Det skyldes, at et samlet udbud kan forventes at resultere i separate forpligtelser for entreprenøren og driftsoperatøren.

Pris – projektering og opførelse. Tilbudsgiver bør oplyse prisen på projektering og opførelse af bygningen.

Pris – drift i den relevante periode. Tilbudsgiver bør oplyse prisen på drift af bygningen og evt. tilknyttede tjenesteydelser. I bør overveje, i hvilket omfang I ønsker prisen opgjort som faste priser, enhedspriser, eller en kombination. Ved faste priser opnår I en budgetsikkerhed, men betaler som hovedregel også en merpris for at lade leverandøren bære en risiko. Ved enhedspriser opnås en fleksibilitet i forbindelse med ændringshåndtering, og I reducerer den merpris, leverandøren skal have for at påtage sig en risiko. I skal dog være opmærksomme på, at I herved selv påtager jer en risiko.

I skal også overveje, for hvilken periode driften skal medregnes i totaløkonomien. Perioden bør som minimum omfatte den periode, hvor den private part er forpligtet til at varetage driften, men I kan også, hvor det er relevant, vurdere den forventede driftsomkostning for en periode ud over kontraktperioden. Herved indgår de driftsomkostninger, som den offentlige part skal afholde efter aftalens ophør, i vurderingen af projektets totaløkonomi, og den private part motiveres til at tage hensyn til disse omkostninger ved udarbejdelsen af sit tilbud. Dette skal dog tydeligt fremgå af udbudsmaterialet, så I sikrer fuld gennemsigtighed.

Eksempel:

Tilbudet skal indeholde en angivelse af projekterings- og opførelsesprisen på idrætsanlægget, fast pris på drift og vedligehold af bygningen og de tilknyttede grønne arealer i 10 år samt enhedspriser på øvrige serviceydelser. Ved vurderingen af tilbudets pris vil udbyder dog inddrage de forventede drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i 20 år.

Underkriteriet "kvalitet"

I skal her sikre jer, at tilbudsgiver oplyser, på hvilke områder man har draget fordel af det samlede udbud, og navnlig hvordan man vil sikre, at disse fordele også kommer til udtryk i den efterfølgende driftsperiode.

Kvalitet i det tilbudte byggeri. Tilbudsgiver bør aflevere et forslag til bygningens udformning. Nedenstående eksempel indikerer niveauet for dette forslag. Dermed kan I bl.a. vurdere, om løsningen indeholder de funktioner, der fremgår af kravspecifikationen, om bygningens logistik passer til brugen af bygningen, og om den arkitektoniske kvalitet lever op til jeres krav.

Eksempel:

- *Beskrivelse af byggeriets arkitektoniske intentioner og baggrunden for den valgte hoveddisponering*
- *Generel projektbeskrivelse med angivelse af tilbudte materialer og løsninger*
- *Illustrerende tegningsmateriale bestående af min.:*
  - *Situationsplan angivende bygningens placering, belægninger, haveanlæg etc. Planen forsynes med koter.*
  - *Målfaste etageplaner 1:100, snit og facader vedrørende alt, der har betydning for en fuldstændig forståelse og bedømmelse af forslaget.*
  - *Perspektivtegninger etc. illustrerende bygningens ind- og udvendige udseende. Perspektivtegningerne må meget gerne suppleres/erstattes af en digital visualisering og gerne i en udbygget form med levende billeder.*
- *Arealoversigt med henvisning til rumskemaernes specifikationer for nettoarealerne samt en angivelse af bruttoarealer og bebygget areal.*

Kvalitet af drift og evne til innovation. Tilbudsgiver bør oplyse, hvordan han vil tilrettelægge driften. I skal sikre jer, at det fremgår, hvordan forslaget opfylder kravspecifikationen, hvordan der sikres en høj kvalitet for brugerne, samt hvorledes leverandøren indenfor rammerne af kravspecifikationen vil sikre løbende udvikling og forbedring af driftsydelserne. Det bør på baggrund af kravspecifikationen være klart for tilbudsgiverne, hvad I forstår ved "kvalitet for brugerne".

Eksempel:

- *Tilbudsgivers forslag til løsning af drifts- og vedligeholdsopgaven. Der lægges vægt på tilbudsgivers forslag til løsning af de enkelte opgaver set i relation til kravspecifikationen. Såfremt tilbudsgiver på udvalgte, konkrete områder tilbyder en højere kvalitet end angivet vil dette blive tillagt positiv værdi. Der lægges endelig vægt på tilbudsgivers metoder til sikring af en høj kvalitet hos brugerne.*
- *Tilbudsgivers tilgang og konkrete forslag til sikring af en løbende udvikling og forbedring af driftsydelserne i dialog med kunden, herunder brugerne, og tilbudsgivers evne til at sandsynliggøre at dette reelt fører til positive forandringer i opgaveløsningen.*
- *Tilbudsgivers angivelse af de konkrete områder, hvor der i tilbudsgivers tilbud er skabt positiv sammenhæng og synergi mellem bygge- og driftsfasen med angivelse af, hvordan tilbudsgiver vil sikre, at disse potentielle fordele realiseres i driftsfasen.*

Eksemplet kan evt. inddeles i et antal underpunkter, som specifikt rammer jeres behov.

Endelig kan I overveje muligheden for at inddrage kriterier som fx miljøhensyn eller sociale hensyn.

Underkriteriet "organisation"

Kvalitet i den tilbudte projektorganisation. Tilbudsgiver bør oplyse, hvilken projektorganisation han ønsker at etablere, hvorledes samarbejdet med de relevante interessenter skal foregå, samt hvordan ændringshåndtering vil foregå. Såfremt en partneringaftale anvendes, skal det tydeligt fremgå, hvorledes partneringelementerne understøttes i samarbejdsorganisationen. Under dette kriterium må I ikke vurdere tilbudsgivers erfaringer og referencer, da disse forudsættes vurderet som led i udvælgelsen af de bydende. I må derimod godt vurdere CV'er for de af tilbudsgivers medarbejdere, der konkret tilbydes at arbejde med opgaven.

Eksempel:

Tilbudsgivers forslag til organisering. Der vil blive lagt vægt på, i hvilket omfang tilbudsgiver dokumenterer en effektiv og handlingsorienteret organisering, som på en smidig måde sikrer mulighed for løbende tilpasning i dialog med kunden, herunder i fornødent omfang gennem inddragelse af brugerne. Der vil desuden blive lagt vægt på, hvordan forslaget understøtter elementerne i partneringaftalen.

5.7 Kontraktindgåelse, afklaring af tilbud og forhandling

Når I har valgt leverandør på baggrund af tildelingskriteriet og underkriterierne, er næste skridt den formelle kontraktindgåelse. Et samlet udbud vil ofte indeholde ganske komplekse ydelser, særligt hvis der er tale om drift i en længere årrække. Det vil derfor i mange situationer være hensigtsmæssigt, hvis der kan gennemføres en forhandling med tilbudsgiverne, inden det økonomisk mest fordelagtige tilbud udpeges.

Jeres muligheder for forhandling afhænger i høj grad af de regler, der finder anvendelse i jeres konkrete udbud.

Udbudsdirektivet forbyder forhandlinger ud fra den forudsætning, at der på baggrund af de indkomne tilbud umiddelbart kan indgås en aftale med den vindende tilbudsgiver uden yderligere forhandlinger.

Tilbudsloven tillader derimod forhandlinger om de tre mest attraktive tilbud. Ved konkurrenceudsættelse og udbud af Bilag IIB ydelser, kan I tilsvarende vælge at indlægge en forhandlingsfase i udbudet, bare dette sker på en ligebehandlende og ikke-diskriminerende måde.

Når forhandling er tilladt

I de situationer hvor forhandlinger er tilladt, skal temaerne for forhandlingerne tage udgangspunkt i jeres underkriterier. Herved sikrer I, at forhandlingerne og dialogen udelukkende vedrører emner, som også vil danne grundlag for endelig tildeling af kontrakten. Forhandlingerne må ikke blive for åbne i forhold til den ydelse, I oprindeligt har udbudt. Hvis I i løbet af forhandlingerne konstaterer, at kravene burde være beskrevet væsentligt anderledes, bør udbudet annulleres og gå om.

Eksempel:

I kan i et forhandlingsforløb bede tilbudsgiverne fremlægge skitseforslag til bygningen, som uddybes under de efterfølgende forhandlingsfaser, så I opnår det bedste grundlag for at anvende det underkriterium, der vedrører kvalitet i arkitekturen. Denne fremgangmåde kan dog være forholdsvis omkostningstung for både jer og tilbudsgiverne.

I kan også vælge at udpege enkelte områder i kravspecifikationen, som er centrale for den samlede løsning og lade disse områder alene være genstand for forhandlinger. Det kunne f.eks. være kravene til åbningstider for en svømmehal, hvor I sammen med hver enkelt tilbudsgiver kan drøfte og forhandle konsekvenserne af forskellige kombinationer af åbningstider.

Om I vælger at forhandle med én eller flere tilbudsgivere ad gangen er mest et tids- og ressourcespørgsmål. Sørg dog for, at forhandlingerne ikke tilrettelægges på en måde, der giver en enkelt tilbudsgiver særlige fordele, ved f.eks. som den eneste at få mulighed for at afgive et supplerende bud på baggrund af ændrede krav.

Når forhandling ikke er tilladt
I de situationer hvor forhandlinger ikke er tilladt, skærpes kravene til kvaliteten af udbudsmaterialet. I bør derfor udnytte de begrænsede muligheder, der er for dialog med tilbudsgiverne. Husk at det ikke svarer til en forhandling.

En sådan dialog kan f.eks. etableres:

- Før udbudet annonceres gennem markedsundersøgelser og informationsmøder. I skal være opmærksomme på, at der ikke gennem denne type dialog gives enkelte potentielle tilbudsgivere en fordel. Derfor bør der kun i meget begrænset omfang gives information til tilbudsgiverne om jeres reelle behov.

- Efter annoncering af udbudet gennem informationsmøder. Når der er sket annoncering, kan der gives væsentligt flere oplysninger til de interesserede ansøgere.

- Efter udvælgelse af tilbudsgivere gennem spørgerunder, hvor tilbudsgiverne frit kan stille spørgsmål til udbudsmaterialet. Informationsmøder kan afholdes som supplement til det udsendte udbudsmateriale, men I skal dokumentere de oplysninger og konklusioner, der er resultatet af møderne, og gøre denne information kendt for alle tilbudsgivere.

- Teknisk afklaring: I har desuden lov til at ”afklare” uklarheder i de modtagne tilbud i tidsrummet mellem tilbudsafgivelse og endelig kontraktindgåelse. En sådan afklaring kaldes en teknisk afklaring. En teknisk afklaring vil typiske handle om at præcisere eller supplere indholdet af et tilbud eller jeres krav. I må kun

foretage teknisk afklaring på en måde, der ikke giver anledning til forskelsbehandling.

Vær opmærksom på, at teknisk afklaring ikke må ske på en måde, hvor der reelt forhandles. Det vil være et udtryk for forhandling, hvis afklaringen fører til egentlige ændringer i den privates tilbud eller til at der foretages tilføjelser til tilbudet på områder, hvor de kunne have beskrevet forholdene fyldestgørende. Det vil altid være en konkret vurdering, hvor grænsen mellem teknisk afklaring og forhandling går. Teknisk afklaring kan som hovedregel ikke omfatte ændring af priser.

Har I som anbefalet anvendt funktions- og outputkrav, giver det gode muligheder for afklaring indenfor de beskrevne krav. Dog må der med afklaringen ikke gives tilbudsgiveren lejlighed til at foretage ændringer, som kan påvirke tildelingen af kontrakten.

Eksempel:

I et samlet udbud vedrørende et idrætsanlæg er det angivet i kravene, at der skal etableres belysning på én af fodboldbanerne. Tilbudsgiver angiver i sit tilbud, på hvilken bane belysningen etableres, men under afklaringen bliver parterne enige om, at belysningen etableres på en anden bane i stedet. Med de angivne krav ligger dette inden for rammerne af lovlig afklaring.

Vær endelig opmærksom på, at I kan indlægge en fase umiddelbart efter kontraktindgåelse, hvor I sammen med leverandøren konkretiserer og detaljerer tilbudet i forhold til jeres funktions- og outputkrav. Denne metode er ofte anvendt for at kompensere for den manglende adgang til forhandling.

En sådan fase kaldes f.eks. for optimeringsfase, analysefase, definitionsfase, udviklingsfase eller lignende. I skal beskrive fasens indhold i kontraktgrundlaget, og der må ikke i fasen ændres grundlæggende ved ydelserne i aftalen. I bør være opmærksomme på, at dette ikke må føre til, at udbuds- eller kontraktvilkårene bliver upræcise og uigennemsigtige. I kan finde konkrete vejledning om sådanne muligheder i afsnit 7.2.

Det kan også være relevant at overveje optioner, fx hvis I ikke på forhånd endeligt kan vurdere, hvilke drifts- og vedligeholdelsesydelser, der mest hensigtsmæssigt kan være omfattet af det samlede udbud. I forbindelse med udbudet kan I etablere en udbuds- og aftalestruktur, der muliggør tilkøb af optioner. Her skal I dog være opmærksomme på, at sammentænkningen af anlæg og drift er central i et samlet udbud. Muligheden for optioner bør ikke være så omfattende, at incitamentsstrukturen svækkes og det samlede udbud undermineres.

Vær endelig opmærksom på den såkaldte ”standstill-periode”. Når I har besluttet hvem kontrakten skal tildeles, skal der forløbe en periode på 10 dage, fra alle tilbudsgivere har fået besked om udfaldet, før kontrakten underskrives. Denne periode skal give tilbudsgiverne mulighed for eventuelt at indgive en klage over forløbet. Yderligere vejledning kan hentes i Konkurrencestyrelsens vejledning om standstill-perioden.

6. Kravspecifikation

6.1 Indledning

I forbindelse med et samlet udbud skal der udarbejdes en kravspecifikation, som skal omfatte såvel aktivet som de tilknyttede drifts- og vedligeholdelsesydelser samt eventuelle serviceydelser. Den skal beskrive de ydelser, der skal leveres af den private part. Kravspecifikationen beskriver kvaliteten samt de resultater og virkninger af ydelserne, der skal opnås. Den er på den måde jeres "indkøbsseddel".

Definition:

I praksis anvendes en række begreber om kravspecifikation. Funktionskrav er inden for byggeriet en betegnelse for den tilgang, at man beskriver, hvilke funktioner, der skal tilvejebringes frem for, hvordan opgaven skal løses. Inden for kravspecificering af driftsopgaver og serviceydelser anvendes tilsvarende begrebet outputspecifikation eller i mindre omfang outcomespecifikation. Det betyder, som går på, at man stiller krav til de resultater (output) eller effekter/virkninger (outcome), der skal opnås, snarere end til hvordan opgaven skal løses.

Den største udfordring er, at alle kravene i et samlet udbud skal formuleres på forhånd for at muliggøre den totaløkonomiske tilgang. Det er vigtigt at holde sig dette for øje i forbindelse med kravspecificeringen.

For drifts-, vedligeholdelses- og serviceydelsernes vedkommende betyder det, at kravene skal formuleres tidligere, end man traditionelt har gjort det. Det er vigtigt at formulere krav til løsningens funktioner og/eller resultater og ikke til selve udførelsen. Ideelt set bør det overlades til leverandøren at vurdere, hvad der samlet set er den bedste løsning på baggrund af jeres forventninger til opgavens løsning.

Vejledningen behandler følgende områder af kravspecificering:

- Hvordan sikres en integreret kravspecifikation for samlet udbud
- Gode råd til kravspecificering af byggeriet
- Gode råd til kravspecificering af drifts- og vedligeholdelsesopgaver samt serviceydelser

6.2 Hvordan sikres en integreret kravspecifikation for samlet udbud

Jeres største udfordring som udbyder er at undgå, at kravene til bygningens indretning osv. begrænser tilbudsgivernes muligheder for at sikre en hensigtsmæssig drift. Den præcise grænse varierer fra opgave til opgave og fra udbyder til udbyder. Det afhænger af erfaring, opgavens karakter, politiske forhold, risikovillighed, tilgængelige standarder samt slet og ret den enkelte udbyders ønsker til opgaven.

Nogle af de forhold, I bør overveje, er følgende:

- Funktions- og outputkrav – hvad og hvorfor?
- Mindstekrav vs. ønskværdige forhold
- Signaler klart til tilbudsgiverne, hvad I ønsker
- Uhensigtsmæssige bindinger på grund af krav til byggeriet
- Anvend eksisterende erfaringer.

Funktionskrav og outputkrav – hvad og hvorfor?
Ved samlet udbud forventes det, at det samlede resultat kan optimeres økonomisk og/eller kvalitetsmæssigt ved at tænke driften ind i byggefasen. Det forventes også, at de private parter, som byder på opgaven, vurderer begge faser på baggrund af kravspecifikationen og finder den løsning, der konstruktionsmæssigt, arkitektonisk, vedligeholdelsesmæssigt og driftsmæssigt er optimal. De private parters incitament til at foretage denne vurdering styres først og fremmest af, hvilke tildelingskriterier I anvender til at finde det økonomisk mest fordelagtige bud, jf. afsnit 5.5.

Det er i denne forbindelse, at begreberne funktions- og outputkrav anvendes. Funktionskrav præciserer, hvilke funktioner der skal tilvejebringes. Med outputkrav præciseres, hvilke resultater der skal opnås. I begge tilfælde tages afsæt i jeres behov og de opgaver, der skal løses, snarere end i de ydelser, der skal leveres for at løse opgaverne. Det kan være vanskeligt at bruge funktions- og outputkrav. Fokuser på jeres overordnede målsætninger: Hvilke resultater eller virkninger forventer I at opnå? Ofte vil det være muligt at formulere nogle relevante krav på den baggrund.

Jo mere rummelig en kravspecifikation er, jo bedre kan den private part udnytte sin viden og sine kompetencer til projektoptimering og til at skabe synergier mellem byggefasen og den efterfølgende drifts- og vedligeholdelsesfase. Jo større rummelighed, jo større potentielle gevinster. Som udgangspunkt anbefales derfor en rummelig kravspecifikation.

Der kan dog være områder, hvor I som udbyder ikke er i stand til at formulere funktions- eller outputkrav, som dækker jeres behov, og som sikrer en ordentlig opfølgning på opgaveløsningen. Det kan f.eks. være, at det kræver nye målemetoder, eller at I er usikre på, hvordan man faktisk måler på resultaterne.

I de tilfælde bør I overveje at formulere krav til ydelsens tilvejebringelse (dvs. til de konkrete arbejdsprocesser) eller til de ressourcer, der skal bruges til opgavens løsning. I kan evt. tilføje et vilkår, hvor I forpligter jeres leverandør til at indgå i et samarbejde om udvikling af funktions- og outputkrav i løbet af kontraktperioden. I kan også vælge at forpligte leverandøren til at fremlægge et forslag til relevante måleparametre efter en vis periode.

Eksempel:

I forbindelse med udbud af en række drifts- og serviceydelser på et hospital indgik det som kontraktvilkår, at den private part i samarbejde med myndigheden inden

for en måned fra kontraktens underskrivelse skulle udarbejde såkaldte driftsplaner på baggrund af kravspecifikationen. Det var yderligere præciseret, at driftsplanerne skulle indeholde præcise målepunkter og opfølgningsinstrumenter for de enkelte opgaver. Endelig indgik det som et krav, at driftsplanerne skulle kunne godkendes af myndigheden for, at kontrakten kunne fortsætte.

Mindstekrav vs. ønskværdige forhold

Kravspecificering handler også om at prioritere. Jo flere krav, I stiller, jo mere koster det som regel. I bør derfor fokusere på, at kravspecifikationen afspejler de reelle behov og den mulige økonomiske ramme og ikke udvikler sig til en ønskeliste med alle mulige mere eller mindre realistiske krav.

I bør gøre jer klart, hvad der er "mindstekrav", dvs. nødvendige og ufravigelige karakteristika ved byggeri eller driftsløsning, og hvad der i højere grad har karakter af ønskværdige forhold. Det kan f.eks. være et bestemt materialevalg, anvendelse af økologiske råvarer i en kantine osv. I kan signalere til tilbudsgiverne, hvad I ikke vil undvære (mindstekrav), og hvad der er ønsker, som I gerne vil have opfyldt, men som ikke er afgørende. Omfanget af ønskeopfyldelsen kan derfor blive en konkurrenceparameter. I kan også få tilbudsgiverne til at regne på de økonomiske konsekvenser af forskelligt omfang af ønskeopfyldelsen. I har også mulighed for at tillade alternative tilbud. Det kan I læse mere om i afsnit 5.5.

Husk, at det skal fremgå klart af jeres udbudsmateriale, hvordan I rent faktisk vil vurdere opfyldelse (eller manglende opfyldelse) af de forskellige typer af krav i forbindelse med tildeling af ordren.

Signaler klart til tilbudsgiverne, hvad I ønsker

Der er risiko for at miste overblikket i en detaljeret kravspecifikation. Det er derfor en god idé med jævne mellemrum at hæve sig lidt op over de mange krav og se på kravspecifikationen med tilbudsgivers øjne.

Tilbudsgiverne læser udbudsmaterialet som en bestillingsseddel: Hvad skal vi levere? Hvad kan vi evt. overveje at levere? Hvor skal vi være kreative, og hvor skal vi levere et helt præcist produkt? Men de læser det også med blik for, hvad der bliver belønnet! Hvad er tildelingskriterierne?

Jo mere præcist, I kan signalere jeres forventninger, jo bedre tilbud kan I forvente at få. Både hvad angår mindstekrav og ønsker, der gerne men ikke nødvendigvis, skal opfyldes, jf. ovenfor. Men det handler også om prioriteringen af tildelingskriterierne. Hvordan har I reelt tænkt jer at veje konkrete forhold op mod hinanden? Eksempelvis prisen for driftsopgaven i forhold til prisen for anlægsopgaven – og med hvilken tidshorisont? I afsnit 5.5 kan I læse om tildelingskriterier.

Uhensigtsmæssige bindinger pga. krav til byggeriet

Krav til byggeriet kan medføre uhensigtsmæssige bindinger på mulighederne for at

sikre en hensigtsmæssig driftsløsning. Det er uomgængeligt og et forhold, I bør tage højde for.

Uhensigtsmæssige bindinger kan f.eks. handle om:

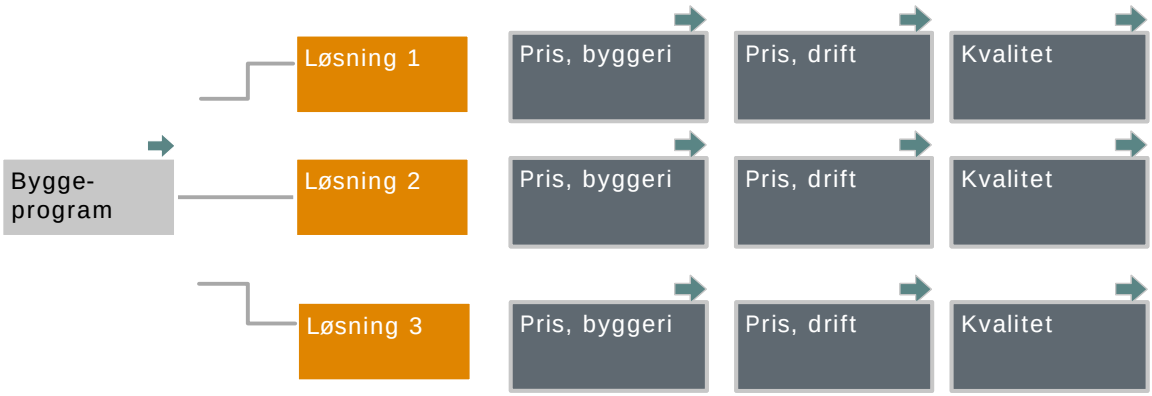
- Materialevalg
  Præcise og ufravigelige krav til materialevalg har konsekvenser for driften. Det gælder vedligeholdelse (hvordan og hvor dyrt); levetid (pris ved hyppigere udskiftning) og det gælder drift (nogle materialer er enklere at rengøre end andre; nogle materialer har bedre isoleringsegenskaber end andre osv.).

- Fysisk indretning
  Præcise og ufravigelige krav til den fysiske indretning har konsekvenser for driften. Måske vil en anden løsning også kunne leve op til jeres behov – men samtidig give mere fleksible fremtidsmuligheder? Tilsvarende kan forskellige indretninger have konsekvenser for at udføre rengøringsopgaven hensigtsmæssigt?

- Arkitektoniske forhold
  I bør overveje, om der er balance mellem de totaløkonomiske og de arkitektoniske forhold? F.eks. gulvbelægning, hvor en totaløkonomisk overvejelse peger på én type gulvbelægning, mens hensynet til æstetik, oplevelse af rummet og akustik peger på en anden. Hvilken vægt har sidstnævnte for jer? Fremgår det klart og tydeligt? I bør også overveje, om jeres byggeprogram lægger unødige begrænsninger på de arkitektoniske frihedsgrader?

- Totaløkonomi
  Har I overblik over de totaløkonomiske konsekvenser af forskellige alternativer? Eller er I i færd med at binde tilbudsgiverne unødvendigt (se figuren nedenfor)? Der er f.eks. en risiko for, at I med meget specifikke krav i byggeprogrammet reelt forhindrer den private part i at tilrettelægge en driftsmæssig løsning, der samlet set sikrer en bedre totaløkonomi med en lige så god kvalitet.

Figur 8, Flere løsninger på grundlag af samme byggeprogram



Anvend eksisterende erfaringer
Særligt i forhold til byggeriet er der mange erfaringer med kravspecificering. Tag evt. kontakt til nabokommuner eller andre så I kan lære af deres erfaringer. Hvis I anvender en kravspecifikation fra et traditionelt udbud, kan der være grund til at ændre på nogle af kravene i forhold til et samlet udbud for at tage højde for den længere tidshorisont.

Inden udbudet kan I gå i dialog med et antal leverandører. I kan fremlægge jeres overvejelser vedrørende det forestående udbud, herunder beskrive nogle af de problemstillinger I finder vanskelige at håndtere i udbudsmaterialet, f.eks. at udarbejde åbne og rummelige kvalitetsstandarder og servicekrav. Formålet er at få leverandørernes reaktion på overvejelserne og gerne forslag til, hvordan de forskellige problemstillinger kan håndteres. Få dem f.eks. til at fremlægge deres interne kvalitetsstyringsredskaber, som ofte vil indeholde den styringsinformation, I efterspørger. Det kan være til god inspiration for jeres videre arbejde med udbudsmaterialet. Vær opmærksom på, at dialog skal finde sted inden en evt. prækvalifikationsfase.

Eksempel:

Ved udbud af byggeri af en daginstitution med tilhørende bygningsdrift og vedligehold (inklusive grønne arealer, legearealer mm.) er der usikkerhed om det hensigtsmæssige niveau for kravspecificering af driftsydelserne. Inden valg af samarbejdsform tages uformelt kontakt til 4-5 leverandører for at høre om deres erfaringer med løsning af disse opgaver og med den styringsinformation, som tilvejebringes for at følge op på opgaveløsningen. Alle leverandører bedes fremlægge eksempler på løbende rapportering. Kommunen anvender informationerne til at fastlægge sin egen strategi for, hvordan man vil følge op på og formulere krav til rapportering i sin kravspecifikation.

Det er vigtigt ikke at overtræde ligebehandlingsprincippet. Enkelte leverandører må ikke opnå en fortrinsstilling i forhold til andre. I afsnit 5.7 er der nogle gode råd om mulighederne for forhandling/drøftelse med tilbudsgiverne.

6.3 Gode råd til kravspecificering af byggeriet

Kravspecifikationen for selve byggeriet i et samlet udbud kan sammenlignes med det byggeprogram, der udarbejdes i traditionelle byggesager. Byggeprogrammet beskriver jeres krav og ønsker til byggeriet og redegør for de forudsætninger, der er gældende for den konkrete byggesag.

Eksempel:

Som eksempel på forskellen mellem en funktionsbeskrivelse og en løsningsbeskrivelse kan der f.eks. tages udgangspunkt i beskrivelsen af et klasselokale i en skole. I en funktionsbeskrivelse tages der udgangspunkt i, hvad det er for aktiviteter, der skal foregå i lokalet, og hvordan undervisningen skal kunne foregå samt ønsker til placering i forhold til andre funktioner på skolen. I en løsningsbeskrivelse stilles der

konkrete krav til lokalets størrelse, udformning og indretning.

Et andet eksempel er beskrivelsen af kravene til indeklimaet. I funktionsbeskrivelsen stilles der krav om, at temperaturerne i klasselokalerne skal holdes inden for et bestemt temperaturinterval med mulighed for en vis overskridelse i de varmeste sommermåneder. I den løsningsorienterede beskrivelse vil det være beskrevet, hvordan varme- og ventilationssystemerne skal udformes.

En lang række af de forhold, der skal beskrives i byggeprogrammet, er relativt enkle at beskrive, og de tilbudsgivere, der læser programmet, vil ikke have problemer med at forstå, hvad I vil.

Der er dog særligt ét emne, nemlig arkitektur, som spiller en stor rolle for det færdige resultat, og som ofte er svært at beskrive. I må som bygherre nøje overveje, hvilke krav og ønsker I har til den arkitektoniske udformning af det kommende byggeri. Det vil ikke være tilstrækkeligt at skrive, at "byggeriet skal være af høj arkitektonisk standard", da der vil være mange forskellige opfattelser af, hvad der er høj arkitektonisk standard.

I kan f.eks. henvise til andre projekter for at give et billede af, hvad I opfatter som "god arkitektur". Dette skal dog altid ske med omtanke, da det kan blive for styrende for kreativiteten hos de bydende. Så får I måske ikke det fulde udbytte af, at flere hold giver deres forslag til udformningen af det nye byggeri.

<u>Eksempel:</u>

Ved placering af bebyggelse og udformning af udearealer skal der tages hensyn til, at der skabes et attraktivt lokalmiljø.

Bebyggelsesplanen skal give forslag til placering af ny bebyggelse, som skal fremtræde med en overbevisende, kvalitativ, arkitektonisk behandling i samspil med udformningen af færdselsarealer og friarealer, beplantninger og belægninger samt parkeringsløsningen.

Bebyggelsesplanen skal have en bearbejdningsgrad, der gør det muligt at vurdere den arkitektoniske idé og tilpasning i området.

I kan understrege den betydning, I tillægger arkitektur ved at lade det indgå som et af tildelingskriterierne ved udpegningen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

<u>Brugerinddragelse</u>
Ved udarbejdelsen af byggeprogrammet bør I sikre jer, at alle relevante parter lige

fra politikerne til de daglige brugere bliver hørt. Se eventuelt afsnit 2.1, hvor dette tema også er behandlet.

Det politiske system har allerede ved beslutningen om at gennemføre projektet som samlet udbud taget stilling til en række forhold. I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet, herunder byggeprogrammet, skal I sikre jer, at disse beslutninger videreføres i materialet. Der kan desuden være en række strategiske beslutninger på politisk niveau, som brugerne ikke nødvendigvis skal inddrages i.

Det er også vigtigt at inddrage de kommende brugere ved udarbejdelsen af byggeprogrammet, da de har det største kendskab til de aktiviteter, der skal foregå i bygningen. Samspil mellem planlægning og brug øger sandsynligheden for, at der skabes de bedste betingelser for trivsel og velfærd på arbejdspladsen samt for en god udnyttelse af det nye byggeri.

Brugergrupperne vil typisk bestå af repræsentanter for det personale, der skal arbejde i byggeriet. Dvs. lærerne på en skole. plejepersonalet på et plejehjem osv. Det kan også være relevant at inddrage "kunderne" i brugergruppen; dvs. repræsentanter for elever og forældre for skolen; nuværende eller kommende beboere på plejehjem osv. Det er vigtigt, at der hos de repræsentanter for brugerne, der indgår i udarbejdelsen af byggeprogrammet, er en god forståelse for kravene til byggeprogrammet - dvs. til forskellen mellem en funktionsbeskrivelse og en løsningsbeskrivelse.

Vær endelig opmærksomme på, hvilken indflydelse I reelt ønsker at give brugerne og sørg for at afstemme forventningerne brugerne og jer imellem.

Bygherrevejledningen (www.ebst.dk/file/663/Bygherrevejledning) indeholder en række gode råd om brugerinddragelse.

6.4 Kravspecifikation af drift, vedligeholdelse og serviceydelser

Kravspecificering af driftsfasen bør på tilsvarende vis beskrive det resultat, I ønsker leveret. Der er ikke helt de samme traditioner for at udarbejde kravspecifikationer på dette område. Det kan derfor være vanskeligere for jer at finde allerede eksisterende kravspecifikationer hos andre myndigheder.

Tilgangen til kravspecificering af driftsopgaverne og de hovedregler, I med fordel kan følge, adskiller sig ikke væsentligt fra de punkter, der er beskrevet ovenfor.

I kan finde yderligere vejledning i kravspecificering af driftsydelserne i Vejledning i Servicepartnerskaber på www.udbudsportalen.dk. Denne vejledning behandler i sit trin 2 om *"Forberedelse af servicepartnerskaber"* en række emner, som det kan være relevant at hente inspiration fra. Det vedrører overblik over opgaverne gennem arbejdsgangsanalyser og indsamling af strukturerede data, relevante nøgletal (se også Foreningen Dansk Facilities Managements hjemmeside, www.dfm-net.dk), udnyttelse af mulighederne for sæsonudjævning, anvendelse af økonomiske incitamenter samt procesoptimering og løbende effektivisering.

I bør være særligt opmærksomme på følgende forhold:

- Betalingsmodel
  Det vil ofte være sådan, at der i driftsfasen er knyttet en eller anden form for betalingsmodel sammen med kravspecifikationen, så betalingen afhænger af graden af målopfyldelse. Principielt bør kun ydes fuld betaling, hvis hele ydelsen er leveret som aftalt. Kravspecifikationen bør derfor udformes på en sådan måde, at det er muligt på relativt enkel vis at konstatere/måle, om den private part har opfyldt sine forpligtelser. Ellers kan de potentielle effektiviseringsgevinster nemt forsvinde i administrativt arbejde og i værste fald konfliktløsning, der ødelægger samarbejdet for den resterende aftaleperiode. En variant af at skabe en sammenhæng mellem betaling og målopfyldelse er anvendelse af bodssystemer, knyttet til kvalitetskontrol. Også her gælder, at det bør være enkelt og entydigt for begge parter at konstatere/måle, om den private part ifalder bod.

- Kontraktperiode
  Aftalen indgås for en driftsperiode på måske op til 15 år eller længere. Det kan gøre det vanskeligt at forudsige behovene helt præcist – eller at beskrive opgaven så eksakt, at der kan afgives konkrete bud. Der kan således være dele af driftsopgaven, der sammensættes løbende og med udgangspunkt i delelementer af det afgivne tilbud, f.eks. baseret på timepriser, enhedspriser, materialepriser, dækningsbidrag osv.

- Brugeradfærd
  I bør være opmærksomme på, at brugernes adfærd i nogle situationer kan have væsentlig betydning for leverandørens muligheder for at løse en opgave tilfredsstillende og dermed på, hvad der er den mest hensigtsmæssige risikoallokering. F. eks. hærværk og udvendig vedligeholdelse af bygningen, eller indvendig vedligeholdelse af gulve, og spørgsmålet om brugerne går ind med eller uden sko på. Disse forhold bør afspejles i jeres kravspecifikation og betalingsmodel.

- Vedligeholdelsesstandarder
  Hvilken vedligeholdelsesstandard skal bygningen, herunder konkrete bygningsdele, eller installationer have i kontraktperiode, og i hvilken tilstand ønskes de afleveret ved kontraktudløb? Er det f.eks. jeres forventning, at værdien skal opretholdes løbende gennem vedligeholdelse eller accepteres et værditab inden for givne rammer? Spørgsmålet behandles yderligere nedenfor.

I afsnit 7.8 og 7.3 kan I finde yderligere vejledning om betalingsmodeller og kontraktperiode.

Nedenfor er angivet nogle eksempler på outputkrav. De enkelte eksempler skal ikke ses som fyldestgørende kravspecifikation af de enkelte områder, men alene skal illustrere, hvordan det er muligt at formulere krav på outputniveau.

Eksempler på outputkrav:

- *Rengøring: Antal urenheder pr. kvadratmeter frem for antal timer eller metoder til rengøring (se INSTA 800-standarden, eks. på www.ds.dk)*
- *Receptions- og informationsfunktion: Krav til brugertilfredshed (outputkrav) kombineret med krav til tilgængelighed/åbningstid (inputkrav)*
- *Grønne områder, træer og buske: Træer, buske og grønne områder skal passes og holdes på en sådan måde, at de fremtræder æstetisk attraktive, vokser sundt og ikke virker forstyrrende for fodgængere eller cyklister på hertil indrettede områder. Græsset skal på de områder, der defineres som legeområder klippes regelmæssigt til en længde af maks. 10 cm.*
- *Teknisk vedligeholdelse: De tekniske installationer skal vedligeholdes forebyggende i et omfang, som sikrer en stabil teknisk drift uden udfald.*
- *Indeklima: Angivelse af krav til maksimale temperaturudsving frem for angivelse af konkrete ventilationsanlæg mm.*
- *Indvendig vedligeholdelse: Væggene skal fremstå intakte i overfladen og uden skader, ridser eller tilsmudsninger. Gulve i indgangsarealer kan fremstå lettere slidt i overfladen.*
- *Tagnedløb: Tagnedløb skal være vel vedligeholdte, renses regelmæssigt for blade og andre genstande og fungere uden problemer med tilstopning, oversvømmelse osv.*
- *Sikkerhed: Der må maksimalt forekomme "x" uheld pr. år.*
- *Generelt krav: Drift- og vedligeholdsopgaverne skal løses på en måde, der sikrer minimale gener for brugerne af bygningen. Større vedligeholdelses- eller reparationsarbejder aftales nærmere i samarbejde med ledelsen for den eller de opgaver, som bygningen danner ramme om, f.eks. skoleledelsen, hospitalsledelsen osv.*

Kravspecifikationen for driftsfasen bør også indeholde en udtømmende beskrivelse af kravene til aktivets vedligeholdsstand ved kontraktens udløb. I må overveje, hvilke begreber I vil anvende til at beskrive eller definere den ønskede vedligeholdelsestilstand af aktivet eller en given bygningsdel. Disse begreber kan f.eks. være restlevetidsbetragtninger, "vel vedligeholdt", eller om det skal forlanges, at bygningsdelen skal være ny ved kontraktperiodens udløb.

Da I alene har beskrevet jeres krav til bygningen og driften som funktions- og outputkrav, kan det være vanskeligt på udbudstidspunktet at opstille præcise krav til vedligeholdsstanden. En model kan være at stille krav til tilbudsgiverne om, at de som en del af deres tilbud beskriver f.eks. restlevetider af væsentlige bygningsdele

eller hvilke bygningskomponenter der forventes udskiftet i kontraktperioden, og inden for de første 5 år efter kontraktudløb.

Den vedligeholdsstrategi og –plan, som den private part lægger til grund for aktivets pasning, skal afspejle jeres krav til aktivets tilstand ved kontraktudløb, herunder f.eks. terminer for udskiftning af bygningsdele i perioden.

Vedligeholdelsesstanden er ikke alene et spørgsmål om restværdi ved kontraktudløb og forventede behov for udskiftninger. Selvom det principielt er den private parts opgave gennem den løbende vedligeholdelse at sikre en vedligeholdelsesstand ved kontraktudløb, der svarer til kontraktens krav, kan det også være relevant for jer at stille krav til den løbende vedligeholdelse. Det gælder eksempelvis i forhold til bygningens æstetiske fremtræden, hvor manglende vedligeholdelse kan forringe brugsværdien. Og det gælder i forhold til de tekniske installationer, hvor manglende vedligeholdelse kan resultere i fejl, udfald eller decideret nedbrud med heraf følgende påvirkning af den aktivitet, som bygningen danner ramme om. De konkrete krav vil naturligvis variere fra bygning til bygning og fra installation til installation.

7. Kontrakten

Når I gennemfører et udbud, bør jeres udbudsmateriale indeholde en beskrivelse af kontraktstrukturen, og der bør vedlægges et udkast til kontrakt. Det er en forudsætning for, at de private parter kender til de vilkår, de afgiver tilbud på og eventuelt efterfølgende skal udføre den udbudte opgave under. I praksis vil I have behov for at tilpasse den endelige kontrakt i overensstemmelse med de forudsætninger osv., der følger af det valgte tilbud.

Dette afsnit omhandler forslag til kontraktstruktur, overvejelser om kontraktens løbetid og om allokering af risiko og ansvar.

Undervejs i de enkelte afsnit finder I konkrete eksempler på forenklede kontraktbestemmelser. Ved udarbejdelse af kontrakt og kontraktvilkår i udbudsmaterialet må det generelt tilrådes at søge juridisk bistand.

7.1 Krav til de private parters juridiske struktur

Samlet udbud indebærer som udgangspunkt et længerevarende kontraktforhold. Det stiller krav til jeres måde at udfærdige kontraktgrundlaget på. Kontraktgrundlaget skal nemlig sikre jer den fornødne fleksibilitet til at tilpasse den udbudte opgave til jeres konkrete behov i kontraktens løbetid. Og det skal understøtte sammentænkningen af projektering, anlæg og drift i det samlede udbud.

I den forbindelse vil det ofte være i jeres interesse, at den private kontraktpart er et selskab oprettet til formålet eller alternativt et konsortium, hvor de deltagende virksomheder hæfter solidarisk. Deltagerne i et sådant selskab eller konsortium vil være de private parter, som hver især skal gennemføre dele af den udbudte opgave. I den situation vil den nødvendige sammentænkning af projektering, anlæg og drift ofte være til stede.

På nuværende tidspunkt kan I imidlertid ikke forvente, at de private parter er parate til at etablere egentlige projektselskaber eller solidarisk hæftende konsortier. Hvis I stiller krav om dette, kan det derfor vanskeliggøre og fordyre det samlede udbud. Det bør dog være muligt for selskaber eller konsortier at byde.

På kort sigt vurderes ulemperne ved at oprette et særligt selskab eller etablere konsortier derfor at være større end fordelene.

Det betyder, at jeres kontraktpart i de fleste tilfælde må forventes at være en sammenslutning af virksomheder, som ikke hæfter solidarisk for den samlede opgaves gennemførelse. Der er i stedet tale om virksomheder, der samarbejder om at søge prækvalifikation, afgive tilbud og, hvis de får kontrakten, den udbudte opgave.

For at opnå den totaløkonomiske løsning, hvor det samlede resultat optimeres økonomisk og kvalitetsmæssigt, skal I som udbyder være meget præcise i tilrettelæg-

gelsen af udbudet og ikke mindst ved valg af tildelingskriterier, så I tilskynder de private parter til at anvende totaløkonomiske overvejelser ved udarbejdelse og tilrettelæggelse af den udbudte opgave. Tildelingskriterierne er gennemgået i afsnit 5.

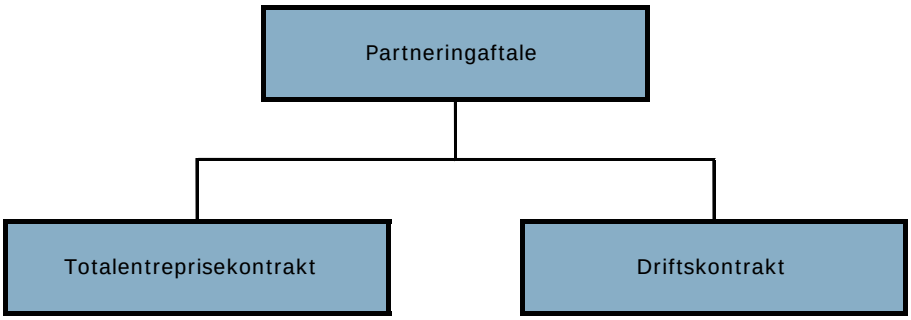
7.2 Partneringlignende samarbejde

Når I skal fastlægge jeres aftalestruktur, kan det være en god idé at tage afsæt i, at I som bygherre i et samlet udbud ofte har en væsentlig interesse i at deltage i udviklingen af projektet både i relation til projektering af aktivet og den efterfølgende drift heraf. I har også en interesse i at basere et samlet udbud på en rummelig kravspecifikation og i den forbindelse på funktions- og outputkrav, som forudsætter, at en væsentlig del af den egentlige planlægning og projektering af aktivet foretages af den private part, jf. afsnit 6.

På den baggrund vil det ofte være fordelagtigt for jer at etablere et partneringlignende samarbejde i forbindelse med et samlet udbud. Med en overordnet partneringaftale regulerer I parternes samarbejde i hele kontraktperioden, og I fastlægger projektets organisation i bygge- og anlægsfasen og i den efterfølgende driftsfase med etablering af en projektgruppe og en styregruppe. I kan finde en uddybende beskrivelse af partnering i "Vejledning i partnering", Erhvervs- og Byggestyrelsen, januar 2006.

Det er nødvendigt, at I supplerer den overordnede partneringaftale med en totalentreprisekontrakt som detaljeret regulerer projektering og udførelse af projektet, og en driftskontrakt som detaljeret regulerer varetagelsen af drifts- og vedligeholdelsesopgaven.

Figur 9, Illustration af kontraktstruktur



Kontraktparterne til partneringaftalen er den offentlige part og de private parter, som sammen har givet tilbud på at gennemføre den udbudte opgave. Det vil typisk være en entreprenørvirksomhed, rådgivere i form af ingeniør- og arkitektkompetencer og et facility management selskab, der kan varetage drifts- og vedligeholdsopgaven.

Underentreprenører og underleverandører til de private parter kan også deltage i partneringaftalen. Dette kan være relevant, når underentreprenører og underleve-

randører skal levere væsentlige ydelser til projektering og byggeri eller den efterfølgende drift.

I bør overveje at strukturere jeres partneringaftale, så aftalen opdeles i flere faser, hvor eventuelle uklare forhold eller risici af (væsentlig) betydning for projektets økonomi søges afklaret i den første fase.

Figur 10, Faser i partneringaftalen

Udviklingsfasen	Byggefasen	Driftsfasen	Afslutnings-fasen
Udviklingsfasen omfatter bearbejdelse af den private parts tilbud. I udviklingsfasen udarbejdes en endelig ydelses- og kvalitetsbeskrivelse til brug for den private parts detailprojektering og udførelse.	*Byggefasen omfatter detailplanlægning samt gennemførelse af arbejderne frem til aflevering/ ibrugtagning af aktivet*	*Driftsfasen omfatter den private parts drift og vedligeholdelse af aktivet.*	*Afslutningsfasen omfatter den offentlige parts overtagelse af driften og vedligeholdelsen af aktivet.*

Det er vigtigt, at jeres beskrivelse af den udbudte ydelse i udbudsmaterialet, herunder beskrivelsen af jeres funktions- og outputkrav, er så dækkende og præcis, at den private part kan give et relevant og dækkende tilbud.

I skal sikre jer, at den efterfølgende udviklingsfase sker inden for rammerne af udbudsmaterialet og den private parts tilbud, og at den ikke udvikler sig til en ulovlig forhandling. F.eks. må der ikke ske væsentlige ændringer i kravene i udbudsmaterialet eller den private parts tilbud.

Udviklingsfasens formål er projektoptimering. Den private parts tilbud kan konkretiseres og detaljeres i forhold til jeres funktions- og outputkrav. Hvis det samlede udbud er gennemført med en target pris (maksimum pris), kan I desuden drøfte de prismæssige forhold, som udgangspunkt inden for den udbudte eller den af den private part tilbudte target pris. Her kan I overveje en incitamentsmodel, som fordeler en evt. besparelse i forhold til den udbudte target pris mellem jer og den private part.

I bør også vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt i udviklingsfasen, at I pålægger den private part at arbejde med åbne kalkulationer og regnskaber. Det vil skabe en gennemsigtighed i beregningsgrundlaget, som fremmer tilliden mellem parterne.

Som hovedregel vil udviklingsfasen munde ud i, at de private parter kan fastlægge de økonomiske vilkår endeligt. I kan derfor i de fleste tilfælde afslutte udviklingsfasen med at indgå endelige aftaler med de private parter. F.eks. i form af en totalentreprisekontrakt, hvor totalentreprisesummen endelig fastlægges, og en driftskon-

trakt, hvor de forhold, som ikke kunne afklares på tilbudstidspunktet, er blevet afklaret.

I kan forbeholde jer en ret til at afbestille projektet senest ved udløbet af udviklingsfasen, hvis resultatet af samarbejdet i denne fase viser, at forudsætningerne, herunder de økonomiske forudsætninger for projektets gennemførelse ikke holder stik.

Det anbefales, at I ved afbestilling efter udløbet af udviklingsfasen som minimum honorerer den private part for deres omkostninger i udviklingsfasen. Alternativt må I forvente, at de enten vil afstå fra at afgive tilbud eller udelukkende lægger et begrænset engagement i udviklingsfasen.

Eksempler på afbestillingsbestemmelser, hvor projektet er udbudt med en økonomisk ramme:

I udviklingsfasen er den offentlige part berettiget til med et fastsat passende varsel at bringe partneringaftalen og samarbejdet mellem den offentlige part og den private part til ophør helt eller delvist i følgende tilfælde:

- *Hvis den offentlige parts krav til opgaven med overvejende sandsynlighed ikke kan overholdes inden for den økonomiske ramme*
- *Hvis samarbejdet i udviklingsfasen efter den offentlige parts opfattelse ikke forløber tilfredsstillende.*

Den offentlige part skal med et varsel på ikke mindre end 2 uge skriftligt meddele den private part de omstændigheder, som efter den offentlige parts opfattelse giver anledning til at bringe partneringaftalen og samarbejdet mellem parterne til ophør. Den private part skal senest 8 dage efter modtagelsen af meddelelsen om opsigelse af samarbejdet sende en skriftlig redegørelse, som dokumenterer, hvordan den private part vil afhjælpe de omstændigheder, som efter den offentlige parts opfattelse begrunder opsigelsen af samarbejdet. Senest 8 dage efter den offentlige parts modtagelse af den private parts redegørelse, behandles forholdet på et møde i styregruppen. Senest 3 dage efter mødet i styregruppen meddeler den offentlige part, hvorvidt den offentlige part ønsker at opsige samarbejdet.

Hvis partneringaftalen opsiges er den private part berettiget til betaling af de dokumenterede udgifter, som den private part og den private parts rådgivere og underentreprenører har afholdt i udviklingsfasen indtil partneringaftalens ophør. Den private part er herudover berettiget til honorering af halvt dækningsbidrag for de ydelser, som er præsteret i udviklingsfasen, indtil partneringaftalens ophør. Den private part og dennes rådgivere og underentreprenører er i tilfælde af opsigelse af partneringaftalen ikke berettiget til erstatning af mistet fortjeneste i øvrigt.

Hvis de private parter har oprettet et selskab til formålet eller dannet et konsortium, skal der indgås en aftale, der regulerer samtlige faser i samarbejdet. I bør basere denne aftale på de samme overvejelser og principper.

7.3 Kontraktens varighed

I et samlet udbud søges den økonomisk mest fordelagtige løsning set over den samlede kontraktperiode. Spørgsmålet er, hvor lang en kontraktperiode I lovligt kan vælge. Den legale løbetid af en offentlig kontrakt beror i praksis på en afvejning af hensynet til udbudsregler og det konkurrenceretlige princip om lige adgang til markedet samt nødvendigheden af at sikre projektets økonomiske og finansielle ligevægt.

Udbudsreglerne er baseret på et princip om, at offentlige kontrakter af en vis økonomisk størrelse kan konkurrenceudsættes. Det betyder, at en løbetid på en udbudspligtig aftale på mere end 5 år skal kunne understøttes af økonomiske og/eller tekniske omstændigheder.

Tilsvarende gælder det konkurrenceretlige princip om lige adgang til markedet og forbudet mod at indgå konkurrencebegrænsende aftaler i konkurrenceloven, § 6, også i forhold til offentlige kontrakter. Jeres kontrakt må derfor ikke have så lang en løbetid, at I udelukker eller begrænser konkurrencen mærkbart for det relevante marked. En kontrakt indgået som led i et samlet udbud vil dog kun rent undtagelsesvis kunne udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning på det relevante marked.

Når I skal vurdere kontraktperioden i forhold til udbudsreglerne, skal jeres overvejelser tage afsæt i, at udbudsreglerne skal sikre, at det offentlige igennem udnyttelse af konkurrencesituationen på markedet opnår den bedste og billigste løsning. Vær opmærksom på, at kontraktens varighed ikke må indskrænke den frie konkurrence mere, end det er nødvendigt for at sikre projektets økonomiske og finansielle ligevægt. Kontrakten bør på den baggrund kun have den varighed, der er nødvendig for at sikre projektets økonomiske og finansielle ligevægt.

Konkret betyder det for jer, at:

- For de kontrakter, hvor en lang løbetid og i den forbindelse en lang bundethed for den private parts side giver den private part incitament til økonomisk optimering og dermed anvendelse af en bedre og billigere løsning, vil det oftest være i jeres interesse at indgå en langvarig kontrakt. Det motiverer den private part til at finde løsning, der på langt sigt er optimal for den private part – hvilket samtidig vil være den mest økonomisk optimale løsning for jer.

- For de kontrakter, hvor valg af materialer, løsninger mv. ikke har væsentlig indflydelse på vedligeholdelses- og driftsudgifterne, vil det oftest være i jeres interesse at have hyppige udbud med henblik på at kunne udnytte den aktuelle konkurrencesituation på markedet og i den forbindelse optimere økonomien.

Når I skal vurdere den lovlige løbetid af en kontrakt i et samlet udbud indgår derfor følgende overvejelser:

- Levetiden af de (væsentlige) komponenter ved bygningen, som den private part efterfølgende skal vedligeholde

- Muligheden for at opnå besparelser på den efterfølgende drift og den samlede økonomi ved at anvende bedre og eventuelt dyrere materialer i anlægsfasen

- Risikoen for, at de private parter kan spekulere i kortsigtede/billigere løsninger med den konsekvens, at den samlede anlægs-/driftsinvestering bliver dyrere.

Hvis I indgår en aftale alene om vedligeholdelse af bygningen, kan I som udgangspunkt sætte løbetiden til den oprindelige levetid for de (væsentlige) komponenter, der indgår i bygningen, som den private part skal vedligeholde. Det vil sige, at I bør fastlægge løbetiden, så den i sig selv motiverer den private part til at vælge den samlet set billigste og bedste løsning i forhold til bygningens levetid.

De (væsentlige) komponenter, der indgår i bygningen skal være komponenter, hvis vedligeholdelse og førtidige udskiftning er forbundet med mærkbare økonomiske omkostninger for den private part. I skal foretage en konkret vurdering, og I kan ikke bare tage afsæt i den eller de komponenter, der har den længste levetid.

Hvis jeres aftale omfatter serviceydelser tilknyttet driften af byggeriet, bør I være klar over, at der kun sjældent vil være en sammenhæng mellem bygningens levetid og størrelsen af de løbende betalinger.

I kan derfor kun indgå rene aftaler om serviceydelser med en længere varighed end 5 år, hvis hensynet til at sikre den private part afskrivninger og et rimeligt afkast af den investerede kapital taler herfor. Dette kan fx være tilfældet, hvor den private part skal investere i driftsaktiver for at kunne levere serviceydelsen, og hvor disse driftsaktiver ikke kan anvendes i forbindelse med den private parts andre opgaver.

Udgangspunktet er, at I skal udbyde de serviceydelser, der knytter sig til driften af byggeriet med jævne mellemrum. Genudbud af serviceydelserne kan enten foretages af jer selv eller af den private part på jeres vegne.

Ved vurderingen af aftalens løbetid skal I kun sondre mellem serviceydelser og vedligeholdelsesydelser, hvis I indgår separate aftaler for serviceydelser og vedligeholdelse af bygninger.

Hvis I indgår en samlet aftale omfattende både vedligeholdelse og drift af bygningen, skal I fastlægge løbetiden af aftalen på baggrund af aftalens hovedgenstand og under hensyntagen til princippet om, at udbudsreglerne ikke må omgås ved indgåelse af meget lange kontrakter.

7.4 Risiko og ansvarsfordeling

Når I gennemfører et samlet udbud, skal kontraktstrukturen afspejle den risikoallokering, som er fastlagt i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet.

Udgangspunktet i et samlet udbud er, at I som offentlig part påtager jer en sædvanlig bygherrerisiko. Tilsvarende påtager de private parter sig som udgangspunkt et ansvar, som er sædvanligt i lignende projekter og opgaver. I kan derfor indgå den foreslåede entreprisekontrakt, jf. afsnit 7.2, med entreprenøren på baggrund af enten ABT93 eller AB92. Tilsvarende kan I indgå driftskontrakten vedrørende bygningsvedligehold og de øvrige drifts- og/eller serviceydelser på sædvanlige vilkår for driftsaftaler.

Både I og den private part bør være opmærksomme på, om en ændring af den sædvanlige risikoallokering kan bidrage til at forbedre projektøkonomien. Vær også opmærksom på de afgrænsningsproblemer, der følger af opdelingen af de private parters ansvar i en entreprisekontrakt og en driftskontrakt. Er f.eks. en utæthed i taget en mangel ved projekteringen og/eller byggeriet eller er der i stedet tale om manglende vedligeholdelse. I førstnævnte tilfælde hæfter entreprenøren eller den medvirkende rådgiver inden for de første 5 år efter aflevering af byggeriet. Herefter er det jeres risiko. I sidstnævnte tilfælde hæfter den driftsansvarlige.

Jeres partneringaftale bør derfor indeholde en klar beskrivelse af ansvarsfordeling, samt forslag til hvordan I vil løse eventuelle afgrænsningsproblemer. I kan f.eks. gøre det ved at fastlægge den samarbejdsstruktur, som skal være gældende i kontraktperioden og/eller ved fastlæggelse af en konfliktløsningsmodel, jf. også punkt 7.9.

Som et led i udarbejdelsen af kontrakten bør I gennemføre en systematisk risikoallokering. Dvs. at få identificeret alle de risici, der er forbundet med at gennemføre projektet og efterfølgende vurdere, hvem der bedst er i stand til at bære den pågældende risiko.

Det sker ved at identificere projektets relevante, væsentlige risici, som kan føre til ændringer, forøgede omkostninger og/eller forsinkelser. Hændelser kan vedrøre "sædvanlige" forhold som arkæologiske fund, forurening eller afsætningsfejl, men det kan også være uventet politisk indblanding i projektet eller uklarheder i kontrakten.

<u>Eksempler på relevante, væsentlige risici:</u>

I planlægningsfasen:

- *Uklart byggeprogram.*
- *Ringe udbudsmateriale – potentiel årsag til dårlige kontrakter.*
- *Afklaring omkring grunden, forurening mv.*
- *Myndighedsforhold.*
- *Politiske ændringer.*
- *Ændringer som følge af politisk pres fra interessegrupper.*

I projekterings- og udførelsesfasen:

- *Kontraktmæssige uoverensstemmelser.*
- *Krav/ønsker om designændringer.*
- *Urealistiske tidsplaner eller budgetter.*
- *Konkurs eller betalingsstandsninger.*
- *Designfejl, som beregningsfejl, utilstrækkelige eller fejlbehæftede specifikationer mv.*
- *Udførelsesfejl, som tolerancer, afsætningsfejl, styrke- og kvalitetskrav, forkerte materialer.*
- *Arbejdskonflikter.*
- *Indgreb fra myndigheder.*
- *Indblanding fra tredje part, sabotage.*

Uheld og ulykker, som arbejdsulykker, sammenstyrtninger, overgravede ledninger, force majeure, uheld under transport af leverancer.
Uventede ugunstige betingelser, som jordbundsforhold, forurening, vejrforhold, grundvandsforhold, arkæologiske fund eller andre begravede overraskelser.
Grænseflader til øvrige parter, f.eks. ved etablering af byggeplads eller omlægning af byggepladstrafik, naboforhold, forsyningsledninger, andre entrepriser.

I driftsfasen:

Kontraktuelle uoverensstemmelser, f.eks. vedrørende service- og kvalitetsstandarder.
Latente defekter i anlægget medfører fordyrelser af drift og vedligeholdsomkostninger.
Konkurser eller betalingsstandsninger.
Generel dårlig performance af driftsfolk.
Arbejdskonflikter.
Indgreb fra myndigheder.
Indblanding fra tredje part.
Uheld og ulykker i driftsfasen.
Omkostninger til drift og vedligehold er underestimeret.

Ved overdragelse af driftsansvar:

Kontraktmæssige uoverensstemmelser, f.eks. vedrørende anlæggets stand (som følge af fejl i anlægsfasen eller mangelfuld vedligeholdelse).
Indgreb fra myndigheder/politikere, f.eks. ny lovgivning.
Omkostninger i forbindelse med overdragelsen generelt underestimerede.

I et samlet udbud vil det næsten altid være sådan, at risici, der er knyttet til det politiske system, bedst kan håndteres af jer, mens risici, der er knyttet til f.eks. projekterings- og/eller udførelsesfejl bedst håndteres af den private part.

Med risikoallokering skal fokus ikke være på, hvor sandsynligt det er, at hændelsen indtræffer, men på hvem af parterne der bedst og billigst kan håndtere situationen, hvis hændelsen indtræffer.

Det er vigtigt, at kontrakten afspejler resultatet af risikoallokeringen.

7.5 Fleksibilitet og ændringer

Da et samlet udbud typisk vedrører en ydelse, der udføres over en længere periode, har I som udgangspunkt et behov for at kunne ændre de oprindelige krav og forudsætninger og tilpasse den udbudte opgave til den reelle brug af bygningen og/eller fremtidige behov, som ikke kendes på udbudstidspunktet. Der kan f.eks. være ændrede forhold hos brugerne eller ændret brugeradfærd.

Nogle ændringer kan I forudse på tidspunktet for indgåelse af kontrakten, mens behovet for andre ændringer først opstår i forbindelse med brugen af aktivet. Jeres kontraktgrundlag bør være fleksibelt og afspejle denne forskel.

Behovet kan imødekommes ved at indarbejde en adgang til at stille krav om ændringer i kontrakten. I den forbindelse skal I være opmærksomme på, at den private parts tilbud (og ansvar) hviler på en række forudsætninger i form af jeres krav til bygningen og driften heraf samt forudsætninger for brugeradfærd i bygningen osv. I bør derfor i kontraktgrundlaget fastsætte ændringsbestemmelserne, så det præciseres, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser I kan justere kontraktforholdet.

Eksempel på ændringsbestemmelse:

Den offentlige part kan forlange ændringer i ydelsens art og omfang såvel merydelser som mindreydelser, når ændringen har en naturlig sammenhæng med de aftalte ydelser.

Den private part kan modsætte sig sådanne ændringer, hvis de på afgørende måde vil ændre kontraktens karakter, herunder de med kontrakten forbundne risici.

Ændringer behandles af projektgruppen, hvis ændringen har naturlig sammenhæng med de aftalte ydelser og ikke påvirker den samlede betaling.

Beslutning om ændringer, der ikke har naturlig sammenhæng med de aftalte ydelser eller som påvirker den samlede betaling, skal forelægges styregruppen.

Efterfølgende ændringer i kontrakten som følge af udviklingen i brugen af bygningen og jeres behov kan som udgangspunkt aftales lovligt inden for rammerne af udbudsreglerne. Dog skal en aftale om ændringer ske under overholdelse af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed.

Hvis I allerede på udbudstidspunktet kan forudse ændringer eller ønsker at forbeholde jer adgang til at foretage ændringer i de oprindelige krav og forudsætninger for brugeradfærd mv., skal I tage højde for det i kontrakten, herunder for konsekvensen af at ændringen indtræder.

Herudover vil mindre væsentlige ændringer i kontrakten ikke give anledning til udbudsretlige problemer.

For mindre væsentlige ændringer, hvis nærmere konsekvenser I ikke kender på tidspunktet for indgåelse af kontrakten, kan I benytte bestemmelsen i Udbudsdirektivets artikel 31, stk. 4, litra a, vedrørende supplerende ydelser. Denne bestemmelse giver mulighed for at aftale ændringer i kontrakten, uden at afholde et nyt udbud. Det gælder ændringer der er nødvendige for udførelse af kontrakten på grund af uforudsete omstændigheder, og hvor ændringen ikke teknisk eller økonomisk kan adskilles fra kontrakten uden væsentlige ulemper for jer.

Ved længerevarende kontraktforhold kan det forventes, at der vil ske nødvendige og uforudsete ændringer.

En ændring er som udgangspunkt uforudset, hvis I på tidspunktet for indgåelse af kontrakten enten ikke kunne forudse ændringen eller de nærmere konsekvenser af, at ændringen indtræder.

I forbindelse med kontrakten kan I overveje, om videresalg af hele eller dele af driftskontrakten er relevant. Spørgsmålet må håndteres i de konkrete kontraktforhandlinger. I det tilfælde bør I sikre jer, at de krav til tekniske kompetencer og økonomisk formåen, der har ligget til grund for valget af den private part, også kan opfyldes ved en evt. overdragelse.

Er ændringen undtagelsesvis så omfattende, at der reelt er tale om en ny kontrakt, der ikke kan rummes inden for de oprindelige udbudsvilkår, skal I opsige kontrakten og udbyde opgaven på ny.

Et andet ændringstema, som I bør overveje i jeres udbudsmateriale, er en pligt for den private part til løbende at optimere opgaven, herunder at fremkomme med forslag til ændringer, der fører til en bedre samlet projektøkonomi. I kan efter omstændighederne evt. supplere sådanne vilkår med incitamentsmodeller, som fastholder den private parts interesse i at optimere den samlede projektøkonomi gennem hele kontraktperioden.

Eksempel på optimeringsbestemmelse:

Den private part har pligt til løbende over kontraktperioden at optimere opgaveløsningen. Bl.a. er den private part forpligtet til at gøre den offentlige part opmærksom på muligheden for at formindske de løbende betalinger ved at justere på funktionskrav, eventuelle metoder foreskrevet af den offentlige part osv.

Den private part udpeger muligheden for at formindske de løbende betalinger ved at udarbejde rapport om optimering, som skal indeholde følgende:

- *En analyse af mulige besparelser eller optimeringsmuligheder*
- *En beskrivelse af de aktiviteter, som anses nødvendige for at gennemføre foranstaltningerne*
- *En økonomisk vurdering af mulige besparelser og nødvendige investeringer*
- *En beregning af, hvor lang tid det tager at gennemføre tiltagene*
- *En beskrivelse af, hvordan opfølgning på tiltagene og besparelserne skal ske*

På baggrund af den private parts rapport om optimering udarbejder projektgruppen en indstilling til styregruppen, som træffer beslutning om, hvorvidt optimeringsforslaget skal gennemføres. Den offentlige part er dog aldrig forpligtet til at acceptere den private parts optimeringsforslag.

Hvis den offentlige part beslutter at gennemføre den private parts forslag til optimering, tilfalder den derved opnåede besparelse parterne med halvdelen til hver i de første 5 år regnet fra førstkommende løbende betaling efter implementering af beslutningen. Efter udløbet af 5 års perioden tilfalder den opnåede besparelse fuldt ud den offentlige part.

7.6 Opsigelse og ophævelse

Det er vigtigt, at I sikrer jer en mulighed for at opsige samarbejdet med den private part. Samtidig bør I fastlægge nogle vilkår, der også tager hensyn til den private parts interesser.

Da det er jer, der har finansieret og betalt bygningen, vil det økonomiske opgør i den forbindelse være langt mindre indgribende end det er tilfældet, hvis f.eks. OPP-kontrakter bringes til ophør før tiden. Væsentligt ændrede forudsætninger for opgaven, som ikke med rimelighed kan løses inden for driftsaftalens rammer, vil derfor uden væsentlige økonomiske konsekvenser kunne begrunde en opsigelse fra jeres side.

<u>Eksempel på opsigelsesbestemmelse:</u>

Den offentlige part har adgang til at opsige kontrakten helt eller delvist i følgende tilfælde:

- *Hvis der er en betydelig risiko for skade på personer eller betydelig risiko for væsentlig skade på ting, som følge af en fortsættelse af kontrakten*
- *Hvis det er nødvendigt for at den offentlige part kan erlægge væsentlige ydelser, som den offentlige part i henhold til lovgivningen er forpligtet til at erlægge til offentligheden eller offentligretlig regulering i øvrigt gør det nødvendigt at opsige kontrakten*
- *Hvis den offentlige parts behov ændrer sig i et sådant omfang, at de ikke med*

rimelighed kan løses indenfor aftalens rammer uden væsentlige økonomiske konsekvenser for den offentlige part.

.

Sørg for at en opsigelse af aftalen sker med et passende varsel og eventuelt mod en passende betaling, som er fastsat under hensyntagen til den private parts interesser. Hvis I fastlægger opsigelses- eller ophørsvilkår, som den private part finder urimelige, og som efter omstændighederne påfører dem omkostninger, som ikke på forhånd kan opgøres, vil det med stor sandsynlighed blive kapitaliseret til skade for den samlede projektøkonomi.

Den private part bør som udgangspunkt ikke have adgang til at opsige aftalen før tiden, da den private part ved en opsigelse kan løbe fra de vedligeholdsforpligtelser mv., den private part har påtaget sig, hvis det efterfølgende viser sig, at disse forpligtelser er større end oprindelig antaget. Hvis I rent undtagelsesvist vælger at give den private part adgang til at opsige kontrakten, bør en opsigelse som minimum ske mod betaling af en betydelig bod.

Det er tilsvarende vigtigt, at I regulerer jeres mulighed for at ophæve samarbejdet med den private part i de tilfælde, hvor den private part misligholder sine forpligtelser i henhold til aftalen. Det er i den forbindelse væsentligt, at en ophævelse får mindst mulig gene for bygningens brugere.

<u>Eksempel på ophævelsesbestemmelse:</u>

Den offentlige part kan hæve kontrakten under følgende omstændigheder:

- *Ophævelse kan ske, hvis den private part væsentligt misligholder sine forpligtelser i henhold til kontrakten, og dette påfører den offentlige part så alvorlige gener, at den private part ikke med rimelighed kan kræve kontrakten opretholdt. Gentagne tilsidesættelser af den private parts forpligtelser i relation til driften af aktivet er at betragte som en væsentlig misligholdelse, selvom hver enkelt tilsidesættelse ikke er at betragte som væsentlig misligholdelse*

- *Ophævelse kan ske, hvis starten af driften forsinkes med mere med 6 måneder*

- *Ophævelse kan ske, hvis den private parts økonomiske eller juridiske forhold viser sig at være således, at den private part må antages at være ude af stand til at opfylde kontrakten. Hæveretten er dog betinget af, at den private part ikke har stillet eller på den offentlige parts opfordring ikke straks stiller betryggende sikkerhed for kontraktens opfyldelse*

Den private part anerkender den offentlige parts væsentlige interesse i, at en ophævelse bør gennemføres med mindst mulig gene for aktivets brugere, og den private part vil loyalt bestræbe sig på at minimere sådanne gener.

Ved ophævelse af kontrakten som følge af den private parts misligholdelse skal den private part som udgangspunkt erstatte de meromkostninger, I har som følge af, at kontrakten udløber tidligere end forudsat. Denne erstatning vil primært omfatte jeres omkostninger ved at lade en anden privat part færdiggøre kontrakten.

Den private part vil tilsvarende være berettiget til at ophæve kontrakten, såfremt I væsentligt misligholder jeres forpligtelser i henhold til kontrakten, f.eks. misligholdelse af betalingsforpligtelsen. Den private part vil ved ophævelsen være berettiget til erstatning af den fortjeneste, der er mistet ved, at kontrakten afsluttes tidligere end aftalt.

7.7 Parternes samarbejde i kontraktperioden - organisation

Da samlet udbud ofte indebærer relativt langvarige kontrakter, er det vigtigt, at I på forhånd tager stilling til organiseringen af det fremtidige samarbejde.

Det anbefales, at aftalegrundlaget, fx partneringaftalen, indeholder en beskrivelse af samarbejdets organisering i hele kontraktperioden. I projekterings- og udførelsesfasen skal samarbejdsstrukturen tage højde for, at I kan varetage jeres interesser som bygherre.

I den efterfølgende driftsperiode bør I etablere en samarbejdsstruktur, der skaber de bedst mulige rammer for at sikre fleksibilitet og tilpasning af den udbudte opgave til fremtidige krav, herunder eventuel optimering af driften. Det er ofte hensigtsmæssigt, at etablere en overordnet og gennemgående styregruppe, som overvåger overholdelse af kontraktens vilkår, og som involveres i alle væsentlige spørgsmål, herunder spørgsmål der relaterer sig til projektøkonomi af væsentlig betydning. Endelig vil styregruppen have en betydelig rolle i den konfliktløsningsmodel, som er beskrevet i afsnit 7.9.

Afhængigt af det konkrete projekts størrelse bør I evt. supplere styregruppen med en projektgruppe. Den har til formål at understøtte et smidigt samarbejde mellem parterne samt sikre koordinering af jeres ønsker og krav vedrørende den private parts projektering og udførelse samt opgavetilrettelæggelse.

<u>Eksempel på kontraktbestemmelse vedrørende organisering af samarbejdet:</u>

Projektets formelle og overordnede organisationsstruktur opbygges med en styregruppe og en projektgruppe. Styregruppen skal

- *sikre, at de overordnede målsætninger med partneringaftalen gennemføres.*
- *i såvel udviklings- og udførelsesfasen som i driftsfasen fungere som det overordnede forum for parternes samarbejde.*
- *være berettiget til at træffe bindende beslutninger om alle forhold vedrø-*

rende partneringaftalen, og medlemmerne af styregruppen skal derfor generelt eller i de konkrete spørgsmål have fornøden bemyndigelse til at træffe beslutning om de spørgsmål, som forelægges styregruppen til afgørelse.

Styregruppens beslutning har kun gyldighed ved enstemmighed. Hvis enstemmighed ikke kan opnås på styregruppemødet, indkaldes der til et nyt møde senest 5 arbejdsdage efter, hvor problemet søges løst.

Projektgruppens opgave er at understøtte et smidigt samarbejde mellem parterne og sikre koordinering af den offentlige parts ønsker og krav vedrørende den private parts projektering og udførelse af bygningen og opgavetilrettelæggelse generelt.

Som udgangspunkt kan projektgruppen behandle ethvert forhold vedrørende parternes samarbejde i hele forløbet.

Projektgruppens formål i udviklingsfasen er koordinering af den offentlige parts krav og specifikationer med den private parts ideer og erfaringer omkring projektering, udførelse, priser, tid, osv.

Projektgruppens formål i byggefasen og driftsfasen er at sikre, at den aftalte kvalitetsmæssige og høje standard udføres til den aftalte tid og økonomi.

Som udgangspunkt følger projektgruppen projekterings- og byggeprocessen, idet hvert væsentligt trin i projekteringen behandles i projektgruppen inden næste trin igangsættes.

Projektgruppen kan behandle ændringer i den offentlige parts kravspecifikationer og/eller ændringer af den private parts forpligtelser i henhold til partneringaftalen, hvis ændringerne har naturlig sammenhæng med de aftalte ydelser og ikke påvirker den samlede betaling.

Medlemmerne af styregruppen bør så vidt muligt være de samme i hele kontraktens løbetid for at sikre koordinering af den private parts opgaveløsning. I projektgruppen vil deltagerne kunne variere for de enkelte faser i partneringaftalen. Det er som udgangspunkt næppe relevant for jer at lade entreprenøren deltage i projektgruppen efter, at entreprenørens 5-årige mangelansvar er udløbet. Facility manageren bør derimod deltage i projektgruppen i udviklings- og byggefasen.

7.8 Den offentlige parts sikkerhed for den private parts overholdelse af aftalen

I bør generelt via kontraktstrukturen sørge for, at der etableres sikkerhed i både bygge- og anlægsfasen og i den efterfølgende driftsfase.

Kontraktstrukturen indebærer, at I deler opgaven i:

- En bygge- og anlægsdel, der som udgangspunkt reguleres af partneringaftalen og totalentreprisekontrakten,
- Den efterfølgende drift, der reguleres af partneringaftalen og den dertil knyttede driftsaftale.

Da I ejer bygningen og er bygherre på bygge- og anlægsopgaven, kan I med fordel udforme betalingsmodellen med udgangspunkt i velkendte betalingsvilkår fra ABT93. Det forudsættes, at totalentreprenøren stiller sikkerhed i driftsfasen i overensstemmelse med ABT93, § 6, dvs. 10 % fra aflevering af bygningen og indtil 1 år efter afleveringen og 2 % efter 1-års gennemgang, når eventuelle fejl og mangler er afhjulpet og frem til at eventuelle fejl og mangler konstateret ved 5-års gennemgangen er afhjulpet. Sikkerhedsstillelsen skal tjene som sikkerhed for entreprenørens opfyldelse af sin pligt til at afhjælpe skjulte fejl og mangler.

I bygge- og anlægsfasen har I de beføjelser, der som udgangspunkt følger af ABT93. I tilfælde af forsinkelse med færdiggørelse af bygge- og anlægsarbejderne vil det være relevant for jer at fastsætte en dagbod. Da en forsinkelse vil medføre, at driftsaftalen bliver udskudt, bør I overveje, om det skal føre til en udskydelse af driftsperiodens afslutning eller en fastholdelse heraf. Sidstnævnte vil have den virkning, at den private part mister indtægt pga. den senere igangsætning, herunder i særlig grad driftsherren eller facility manageren.

I bør også etablere sikkerhed for den private parts opfyldelse af kontrakten i driftsperioden. I mange tilfælde vil det være hensigtsmæssigt, at I stiller krav om en sikkerhed svarende til en arbejdsgaranti i henhold til ABT93, som suppleres med en adgang for jer til at foretage tilbagehold i betalingerne.

I mange OPP-projekter aftales egentlige betalingsmodeller, hvor aftalegrundlaget indeholder præcise bestemmelser om den offentlige parts ret til at foretage tilbagehold og reduktion i de løbende betalinger i tilfælde af, at den private part ikke opfylder de nærmere krav til driftsopgaven.

En betalingsmodel skal fastlægge de økonomiske konsekvenser af den private parts manglende opfyldelse af forpligtelserne i henhold til driftsaftalen. Der kan være tale om manglende opfyldelse af fastlagte krav til f.eks. ydelsens omfang eller ydelsens kvalitet. Betalingsmodellen fastlægger størrelsen af det fradrag i betalingerne, som den private part skal tåle som følge af manglende opfyldelse af aftalen. Betalingsmodellen afskærer ikke den offentlige part fra at hæve driftsaftalen, hvis denne er væsentlig misligholdt af den private part.

Størrelsen af reduktionen i betalingerne vil typisk afhænge af vigtigheden af det rum eller det område i bygningen, som berøres af den manglende opfyldelse. Har forholdet betydning for en bygningsfunktion eller tilgængelighed, vil der typisk være tale om et meget kritisk forhold, hvor den private part vil have ganske korte afhjælpningsperioder, ligesom størrelsen af reduktionen vil afspejle, at der er tale om forhold, der er kritiske for den offentlige part.

Spørgsmålet om reduktion i betalingerne som følge af manglende opfyldelse af driftsaftalens krav opstår i forbindelse med udarbejdelse af betalingsanmodningen. Hvis parterne er enige om, at en ydelse ikke er leveret i overensstemmelse med driftsaftalen, vil betalingsmodellen som udgangspunkt kunne beregne størrelsen af fradraget.

I tilknytning til betalingsmodellen bør der udarbejdes procedurer, som kan håndtere uenighed om, hvorvidt der er tale om en manglende opfyldelse af driftsaftalen. Det vil ofte være hensigtsmæssigt at indbringe et sådant spørgsmål for styregruppen med henblik på, at styregruppen løser konflikten efter de retningslinier, som er fastlagt i konfliktløsningsmodellen. I bør være opmærksomme på, at en betalingsmodel med ensidige vilkår, som giver den offentlige part vid adgang til at foretage tilbagehold, vil blive betragtet som en betydelig risikofaktor for den private part, som efter omstændighederne vil føre til en unødvendig fordyrelse af den samlede opgave.

I jeres konkrete projekt med samlet udbud bør I meget nøje overveje, om der skal anvendes ressourcer på at udarbejde egentlige betalingsmodeller, eller om der alternativt kan etableres en mindre kompliceret model, hvor I har adgang til at foretage tilbagehold i betalingerne efter forudgående påkravsprocedure.

7.9 Konfliktløsningsmodel

I kan med fordel udarbejde en konfliktløsningsmodel for jeres samlede udbud. Det skyldes dels den ofte langvarige kontraktperiode, dels forudsætningen om et konstruktivt samarbejde om gennemførelse af den samlede opgave.

Det vil ofte være mest hensigtsmæssigt for jer at lade tvister blive løst på lavest mulige niveau, og herefter, hvis tvisten ikke kan løses i fx en projektgruppe, at søge tvisten løst i styregruppen efter nærmere fastsatte procedurer. I kan overveje at lade styregruppen supplere med ekstern bistand - en mediator eller tilsvarende - med henblik på at finde en mindelig løsning inden for samarbejdets rammer.

Hvis dette ikke er muligt, bør I indarbejde en bestemmelse i kontrakten i om voldgift eller en bestemmelse om, at tvisten løses ved de ordinære domstole. Da der er tale om en kontrakt, som dels indeholder bygge- og anlægsaktiviteter, dels driftsaktiviteter i form af blandt andet vedligeholdelse af bygge- og anlægsaktiverne, bør I formulere en eventuel voldgiftsklausul under hensyntagen hertil.

<u>Eksempel på konfliktløsningsmodel:</u>

Hvis der opstår tvist mellem parterne, som det ikke er muligt at løse ved drøftelse mellem de direkte involverede, er enhver af parterne berettiget og forpligtet til skriftligt at orientere de øvrige parter herom og indbringe tvisten - i første omgang - for projektgruppen til behandling. Hvis det efter drøftelser i projektgruppen ikke er muligt at bilægge den opståede tvist, henvises spørgsmålet til afklaring i styregruppen. I forbindelse med projektgruppens henvisning af spørgsmål til afklaring i styregruppen fastlægger projektgruppen frister for parternes skriftlige redegørelse til

brug for styregruppens behandling af tvisten.

Forud for mødet i styregruppen, hvor tvisten behandles, er den part, som har rejst tvisten, berettiget og forpligtet til skriftligt at redegøre for sit synspunkt. Den skriftlige redegørelse fremsendes inden styregruppemødet til den anden part i tvisten, som ligeledes er berettiget og forpligtet til skriftligt at kommentere den modtagne redegørelse og fremsende sine bemærkninger til styregruppen. Styregruppen træffer herefter beslutning om, hvorledes styregruppen vil behandle den opståede tvist, herunder om styregruppen vil tilknytte ekstern bistand (mediator) til løsning af den opståede tvist.

Styregruppen afslutter sin behandling af tvisten enten ved, at sagen afsluttes forligsmæssigt eller ved, at styregruppen konstaterer, at det ikke er muligt med styregruppen mellemkomst at bringe tvisten til ophør.

Hvis det ikke med styregruppens mellemkomst er muligt at bringe den opståede tvist til ophør, skal den part, som har rejst kravet eller indsigelsen, være berettiget til herefter at indbringe sagen for voldgift, jf. ABT93, § 47[10].

Alternativt kan der aftales voldgift efter Det Danske Voldgiftsinstituts regler. I så fald skal kontrakten indeholde bestemmelser om udpegning af voldgiftsmænd.

[10] Der er praksis på området for en voldgiftsret som tvisteløsningsforum. AB92 forudsætter, at Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed er tvisteløsningsforum. ABService forudsætter, at tvister løses gennem Det Danske Voldgiftsinstitut.