



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 Udvalgelse 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 følger 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 entreprisformer, 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 totaløkonomi¹.

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 gennemførelsen af et samlet udbud. Den vejledende værdi vil konstant påvirkes af regelændringer og ny praksis. Brugen af samlet udbud ændrer ikke rammebetingelserne for offentlige bygherrer².

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.

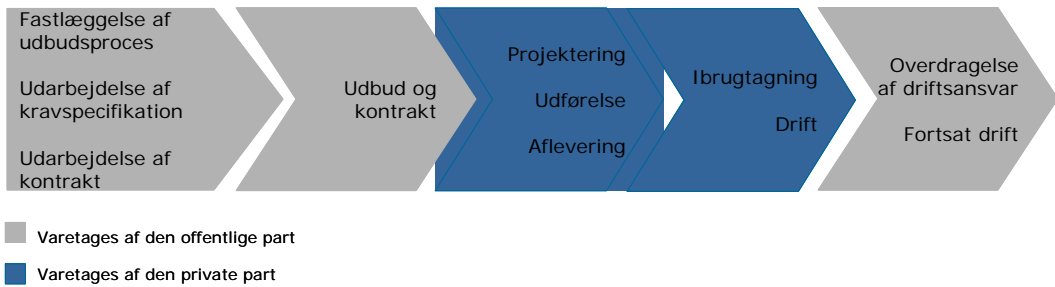
I samlet udbud er grundlaget for kontrakten en kravspecifikation, baseret på funktions- og outputkrav. Kravspecifikationen beskriver de krav og ønsker, som bygherren

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

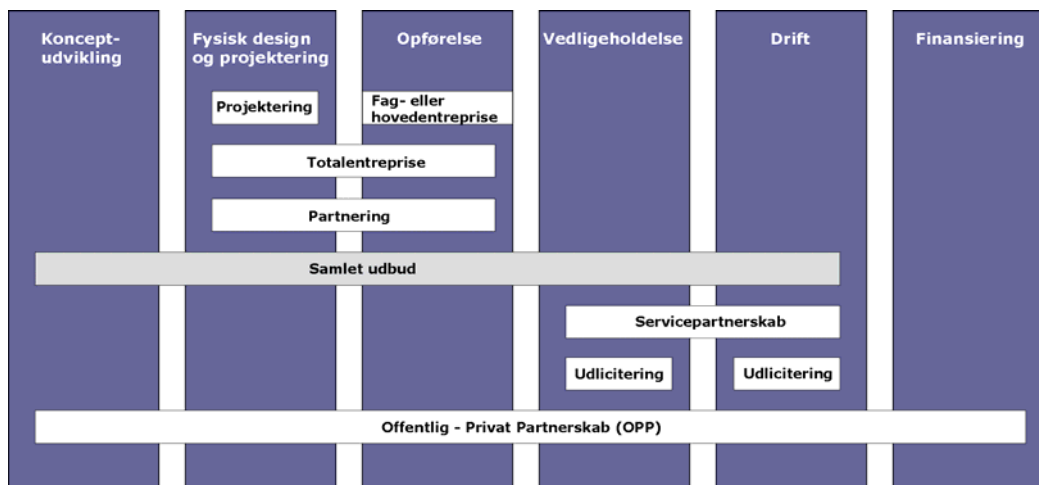


Samlet udbud forsøger at sikre, at aktivernes værdi ikke forringes over tid som følge af manglende vedligehold. Det sker gennem konkurrence, som understøtter den totaløkonomiske tankegang, og ved at bruge incitamenter i kontrakten til at sikre, at der løbende bliver udført det nødvendige bygningsvedligehold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

Figur 2, Samarbejds- og entreprisformer



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.

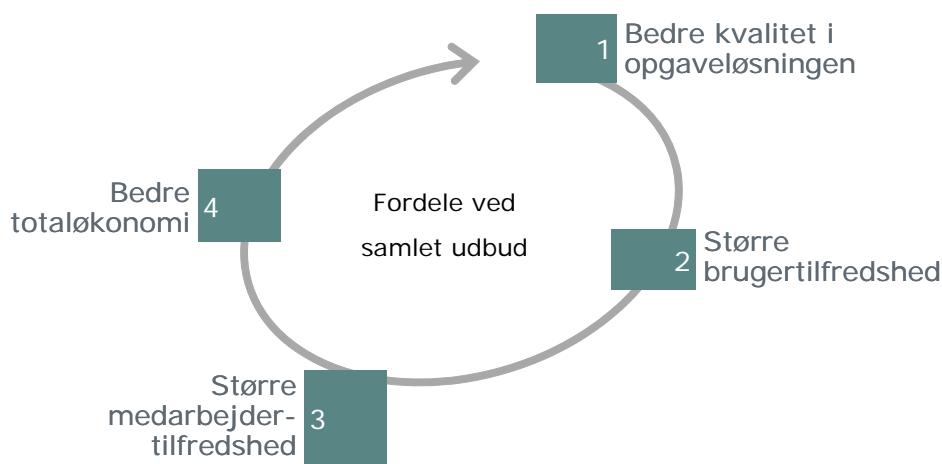
- I kan læse mere om, hvad I kan opnå ved at anvende samlet udbud i afsnit 2.
- I afsnit 3 drøftes de forudsætninger, der bør være opfyldt for, at samlet udbud kan anvendes. I finder desuden en tjekliste, som I kan bruge til at teste jeres egen parathed i forhold til at anvende samlet udbud.
- Afsnit 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 m² 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 bygherrerrepræsentanter, 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

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.

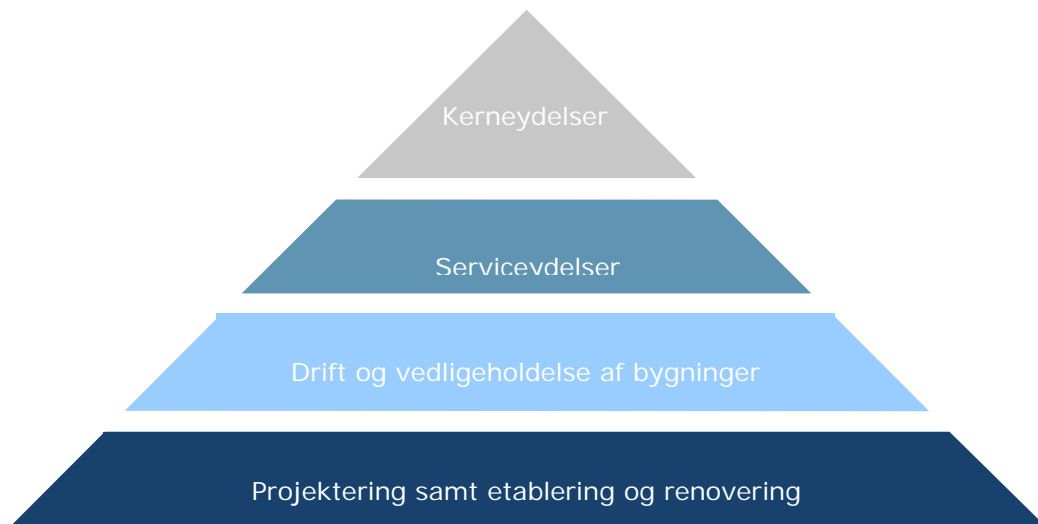
Spørgsmålet er, om omkostningerne ved at gennemføre et samlet udbud reelt er større end de samlede omkostninger ved først at gennemføre byggesagen og efterfølgende udbyde den tilhørende bygningsdrift i et selvstændigt udbud? Det vil erfaringerne vise. I forbindelse med de første projekter, der gennemføres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

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 udbydere.
- 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.

- 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?

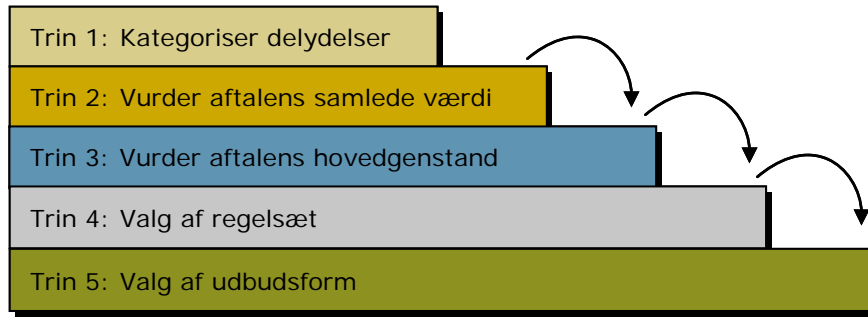
Det kan være en god idé at sammenfatte jeres overvejelser over samlet udbud ved at lave en ny liste med de 3 vigtigste begrundelser og forbehold. Hvis I er kommet frem til, at samlet udbud kan være en relevant mulighed, bør I samtidig forholde jer til, hvordan de forskellige forbehold bedst muligt kan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

- *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.

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 definatorisk gælder det i forhold til Udbudsdirektivet⁴ 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 samlede 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 oplyst 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.

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 omkostnings tung, 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 regulerer 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 fortolkningsmeddelelse 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.

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.

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, belægnings, 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/erstatte 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 vedligeholdelsesopgaven. 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. indeles i et antal underpunkter, som specifikt rammer jeres behov.

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

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.

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
- U hensigtsmæssige 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 parter 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

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 byggeplads trafik, naboforhold, forsyningsledninger, andre entrepriser.*

I driftsfasen:

Kontraktuelle uoverensstemmelser, f.eks. vedrørende service- og kvalitetsstandarder.

Latente defekter i anlægget medfører fordyrelser af drift og vedligeholdelseskostninger.

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.

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 opsiges 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.

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 opsigte aftalen før tiden, da den private part ved en opsigelse kan løbe fra de vedligeholdelsesforpligtelser 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 opsigte 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.

Eksempel på ophævelsesbestemmelse:

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 end 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.

- 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.

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, § 47¹⁰.

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. ABSservice forudsætter, at tvister løses gennem Det Danske Voldgiftsinstitut.