

Sønderborg Kommune

Arresthus Sønderjylland – i en OPP model

Sønderborg Kommune

Arresthus Sønderjylland i en OPP- model

Udgave	Betegnelse/Revision	Dato	Udført	Kontrol	Godkendt
--------	---------------------	------	--------	---------	----------

NIRAS

Rådgivende ingeniører
og planlæggere A/S
Tilsluttet F.R.I

Sortemosevej 2
DK-3450 Allerød

Telefon 4810 4200
Fax 4810 4300
E-mail niras@niras.dk

Indholdsoversigt

1.	BAGGRUND.....	1
2.	ARRESTHUS SØNDERJYLLAND I EN OPP MODEL.....	3
2.1	Driftsbesparelse og betaling til OPP- leverandør	3
2.2	Effektivisering kan frigøre ressourcer til varetagelse af kerneopgaver	4
2.3	Ny bygning kan give bedre forhold for beboere og pårørende	5
2.4	Sønderborg kommunes rolle	6
2.5	Kriminalforsorgens rolle	6
3.	OPP I GRUNDTRÆK.....	8
3.1	Sammenhængen til andre samarbejdsformer mellem offentlig og privat.....	8
3.2	Erfaringer fra udlandet.	8
3.3	Ideerne i en OPP- konstruktion	9
3.4	Er der en fast definition på OPP?	12
3.5	OPP i en dansk sammenhæng	13
3.5.1	Bekendtgørelser, vejledninger, vurderingsværktøjer m.m.	13
3.5.2	Aktuelle, konkrete danske projekter	14
4.	UDENLANDSKE EKSEMPLER	15

1. BAGGRUND

Sønderborg Kommune har med dette idéoplæg ønsket at gøre opmærksom på, at den nuværende ordning med drift af de fire arresthuse i Haderslev, Tønder, Aabenraa og Sønderborg kunne overvejes omlagt til etablering af ét arresthus i Sønderjylland med en kapacitet, der kunne rumme det samlede behov for arresthuse i det sønderjyske område. Der ligger flere forhold til grund herfor.

Det er kommunens opfattelse, at man ved etablering af et nyt arresthus i området vil kunne høste muligheder for optimering og effektivisering af driften. En ændret tilrettelæggelse af driften ved etablering i én bygning vil indebære muligheder for besparelse på skønnet ca. 10 fuldtidsstillinger, svarende til 3.5. mio om året. Inden for Politiets område vurderes der at være en besparelsesmulighed på ca. fem stillinger svarende til årligt ca. 2 mio. kr., idet der ved etablering af ét arresthus vil kunne opnås en reduktion i antallet af transportere i forbindelse med fremstillinger i retten. Samlet vil der således være mulighed for en besparelse i et niveau på omkring 5 mio. kr. årligt

Endvidere vil man med lokalisering i én moderne og tidssvarende bygning i stedet for drift og vedligehold af gamle og vedligeholdelsestunge bygninger kunne tilføre Kriminalforsorgen muligheder for besparelser på bygningsdriften. Dette besparelsesvolumen er ikke nærmere beregnet, ligesom salgsværdien af de bygninger, der i øjeblikket huser arresthusene ikke, heller ikke har været genstand for nærmere beregning.

Endvidere vurderes det, at en eventuel bygning af et nyt arresthus vil give mulighed for at etablere nye og mere tidssvarende, fleksible produktions- og værkstedsfaciliteter, således at man vil få mulighed for at udføre langt flere produktionsopgaver for private virksomheder end man i dag har mulighed for på grund af den nuværende mangel på fornødne arealer og faciliteter hertil. Det er kommunens vurdering, at disse arealers størrelse og fleksibilitet har betydning for muligheden for at samarbejde med private virksomheder. Etablering af sådanne nye og mere tidssvarende arealer i et nyt arresthus ville forbedre mulighederne for at udvide et sådant samarbejde med de private virksomheder.

Sønderborg kommune har i denne sammenhæng set de nye samarbejdsformer vedrørende OPP - Offentligt Privat Partnerskab- som en mulig måde at realisere etableringen af et fælles arresthus for det sønderjyske område. Disse modeller baserer sig på et langvarigt kontraktforhold over en periode på 25-30 år med tilrådighedsstillelse af en bygning, som den offentlige part som bestiller har defineret funktions- og udfaldskrav til. Anlæg, finansiering og drift af bygningen leveres af den private part, medens den offentlige part til gengæld får mulighed for at fokusere på kernevirksohmheden. Modellen er nærmere beskrevet i afsnit 3.

Det er Sønderborg kommunes opfattelse, at OPP-modellen rummer nogle attraktive elementer, det kunne være interessant at se nærmere på ved en eventuel konkretisering af kommunens tanker om et fælles arresthus.

Dette oplæg er derfor tænkt som inspiration til en mulig måde at gå videre på, hvis der er interesse herfor.

I et eventuelt videre forløb vil en egentlig OPP- vurdering derfor skulle gå mere i dybden for så vidt angår opstilling af konkrete oplysninger om nuværende resourceforbrug på såvel bygnings- som personalesiden .Det samme gælder tilsvarende beskrivelsen af fremtidige krav og forhold vedrørende bygningskrav- og volumen, mulighed for at ændre tilrettelæggelse af arbejdsprocesser m. m Tilsvarende gælder for de fordele, der vil være knyttet til ændrede faciliteter til produktion i samarbejde med private virksomheder. Dette oplæg er således alene tænkt som indledning til en dialog med Kriminalforsorgen herom.

En placering i Sønderborg kommune vil være et hensigtsmæssigt geografisk valg set i forhold til et mål om at optimere driften. Sønderborg kommune vil gerne i denne forbindelse fremhæve, at kommunen vil være indstillet på at medvirke ved tilvejebringelsen af en egnet grund til formålet på favorable vilkår.

I det følgende har vi derfor i afsnit 2 beskrevet hvorledes vi ser mulighederne for at etablere et arresthus i en OPP- model. Afsnit 3 giver en teknisk gennemgang af opbygningen af en OPP-konstruktion, og i afsnit 4 har vi med udgangspunkt i Erhvervs- og Byggestyrelsens nye rapport ” OPP Markedet i Danmark 2005-2010 – juni 2005 ” for at illustrere brugen af OPP henvist til en række udenlandske eksempler. Rapporten i sin helhed findes på www.ebst.dk

2. ARRESTHUS SØNDERJYLLAND I EN OPP MODEL

2.1 Driftsbesparelse og betaling til OPP- leverandør

På baggrund af det nuværende omfang og med en forventning om at et evt. nyt arresthus bør rumme flere pladser for at kunne reducere antallet af polititransporter af arrestanter skønnes behovet til en fremtidig kapacitet at være på 100 arrestanter. Ved projekteringen af byggeriet skal der tages hensyn til, at arrestanter enkeltvis eller i grupper skal kunne isoleres fra hinanden – dette skønnes også at kunne medvirke til en reduktion i antallet af polititransporter.

Ved et skønnet arealbehov pr. beboer på 75m² (inkl. lokaler til administration, fællesfaciliteter og værksteds- og arbejdslokaler) vil der ved etableringen af et nyt arresthus være behov for en bygning på ca. 7.500 m². Med en skønnet opførelsespris på 14.000 kr. pr m² ekskl. udgifter til byggemodning og tilslutningsafgifter vil dette indebære en samlet årlig udgift på ca. 6 mio.kr.

Som nævnt indledningsvist er det kommunens opfattelse, at man ved etablering af et nyt arresthus i området vil kunne høste muligheder for optimering og effektivisering af driften. En ændret tilrettelæggelse af driften ved etablering i én bygning vil indebære muligheder for besparelse på skønnet ca. 10 fuldtidsstillinger, svarende til 3.5. mio. kr. om året.

Inden for Politiets område vurderes der at være en besparelsesmulighed på ca. fem stillinger svarende til årligt ca. 2 mio. kr., idet der ved etablering af ét arresthus vil kunne opnås en reduktion i antallet af transportere i forbindelse med fremstillinger i retten.

Med et skønnet besparelsesniveau på i alt 5. mio. kr. om året ved reduktion af ca. 15. stillinger og tillagt væsentlige besparelsesmuligheder på driftsudgiftssiden i forhold til de omkostningstunge bygninger, som de nuværende bygninger er placeret i, er det således vurderingen, at den forventede driftsbesparelse nogenlunde vil kunne finansiere den løbende betaling for ydelsen fra OPP- leverandøren

2.2 **Effektivisering kan frigøre ressourcer til varetagelse af kerneopgaver**

OPP i en dansk sammenhæng er introduceret på baggrund af en international reformbevægelse, som har været drevet af dels et behov for nye investerings- og finansieringsmuligheder i den offentlige sektor, dels af et ønske om øget effektivitet i leveringen af offentlige serviceydelser.

Regeringen arbejder således med et ønske om at fremme udbredelsen af dette samspil mellem den offentlige og private sektor. Regeringen VK II skriver i sit regeringsgrundlag under overskriften "Flere OPP projekter" således følgende:

"Det offentlige skal blive bedre til at bruge markedet, når det leverer service til borgerne. Anvendelsen af private leverandører kan give øget effektivitet og fleksibilitet. Regeringen ønsker at fremme nye organisations- og samarbejdsformer mellem den private og den offentlige sektor. Bl.a. skal alle relevante statslige bygge-, anlægs- og forsyningsprojekter testes med henblik på at løse hele eller dele af projekterne i et Offentligt-Privat Partnerskab (OPP)."

Arbejdsdelingen i et OPP-projekt hviler på et princip om, at den offentlige part definerer behov og funktionskrav – og eventuelt også tilkøbet service – i forhold til den bygning, den offentlige part udfolder sin virksomhed i. Den offentlige part modtager i aftaleperioden fra den private part således en samlet leverance, som både dækker tilrådighedsstillelsen af bygningen men også drift og vedligehold med evt. tilkobling af rengøring og andre såkaldt bløde ydelser i den aftalte periode.

Den offentlige parts rolle ændrer hermed karakter i forhold til en traditionel bygge- og driftsproces, idet rollen som bygherre i programmerings-, projekterings- og anlægsfase skifter til en funktion som "bestiller", der bedst kan sammenlignes med den, der gælder for skræddersyet byggeri. Tilsvarende vil opgavefordelingen i driftsfasen ændre karakter, idet ydelser inden for drift og vedligehold, rengøring og evt. andre serviceydelser ikke længere produceres af den offentlige part men vil indgå som en del af den samlede løbende ydelse. Den såkaldte betalingsmekanisme understøtter leverancemodellen: hvis aftaleleverancen ikke matcher det aftalte niveau, betaler den offentlige part ikke det fulde vederlag.

Med den private parts varetagelse af den opgave, det er at bygge og drive bygningen, får den offentlige part gennem den opgaveafloadning, dette er udtryk for, mulighed for at koncentrere sig om sin kerneydelse og fokusere på effektivise-

ring og videreudvikling heraf. Konkret betyder det, at Kriminalforsorgen kan bruge mere tid og flere ressourcer på at arbejde direkte med beboerne.

Dette indebærer eksempelvis at den nuværende ordning, hvorefter beboerne indgår som udførende i den daglige drift og vedligeholdelse kan erstattes af en model, hvor aktiveringen af beboerne indholdsmæssig tilrettelægges på andre måder gennem produktions- eller uddannelsesaktiviteter.

Realiseringen af et arresthus i en OPP-model vil således kunne bidrage til opfyldelse af Kriminalforsorgens målsætning om en forbedret udnyttelse af mulighederne for uddannelse, behandling og resocialisering af de indsatte.

Endvidere vil etableringen af et arresthus i en OPP- model efter Sønderborg kommunes opfattelse også medvirke positivt i forhold til udmøntningsplanen for Flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2004-2007, især pkt. III.6. vedr. mål om etablering af bl.a. en mere effektiv ressourcestyring og hensigtsmæssigt incitamentsstruktur.

2.3 **Ny bygning kan give bedre forhold for beboere og pårørende**

Det indgår som en del af Kriminalforsorgens visioner for det fremtidige arbejde (jf senest offentliggjorte Årsberetning 2003) at: *"Kriminalforsorgen arbejder på at få moderne og ordentlige fysiske rammer, der kan tilpasses såvel interne som eksterne behov og krav, og som kan tilgodese såvel behandlingstiltag som sikkerhed"*.

I tilknytning til dette mål er der efter Sønderborg kommunes vurdering knyttet et betydeligt udviklingsperspektiv til etableringen af et arresthus med tidssvarende indretning og faciliteter.

Ved udformningen af et nyt arresthus vil det være muligt at tage hensyn til ønskerne om, at beboerne i opholdsperioden kan få tilgodeset behovet for ophold i tidssvarende og moderne rammer. Udover muligheden for herigennem at kunne tilvejebringe tidssvarende bo- og opholdsarealer vil der således kunne etableres rammer for aktiviteter som fysisk udfoldelse og idræt. Tilsvarende gælder for de lokaliteter, der rummer besøgsfaciliteter, som tilsvarende også vil kunne opgraderes.

Ved etableringen af et nyt arresthus vil man kunne etablere produktions- og værkstedsfaciliteter med mulighed for at udføre langt flere produktionsopgaver for private virksomheder end man i dag har mulighed for på grund af manglende faciliteter. Vurderingen er derfor, at med et større bygningsvolumen og en indbygget fleksibilitet bygningsmæssigt ville man kunne øge samarbejdet med lokale private virksomheder. Udviklings- og uddannelsesperspektivet for den en-

kelte beboer er i denne sammenhæng gunstigere end under de nuværende forhold

2.4 Sønderborg kommunes rolle

Sønderborg kommune deltager ikke i OPP konstruktionen som aftalepart. Kommunen finder imidlertid, at placeringen et nyt arresthus i Sønderborg vil være meget værdifuld, og kommunen vil i den forbindelse være indstillet på at tilvejebringe en grund til opførelse af bygningen på favorable vilkår.

2.5 Kriminalforsorgens rolle

Kriminalforsorgens rolle som bestiller i forbindelse med etableringen af et OPP-samarbejde vil være forskellig i de seks hovedfaser, etableringen gennemløber.

I projektets *initiativfase* foretages (med bistand fra en bestillerrådgiver) en behovsanalyse, ligesom der udarbejdes en funktions og ydelsesbeskrivelse. Projektet vurderes økonomisk gennem anvendelse af et såkaldt vurderingsværktøj, der giver en retningsangivelse af, om det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre etableringen i en OPP model. Hvis det er tilfældet, udarbejder bestiller(rådgiver) en projektplan, der rummer de efterfølgende faseforløb med *udbud, projektfastlæggelse, udførelse, drift og overdragelse* efter udløb af aftaleperioden. Faseopdelingerne er gennemgået nærmere i kapitel 3.

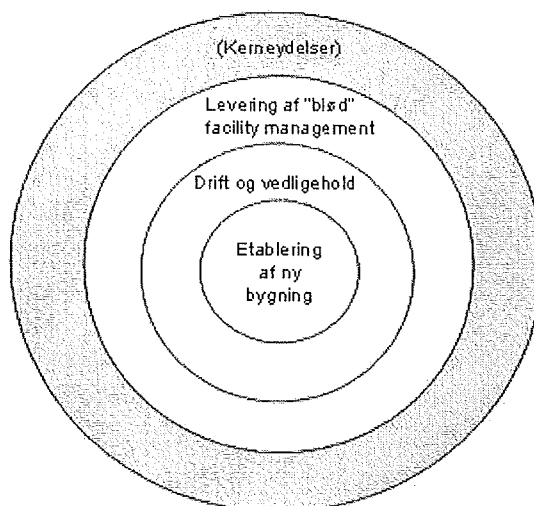
Rollefordelingen mellem den offentlige part og den private OPP leverandør er forskellig i forhold til traditionelt byggeri og drift. Det skyldes, at selvom OPP-byggeriet er begrundet i og opføres til et offentligt formål, træder den offentlige bruger så at sige et skridt tilbage, når aftalen om leverancen er på plads og konstruktionen påbegyndes, fordi den private part i OPP samarbejdet er bygherre og ejer af byggeriet. Det betyder igen, at det også er OPP-leverandøren der som bygherre indgår aftale med rådgivere og entreprenører om leverancen af byggeriet. OPP – leverandøren vil således i udførelsesfasen skulle færdigprojektere et byggeri, der matcher den Kriminalforsorgens kravspecifikationer.

Kriminalforsorgens bestillerrolle ved et eventuelt projekt kan således sammenlignes med lejerens rolle i et skræddersyet lejemål, hvor lejemålet indrettes efter lejers ønske, men hvor bygningens ejer har ansvaret for at den aftalte leverance opfyldes.

Med hensyn til OPP- aftalens afgrænsning ligger det i modellen, at omfanget af den private leverandørs ydelser kan variere, alt efter hvad bestiller må finde

mest hensigtsmæssigt i forhold til varetagelsen af sin kernevirkksomhed og hvad der samtidig er økonomisk mest fordelagtigt.

Nedenstående illustration viser, hvorledes basis-ydelsen i form af etablering af en ny bygning med tilkøbet drift og vedligehold kan udvides til også at omfatte levering af ”bløde ydelser/facility-management, men (som markeret i det blå felt) i princippet også kan udstrækkes til leverance af (offentlige) kerneydelser



Relationerne med parterne i OPP- samarbejdet vil som udgangspunkt være præciseret i aftalegrundlaget med tilhørende bilag og kravspecifikationer i den model, som Erhvervs- og Byggestyrelsen stiller til rådighed i form af basiskontrakt og bilagsvejledning.

For en nærmere gennemgang af OPP henvises til afsnit 3.

3. **OPP I GRUNDTRÆK**

3.1 **Sammenhængen til andre samarbejdsformer mellem offentlig og privat**

OPP er begrebsmæssigt en del af de samarbejdsformer, der med betegnelsen "offentlig-privat samspil" (OPS) er paraplybegreb for en række nyere samarbejdsformer mellem det offentlige og det private. Målet er overordnet at fremme effektiviteten i den offentlige opgaveløsning gennem øget brug af udbud og økonomiske incitament.

OPS dækker over tre måder at samarbejde på:

- **OPP** handler om at sammentænke design, finansiering, opførelse og vedligeholdelse i større anlægsopgaver, hvor den efterfølgende drift indtænkes i opførelsen af bygninger f.eks. skoler eller parkeringshuse.
- **Partnerskaber om driftsopgaver** handler om komplekse driftsopgaver, som kræver høj grad af tillid og løbende udvikling af opgaven f.eks. drift af it-systemer, driften af en bygning eller driften af et opholdssted for børn.
- **Udlicitering** handler om driftsopgaver, der kan beskrives før kontraktindgåelsen, og som ikke er kerneopgaven for den offentlige part f.eks. vedligeholdelse af vej- og parkanlæg eller rengøringsopgaver.

Fælles for de tre samarbejds måder er, at omdrejningspunktet er inddragelse af private virksomheder i en tidligere offentlig produceret ydelse gennem øget brug af konkurrence og økonomiske incitament.

3.2 **Erfaringer fra udlandet.**

Modellen er blevet introduceret i Danmark efter inspiration fra bl.a. Storbritannien, Holland og Finland, hvor den oprindeligt er anvendt som svar på en meget nedslidt offentlig bygningsmasse og infrastruktur, som ikke kunne løses gennem tilvejebringelse af offentlige midler. Eksempelvis var der for 10-15 år siden i Storbritannien meget store problemer med de offentlige bygningers fysiske tilstand efter mange års nedskæringer af de offentlige budgetter. Samtidig havde regeringen på daværende tidspunkt store problemer med at matche konvergens-

kriterierne i forbindelse med Maastricht- aftalen. I stedet for at løse problemerne i offentlig regi valgte man derfor at lade private investorer håndtere problemet og brugte i denne forbindelse OPP som værktøj.

Det viste sig, at metoden var anvendelig til mere end alternativ finansiering, idet modellen også kunne bruges til at sikre høj kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen. Hvad der egentligt var tænkt som en måde at løse et problem i relation til anlægsfinansiering på, viste sig at være et effektivt middel til at sikre en mere optimal drift. Rationalet bag dette er en mekanisme, der virker efter følgende model: de private aktører er mere interesserede i at udvikle løsninger, som giver mere og bedre byggeri for pengene, når ansvaret for byggeriet og det efterfølgende vedligehold (og evt. også "bløde" ydelser) samles hos den private part.

Fordelen herved er, at man vil fokusere på totaløkonomien i et projekt og samtidig fremme helhedstænkning og udvikling af innovative løsninger på såvel det anlægsmæssige plan som i forholdet til, hvilke bløde ydelser den offentlige part ønsker leveret af den private part

3.3 **Ideerne i en OPP- konstruktion**

Kort fortalt går OPP ud på, at den offentlige part ikke betaler for bygge- og anlægsprojekt i forbindelse med opførelsen, men i stedet betaler løbende herfor over en periode, der varer 25-30 år. Hvis projektet ikke lever op til det aftalte leverance-niveau, vil den offentlige part ikke skulle betale det fulde vederlag.

Endvidere er et OPP-projekt karakteriseret ved, at den private part ud over at levere bygge- og anlægsprojektet tillige leverer såkaldt bløde ydelser (drift og vedligehold, rengøring) i hele kontraktperioden. Negativt defineret kan de bløde ydelser tilsvarende siges ikke at udgøre de egentlige offentlige kerneydelser såsom undervisning på skoleområdet, læge og sygeplejebehandling på sygehusområdet og fængselsfunktionærers behandling af indsatte i fængslerne. Der er principielt intet til hinder for, at OPP-projekterne også kunne omfatte andre ydelser end de "bløde ydelser". Fra udlandet er der talrige eksempler på, at leverancen også har omfattet traditionelt offentlige kerneydelser, men det er der ikke indledningsvis lagt op til i Danmark ved lanceringen af begrebet.

Den private part vil skulle optage anlægsfinansieringen hos private finansieringskilder, og den private part får således kun investeringen igen, såfremt der bliver leveret en kontraktmæssig ydelse.

Tankegangen bag denne måde at designe en offentlig byggeproces på er, at den part, der er bedst til at håndtere risikoen, reelt også kommer til at bære denne risiko. Endvidere bevirker det forhold, at den private part skal optage anlægsfinansiering hos en ekstern finansier, at denne vil have en afgørende interesse i, at

bygge- og anlægsprojektet bliver kontraktmæssigt opført, og at de ”bløde” ydelser leveres i overensstemmelse med kontrakten i hele aftaleperioden.

Dette skyldes, at finansieringskildens væsentligste sikkerhed består i den løbende betaling fra det offentlige. Disse betalinger kun vil finde sted, hvis den private part opfylder kontrakten i hele den aftalte periode. Herved får finansieren og den offentlige aftalepart sammenfaldende interesser: at den private part opfylder sine forpligtelser i henhold til det aftalte.

Tankegangen bag OPP- modellen er således, at den traditionelle proces med opdeling i anlæg og drift vendes til en form for tredimensionel tænkemåde, hvor ”anlæg - drift – betaling” er koblet sammen under ét. I stedet for som normalt først at betale for etablering og siden for drift og vedligehold, udbyder den offentlige myndighed i en OPP-model design, finansiering, byggeri og drift og vedligehold som én samlet opgave.

Herefter betaler den offentlige myndighed den private part for den samlede leverance over en periode på op til tredive år. Myndigheden fastsætter kravene til service og betaler løbende for leverancen, mens den private har stor frihed til, hvordan servicen skal leveres. Således vil det være den offentlige part der i output-kravene fastlægger, *hvad* der skal leveres, medens den private part til gengæld bestemmer *hvordan* denne ydelse skal erlægges. Den private leverandør kan efter periodens udløb eventuelt overdrage byggeriet til den offentlige myndighed, men der ligger i modellen intet bindende heri – det kan også være aftalt at bygningerne efter afslutning af aftaleperioden fortsat skal være i den private parts regi.

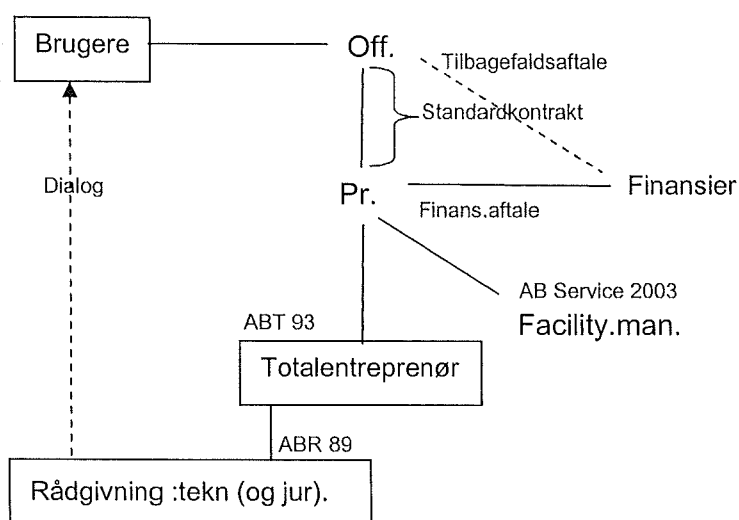
I et OPP-projekt betaler den offentlige part således kun én virksomhed for den samlede service. Den offentlige part betaler ikke den private part, før byggeriet er taget i brug. Derefter betales løbende i resten af aftaleperioden. Modellen ligner i virkeligheden mere et længerevarende lejeforhold end en entreprisekontrakt. I det hele taget gælder det for OPP, at det mere er tilrådsstillingen af den faste ejendom samt evt. tilkøbt service, der er hovedmålet for aftalen – og ikke selve opførelsen af en bygning.

Ideen er endvidere, at parterne fordeler de risici, der er knyttet til projektet, således at risikoområder håndteres af den part, der kan gøre det bedst og billigst. Partnerskabet hviler på parternes incitament med vægt på åbenhed om mål og resultater – ikke mindst, fordi det giver mulighed for, at de opstillede mål løbende kan tilpasses i samarbejdsforholdet efter indgåelse af kontrakt.

I et OPP projekt vil det være den private part, der er den egentlige bygherre, men samtidig skal udbuddet og kontrakten udformes på en sådan måde, at begge

parter i løbet af hele aftaleperioden har mulighed for at foretage løbende tilpasninger og ændringer i kontrakten. Det vil være muligt for den offentlige part efterfølgende at kræve ændringer i forhold til det oprindeligt aftalte mod at betale for eventuelle fordyrelser, som dette måtte indebære.

Organisationsmodellen i et OPP-projekt vil lidt forenklet kunne se således ud:



Ved at fokusere på, at såvel offentlige som private enheder i sådanne samarbejder udnytter deres kernekompetencer, er tankegangen at realisere et fornyelses- og effektiviseringspotentialer. Ved at øge brugen af udbud og fokusere på økonomiske incitament fremmes tilsvarende effektiviteten i den offentlige opgaveløsning.

Et OPP forløb vil - meget groft skitseret - forløbe over 5-6 faser i følgende inddelinger:

- 0 **Initiativfase** (behovsanalyse/strategivurderinger/alternativer/komparator/udbudsvurd./projektplanlægning.)
- 1 **Udbud** (prækval/udbudsmateriale/dialog/endeligt udbudsmateriale)

- 2 **Projektfastlæggelse** (uds. af endl. udbudsmateriale/vurdering af tilbud/tildeling af ordren/kontraktsindgåelse)
- 3 **Udførelse** (detailprojektering og udførelse)
- 4 **Drift** (Ibrugtagning og betalingsstart/rapportering om bygningsdrift og service/genudbud af drift og service)
- 5 **(Overdragelse** m fælles gennemgang/tilstandsvurdering/mangelafhjælpning/overdragelse til offentlige part.)

Ovennævnte fasemodel stammer fra (side 11) i Erhvervs- og Byggestyrelsens ”Offentligt privat partnerskab – vejledning til basiskontrakt” af april 2004. Den illustrerer de fem hovedfaser, som alle OPP projekter typisk gennemløber. Det enkelte projekt skal dog altid tilpasses det konkrete OPP projekts behov både hvad angår indhold og metodevalg.

3.4 **Er der en fast definition på OPP?**

Der findes ikke en entydig definition på OPP? Man kan snarere opstille nogle gennemgående kendetegn:

- Der skal være en substantiel privat investering involveret
- Design, finansiering, etablering og drift udbydes i ét udbud
- Parterne har systematisk og økonomisk fordelt risici imellem sig.

Elementerne kan gradbøjes. Man kan f. eks godt forestille sig, at et projekt, der ikke nødvendigvis indeholder alle ovenfor nævnte elementer, med fordel vil kunne benytte de redskaber og tankegange, der benyttes ved OPP.

Et bud på en definition på et OPP vil typisk variere alt efter indfaldsvinklen på emnet. Hvis man spørger den potentielle OPP-partnerkreds om, hvad et OPP-projekt er, vil svaret afhænge af, hvilken branche man er placeret i.

En kommune vil se et OPP-projekt som en form for outsourcing. Financieren vil se det som en langsigtet investeringsmulighed, advokaten vil se konstellationen som en kombineret leje- og driftsaftale, og byggebranchen vil se det som en bygge/driftsopgave. Risikoen kan være, at aktørernes fokus vil være netop på det, de kan genkende og dermed opfatte som afgørende.

Med denne forskel i opfattelsen bliver værdidiskussioner, dialog og fælles værdikoblinger vigtige for processen og slutresultatet. Det siger sig selv, at man ved

oprettelsen af OPP-kontrakter derfor må sørge for at få oprettet samarbejdsorganer, der løbende kan løse udfordringerne – eksempelvis ved tilretninger og justeringer af OPP- projektet i opførelses- og byggefasen og justeringer af serviceniveauet efter ibrugtagning.

3.5 **OPP i en dansk sammenhæng**

På baggrund af den store succes, der har været med OPP- modellerne i udlandet, har den danske regering med Erhvervs- og Byggestyrelsen i spidsen siden efteråret 2003 forberedt gennemførelsen af OPP- projekter i Danmark. Arbejdet hermed er nærmere beskrevet i en særlig OPP-Handlingsplan fra januar 2004, som indeholder en række initiativer som planlægges iværksat med henblik på at realisere OPP-projekter i Danmark som mulig samarbejdsmodel.

Der findes som nævnt ikke én entydigt defineret model for OPP. Området er ikke normeret gennem lovgivning, men alene beskrevet i administrativt fastsat materiale.

Transaktionsomkostningerne ved gennemførelse af OPP projekter ligger betydeligt over projekter gennemført i mere klassiske ejer-og udbudsformer. Et OPP projekt bør derfor have en vis volumen for at det overhovedet er økonomisk rentabelt. Baseret på udenlandske erfaringer er udmeldingen fra Erhvervs- og Byggestyrelsen, at projekter på under 100 mio. kr. næppe er relevante i OPP-sammenhæng.

3.5.1 *Bekendtgørelser, vejledninger, vurderingsværktøjer m.m.*

Der er i Erhvervs- og Byggestyrelsens regi oprettet en særlig pulje med mulighed for tildeling af støtte til udredning af potentielle OPP-projekter. En beskrivelse af tildelingskriterier herfor findes på et særligt OPP- vindue på www.ebst.dk

Endvidere er det i bkg. Nr. 1394 af 17.december 2004 fastsat, at statslige byggherrer i relevant omfang under hensyntagen til byggesagens størrelse, karakter og kompleksitet, skal foretage en systematisk vurdering af, om en konkret byggeopgave skal gennemføres som et offentlig-privat partnerskab. Vurderingen kan foretages med udgangspunkt i en model, der estimerer prisforskellen mellem et traditionelt organiseret projekt og et OPP projekt. Erhvervs- og Byggestyrelsens ”Vejledning om OPP til bekendtgørelse om OPP, partnering og nøgletal” af februar 2004 giver nærmere oplysninger om gennemførelsen heraf.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har endvidere ladet udarbejde en særlig basiskontrakt til brug for OPP, som med tilhørende vejledning kan bruges til støtte og

inspiration for konkrete projekter. Til kontrakten hører 16 bilag hvortil der i øjeblikket er ved at blive udarbejdet en særlig vejledning, der forventes offentliggjort i juni 2005. Der er alene tale om en basiskontrakt, som kan bruges efter eget valg. Kontrakten har ikke karakter af agreed- document som eksempelvis AB 92/ ABT 93.

Til støtte for beregning af om et projekt er OPP egnet er der endvidere udviklet beregningsværktøjer, der kan anvendes dels i den indledende vurderingsfase og senere ved tilbudsafgivning. Disse er tilgængelige på www.ebst.dk

3.5.2 *Aktuelle, konkrete danske projekter*

Der er i øjeblikket en række projekter under forberedelse til gennemførelse i OPP- modeller. Heraf kan som de aktuelt vigtigste og mest bearbejdede nævnes følgende:

- Udbud af Vildbjerg Skole v/ Trehøje kommune (120 mio. kr.)
- Forventet udbud af Sct. Jacobi Skole v/ Varde Kommune (ca. 110 mio. kr)
- Udbud af bestillerrådgivning vedr. Rigsarkivet v/ Slots- og Ejendomsstyrelsen (565 mio. kr.)

Hertil kommer en række anlægsprojekter på vej-området som på nuværende tidspunkt er i den tidlige undersøgelsesfase med henblik på en senere OPP-stillingtagen..

4. UDENLANDSKE EKSEMPLER

Erhvervs- og Byggestyrelsen har den 7. juni 2005 offentliggjort rapporten "OPP- Markedet i Danmark 2005-2001". Rapporten er udarbejdet af KPMG.

Til illustration af spændvidden og brugen af OPP på forskellige områder er der i rapportens eksempeldel medtaget en række eksempler på udenlandske OPP projekter.

Følgende eksempler fra den nye rapport er medtaget i dette oplæg for at vise, hvorledes OPP kan tænkes ind i løsningen af offentlige opgaver og for at viderebringe erfaringerne hermed. Eksemplerne illustrerer efter kommunens opfattelse også, at modellen også vil kunne anvendes i forbindelse med opførelse og drift af et arresthus.

OPP i Nordirland

I Nordirland er der blevet gennemført mere end 30 OPP-projekter. Anvendelse af OPP har primært fundet sted inden for sundheds- og undervisningssektoren samt informationsteknologiprojekter inden for forskellige sektorer, mens en mindre andel har været gennemført indenfor infrastruktur. I 2001-2002 gennemførte man fra offentlig side en evaluering af de første 24 gennemførte OPP-projekter.

Erfaringerne fra de første 24 gennemførte OPP-projekter har ud over at levere værdi for pengene vist tegn på andre værdifulde fordele ved OPP. Disse fordele inkluderer innovation i serviceleverancen, hurtigere realisering af vigtige projekter (på grund af mangel på offentlig kapital til projekterne) samt effektive og hurtige opførelsesfaser med minimale forsinkelser, og ofte er byggeriet blevet færdiggjort før planlagt. Sammenlignet med England har de irske projekter været betydelig mindre, idet den gennemsnitlige projektstørrelse i de første 24 projekter var ca. 7 mio.GBP.

Drumglass High School (projektstørrelse på 7 mio.GBP) er et af de OPP-projekter, hvor der har været tegn på innovation i serviceleveringen, hvilket har givet yderligere fordele, som man ikke havde forestillet sig ved projektets begyndelse, og som ikke ville have været forventet under den traditionelle offentlige metode. I den nye skole oplevede man en væsentlig stigning i antallet af elever, der spiste i skolens kantine (en stigning fra omkring 45% til 90% af eleverne). Eleverne var bl.a. tiltrukket af kvaliteten og udvalget af menuer, og den private sektor anvendte forskellige incitamenter (såsom loyalitetspriser for ugentlig deltagelse) for at tiltrække flere elever og dermed øge omsætningen. Dette havde en dobbeltsidet fordel set fra skoleledelsen side - eleverne var tilfredse og fik en god, varieret kost, men samtidig var problemer med elevdisciplin i spisepauserne blevet reduceret som følge af, at de fleste elever nu blev observeret af lærerne i kanten.

De første mange OPP-projekter i Nordirland har dog også været karakteriseret ved høje transaktionsomkostninger, lange udbudsprocesser og tydelige forskelle i anvendelsen af OPP mellem de forskellige departementer, bl.a. på grund af mangel på en centralt drivende enhed, der fremmer anvendelsen af OPP, samt mangel på nødvendig "inhouse" viden og færdigheder

til at kunne gennemføre projekterne. Nogle af de tiltag, som er blevet iværksat for at overkomme disse barrierer, er et større fokus på nogle af de tiltag, man har set i England, herunder udvikling af forbedrede ledelsesfærdigheder i den offentlige sektor i relation til OPP, introduktion af større standardisering af OPP-processen (bl.a. anvendelse af standardkontrakter) og på projektniveau bundtning af små projekter med henblik på at opnå større enkeltkontrakter.

*Kilde: The Office of the First Minister and deputy First Minister
Review of the opportunities for PPP's in the Northern Ireland, Working group Report*

OPP i Holland

I Holland er i man i Hague-regionen efter fire år med forundersøgelser, udbud og forhandlinger nu i gang med at opføre et stort rensningsanlæg som et OPP. Det nye anlæg og renoveringen af et eksisterende anlæg, der, sammen med relaterede infrastrukturinvesteringer, repræsenterer en investering på mere end 5 mia.DKK, forventes at spare den offentlige sektor for ca. 13% af de forventede livstidsomkostninger, hvis hele investeringen og tilhørende drift og vedligeholdelse havde foregået i traditionelt regi.

En ledende repræsentant fra den offentlige part fortæller, at projektet indtil videre har været intensivt, lærerigt og spændende. Der er stor tilfredshed med OPP-projektets forventede besparelser og det gode samarbejde, man oplever med den private part i projektløbet, som indtil videre er foran tidsplanen. Det blev fremhævet, at det i projekttilblivelsen er vigtigt, at man har præciseret sine ønsker og krav til det, som projektet skal kunne levere. Endviderskal man have en god finansiel model, og man skal med udgangspunkt i sine leveringsstandarder have særligt fokus på betalingsmekanismen i projektet. Hvor man til at begynde med anvendte mange rådgivere, er den offentlige part i dag ved at opbygge sin egen organisation, der skal følge og monitorere projektets leverancer.

Projektet fik vigtig opbakning fra centralt politisk hold i tilblivelsesfasen, og en række barrierer blev overvundet i forløbet. En barriere var, at den offentlige sektors repræsentanter mente, at man bedst selv kunne løse opgaven, og man havde svært ved at acceptere, at en privat part ville kunne levere en mere omkostningseffektiv løsning. Dette er siden blevet afløst af en erkendelse af, at den private part har bragt en meget stor del erfaring og ny teknologi med ind i projektet. Endvidere er modstanden mod, at en privat part ville profitere på opførelse og drift af anlægget, blevet afløst af en accept af, at OPP-projektet samlet set leverer meget betydelige besparelser til den offentlige part.

Projektet har været jobskabende, og et antal medarbejdere har valgt at transferere fra den offentlige sektor til den private sektor grundet personlige udviklingsmuligheder.

Den offentlige sektor har i denne sag erfaret, at den private sektor har stort fokus på risici, at den private sektor har væsentlig kendskab til teknologi og erfaring med dens anvendelse, samt at der findes væsentlige indkøbsfordele for den offentlige sektor. Erfaringerne peger på, at OPP kræver megen tid, at man i starten skal holde optionerne åbne for at give plads for innovation, og at det kan være en fordel at søge at finde og involvere den private partner tidligt i forløbet. "Jeg ville gøre det igen", siger en ledende repræsentant fra den offentlige part, "det er begrænsningerne, der afholder os fra at få de bedst mulige fordele ud af OPP".

Kilde: KPMG-interview i.f.m. udarbejdelse af "OPP-Markedet i Danmark 2005-2001"

Forsvarsprojekter i England

England er hidtil det eneste land i Europa, hvor man har gennemført en lang række OPPprojekter inden for forsvarssektoren. Projekterne vedrører bl.a. træningsfaciliteter, kontorer, it-systemer, forsyning, logistiksupport og udstyr.

OPP er det britiske forsvarsministeriums (MoD) førsteprioritet ved valg af finansieringsmetode i forbindelse med nye anlægsprojekter og anskaffelse af store aktiver. Forsvarsministeriets politik er, at det skal påvises, at en OPP-løsning er uhensigtsmæssig, uigennemførlig eller urentabel, før offentlige midler tegnes til en anlægsinvestering.

FSTA (Future Strategic Tanker Aircraft) OPP-projektet er et af de største OPP-projekter, der er ved at blive gennemført inden for forsvaret. Projektet er et blandt mange OPP-projekter,

der forventes at give Forsvarsministeriet mere værdi for pengene. Dette skyldes især, at serviceudbyderen (OPP-selskabet) får mulighed for at påtage sig kommercielle fragttaktiviteter i perioder med lav udnyttelse af Forsvarsministeriet, og ekstraindtægten anvendes til at reducere omkostningerne for den samlede serviceydelse til Forsvarsministeriet. Derudover skulle introduktionen af kommerciel flådeledelse og -vedligeholdelse ikke blot resultere i en omkostningsbesparelse for Forsvarsministeriet, men også i øget effektivitet, tilgængelighed og kompetence.

En stor del af OPP-projekterne inden for forsvaret indeholder ligesom FSTA-projektet en mekanisme, der giver OPP-selskabet mulighed for betydelige indtægter fra tredjepart.

Kilder:

*MoD, defence contracts bulletin,
The Private Finance Initiative, 5. november 2003
og International Financial Services London, PPP
UK expertise for International Markets, Case Studies.*

Vejprojekter i Norge

Norge er et af de lande, der har vist, at selv de første OPP-projekter kan gennemføres hurtigt og effektivt. En væsentlig grund hertil er, at projekterne har haft en betydelig opbakning fra de involverede offentlige parter.

"E39 OPP-vejprojektet i den vestlige del af Norge har været en af de hidtil hurtigst gennemførte OPP-transaktioner i det europæiske OPP-marked. DBFO-koncessionsaftalen blev med et konsortium bestående af Laing Roads og Skanska BOT færdiggjort på det, der må betragtes som rekordtid for et nyt OPP-program, idet der kun var lidt over et år mellem prækvalifikation og kontraktunderskrivelse. En væsentlig grund hertil var klientens (det norske vejdirektorat) beslutsomhed om at overholde dets tidsplan ved tilvejebringelse af klare, præcise og kortfattede informationer og et velorganiseret og velkvalificeret klientteam med relevante rådgivere."

I Norge har man i opstartsfasen af et nyt OPP-program valgt at fokusere på vejsektoren for at afprøve og høste erfaringer med OPP. I 2001 blev tre vejprojekter udvalgt som OPP-pilotprojekter med henblik på at teste, hvorvidt OPP kan øge effektiviteten i udførelsen af vejprojekter, og hvorvidt OPP-modellen kan give den offentlige sektor den nødvendige fleksibilitet og kontrol over projekterne. Projekterne forventes gennemført i perioden 2002-2008.

Det første af pilotprojekterne (E 39 Klett-Bårdshaug) omhandler projektering, opførelse, finansiering, drift og vedligeholdelse af en 22 km ny vej (Øysand-Thamshavn) over en 25-årig periode samt drift og vedligeholdelse af en eksisterende vej. Vejen forventes sat i drift to måneder før tid og vil blive opført på rekordtid - 27 måneder - med åbningsdato omkring den 1. juli 2005.

Kilder: Laing.com, vegvesen.no og orkdalsvegen.no

