

OPP i statsligt bestiller- perspektiv: Erfaringerne med Projekt Rigsarkiv

**Carsten Jarlov, Bo Kobber Petersen, Bente Andersen og
Pernille Bastrup Henriksen**

Frem mod 2008 skal staten etablere nye fælles magasinbygninger for Rigsarkivet, Landsarkivet for Sjælland og Det Kongelige Bibliotek på den nuværende Godsbanegrund langs Kalvebod Brygge i København. Formålet er hurtigst muligt at sikre betryggende opbevaringsforhold for eksisterende og kommende offentlige arkivalier. Kulturministeriet, Statens Arkiver og Slots- og Ejendomsstyrelsen skal i fællesskab gennemføre projektet, som samtidig er et statsligt pilotprojekt for offentlig-private partnerskaber.

Projekt Rigsarkiv er endnu ikke afsluttet, og pointer og konklusioner i dette kapitel kan derfor kun blive foreløbige. I skrivende stund er udbudsmaterialet således først ved at blive udarbejdet, og kapitlet vil derfor primært fokusere på de overvejelser, der er gjort, og det arbejde, der er udført, frem til nu. En grundlæggende erfaring, som vil fremgå af dette kapitel, er, at OPP adskiller sig så meget fra gængs byggeri og rummer en sådan kompleksitet, at der i staten er behov for en ikke ubetydelig centralisering af den nødvendige bestillerkompetence. Dette skal ske med sigte på at opsamle og videregive erfaringer med at afdække mulighederne for merværdi og de innovative løsninger i de konkrete OPP-projekter.

I kapitlet beskrives udfordringer, læringspunkter og gevinster, der

indtil videre har vist sig i tilknytning til at forberede udbuddet af Projekt Rigsarkiv som OPP. Dette gøres ved først at skitsere baggrunden for Projekt Rigsarkiv som OPP, hvorefter de forudsætninger, som Projekt Rigsarkiv er underlagt i kraft af grund, lokalplan og ejerforhold, beskrives. I afsnittet Udfordringer bliver de væsentligste udfordringer i overgangen fra teori til praksis behandlet, mens OPP-konstruktionens partnerskab mellem bestiller og bruger samt med de private parter skildres i afsnittene Partnerskab mellem bestiller og bruger og Partnerskab med de private parter. Endelig afsluttes kapitlet med at konkludere på de væsentligste læringspunkter og erfaringer, som er gjort her ca. midtvejs i forløbet.

Projekt Rigsarkiv som OPP-projekt

Det nye Rigsarkiv har været længe undervejs. Grunden var bygge-modnet og licitationen afholdt til et Rigsarkiv i Ørestaden, da der i december 2001 blev truffet beslutning om at stoppe projektet i Ørestaden. For en kort periode rykkede planerne om et nyt Rigsarkiv over Storebælt til Odense, men ideen om at placere Rigsarkivet i provinsen blev imidlertid skrinlagt allerede i sommeren 2002.

Tredje og forhåbentlig endelige destination for Rigsarkivet er Godsbanegrunden i hjertet af København. Projektet er i forhold til Ørestadsprojektet slanket en del med henblik på at nedbringe prisen. Blandt andet forsynes arkivalierne med en unik stregkode og pakkes i kasser, så de kan placeres i højlagre, hvilket vil optimere pladsudnyttelsen betragteligt. Det er besluttet i første fase at lade publikumsfaciliteter og nærarkiver forblive på de nuværende adresser i Rigsdagsgården på Slotsholmen og på Jagtvej i København.

En fase to, hvor de resterende dele af Rigsarkivet og Landsarkivet for Sjælland flyttes med til Godsbanegrunden, er allerede forberedt i lokalplanen, men på nuværende tidspunkt ikke politisk besluttet. Placeringen af magasinbygningerne er imidlertid så tæt på læsesalene på Slotsholmen og Jagtvej, at transporten af arkivalier mellem magasinerne og læsesalene kan udføres hurtigt og effektivt. Også for Det Kongelige Bibliotek er dette et væsentligt argument, idet placeringen på Godsbanegrunden er ideel i forhold til levering af bøger til Det Kongelige Bibliotek (Den Sorte Diamant). Med ca. 50.000 besøgende på årsbasis er den centrale placering i forhold til offentlige transport-

midler og indfaldsveje yderligere velbegrunder, hvis fase to besluttet og publikumsfaciliteterne flyttes med.

Det aktuelle Projekt Rigsarkiv dækker derfor over: Nye fælles magasinbygninger for Rigsarkivet, Landsarkivet for Sjælland og i en år-række Det Kongelige Bibliotek på den nuværende Godsbanegrund langs Kalvebod Brygge i København. Magasinerne skal kunne rumme op til 364 arkivaliehyldekilometer, og arkiveringsbehovet forventes dermed at være dækket omkring 25 år ud i fremtiden.

Systematisk vurderingsrapport

I forlængelse af sin OPP-handlingsplan fra begyndelsen af 2004 traf regeringen beslutning om at iværksætte en undersøgelse af Projekt Rigsarkivs egnethed til gennemførelse som OPP. På baggrund af en relevansvurdering udarbejdede Kulturministeriet, Statens Arkiver og Slots- og Ejendomsstyrelsen i henhold til bekendtgørelsen om OPP en systematisk vurderingsrapport i samarbejde med Erhvervs- og Byggestyrelsen og med KPMG, Rambøll og Bech-Bruun Dragsted som rådgivere.

Konklusionen i vurderingsrapporten var, at Projekt Rigsarkiv er egnet til at blive gennemført som et OPP-projekt. Ifølge de økonomiske beregninger i rapporten vil staten kunne forvente en samlet omkostningsbesparelse i forhold til et traditionelt offentligt byggeprojekt. Desuden er det rapportens konklusion, at der generelt på markedet er en positiv stemning for at medvirke i OPP-projekter, ikke mindst det første danske statsbyggeri, som gennemføres som OPP. Det vurderes således, at der vil kunne blive dannet tilpas mange konsortier til at skabe den fornødne konkurrence på markedet. Rapporten anbefaler endelig, at der bør vælges en tilpas lang kontraktperiode med henblik på at styrke økonomien i projektet.

På denne baggrund blev Projekt Rigsarkiv udnævnt til det første statslige pilotprojekt inden for OPP. Beslutningen om at gennemføre projektet som OPP blev truffet efter valget af Godsbanegrunden til placering af magasinbygningerne, hvilket er et væsentligt element i projektet, som vi vil vende tilbage til senere i kapitlet.

Forudsætninger – grund, lokalplan og ejerforhold

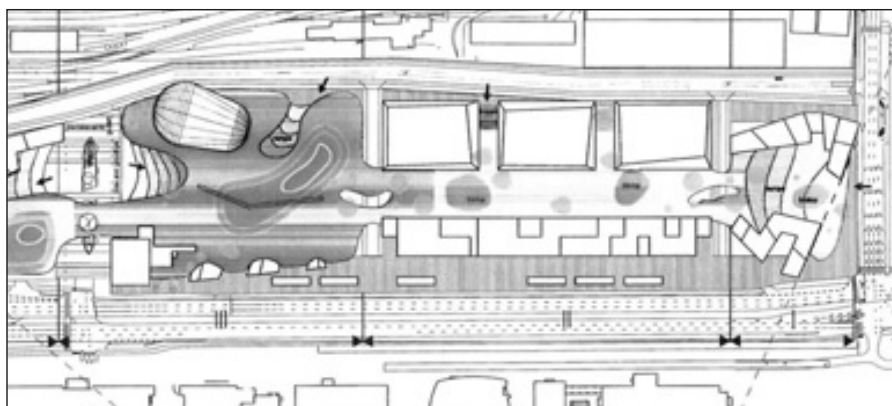
Et statsligt byggeprojekt iværksættes sjældent uden en række bindinger af bl.a. geografisk art. Det faktum, at projektet angår opførelsen af et nyt Rigsarkiv med dertilhørende arkivfaglige og publikumsrelaterede hensyn, mindsker ikke antallet af bindinger. For at sikre den innovation, som OPP-konstruktionen netop skulle garantere, er det bestillerens rolle at søge at reducere bindingerne og skabe så vide rammer som muligt. Bindingerne kan reduceres, men kan ikke elimineres, og er således et vilkår, et statsligt OPP-projekt må leve med. I Projekt Rigsarkiv kommer disse bindinger blandt andet til udtryk i spørgsmålet om grund, lokalplan og ejerforhold.

Kulturministeriet og Slots- og Ejendomsstyrelsen ser i Godsbanegrunden en byggegrund, som placeringsmæssigt er ideel til Projekt Rigsarkiv. Byggegrunden er gemt inde bag en stor bygning og er derfor ikke attraktiv for de fleste andre projekter. DSB har fra begyndelsen været positive over for ideen om at aktivere området til forskellige formål, og Københavns Kommune ser en mulighed for at skabe et grønt indgangsparti til København City ud af det 11 ha store umatrikulerede jernbaneareal. En række forskellige interesser er således i spil: Der skal sikres betryggende magasiner til Rigsarkivet og Landsarkivet, hele arealet mellem Bernstorffsgade og Dybbølsbro skal aktiveres, og et grønt og imødekommende indgangsparti til København skal etableres.

Som resultat af et paralleloppdrag blev et forslag fra Lundgaard & Tranberg Arkitektfirma A/S i en lettere modificeret form valgt til at danne udgangspunkt for projektet og lokalplanen. Godsbanegrunden er opdelt i fire delområder. Hjørnegrunden ud mod Bernstorffsgade og Kalvebod Brygge, hvor der opføres et kontorhus; området, med blandt andet DSB's store bygning, hvor Rigsarkivet og Landsarkivet placeres; et område, der tænkes udnyttet til konferencecenter; og et område, som tænkes udlagt til blandet erhverv og boliger. Det hele bindes sammen af et landskabeligt grønt strøg. Hele Godsbanegrunden med lokalplanens forslag til en helhedsløsning er fremhævet på luftfotoet, som er illustreret i figur 3.1, mens figur 3.2 viser en skitse over nærområdet omkring Rigsarkivet.



Figur 3.1: Lokalplanens forslag til en helhedsløsning på Godsbanegrunden



Figur 3.2: En skitse over nærområdet omkring Rigsarkivet

Lokalplanen med kommuneplantillæg blev vedtaget i Københavns Borgerrepræsentation i december 2005. Det har forud for vedtagelsen været en væsentlig udfordring for Projekt Rigsarkiv at bidrage til lokalplanprocessen, hvilket vel at mærke skulle ske uden at kende resultatet af et fremtidigt udbud af OPP-leverancen, og Projekt Rigsarkiv har derfor måttet gå til Københavns Kommune uden at kunne medbringe et konkret forslag til udnyttelse. Målsætningen for Kulturministeriet og Slots- og Ejendomsstyrelsen har her været at indtage rollen som bestiller og med udgangspunkt i brugerens behov at få udarbejdet en så åben og fleksibel lokalplan som muligt for derigennem at skabe rum for den fremtidige OPP-leverandørs løsningsforslag.

Den kommende OPP-leverandør vil, når udbuddet er gennemført, således få overdraget et byggefelt, som alt andet lige vil rumme nogle bindinger, der kan være mere eller mindre hensigtsmæssige for opførelse, udnyttelse og drift. At staten selv kommer med grunden og fortsat står som grundejer, indebærer desuden, at staten også i højere grad hæfter for de risici, som grunden måtte rumme. Set i et risikovurderingsperspektiv er det forudgående grundvalg ikke den ideelle løsning, og det overvejes derfor i skrivende stund, i hvilket omfang udvalgte risici vedrørende grunden kan overføres til OPP-leverandøren, selvom grunden jo ikke er valgt af OPP-leverandøren selv.

Hvis OPP havde været valgt som model for Projekt Rigsarkiv, før byggegrunden var fundet, kunne grundvalget hypotetisk set også have været udlagt til OPP-leverandøren. Hermed ville man undgå, at en på forhånd valgt grund med tilhørende lokalplan begrænsede OPP-leverandørens kreativitet og dermed hæmmede muligheden for at frembringe det økonomisk set mest hensigtsmæssige løsningsforslag. I praksis vil det formodentlig være de færreste bygninger, som ikke på forhånd er planlagt til at skulle ligge inden for et afgrænset område eller på en specifik grund, og som minimum vil det geografiske råderum være lille. Desuden vil det sandsynligvis ikke være rimeligt for eksempelvis fire tilbudsgivere at finde hver sin grund, sætte sig ind i og eventuelt søge at påvirke lokalplaner m.v. Et sådant arbejde vil sandsynligvis forhøje de omkostninger, der skulle afholdes før opgavetildelingen, og dermed gøre det mindre attraktivt at byde.

Det vilkår, at grunden var givet, før projektet blev omdannet til et OPP-projekt, indskrænker som udgangspunkt OPP-leverandørens

råderum. Men det er formentlig et vilkår, som vil gælde for hovedparten af de kommende projekter i statsligt regi. Bestillerens fokus i denne fase må derfor være at få udarbejdet en så åben og fleksibel lokalplan som muligt for derigennem at skabe rum for den fremtidige OPP-leverandørs kreativitet.

Udfordringer – i overgangen fra teori til praksis

I de fleste fremtidige OPP-projekter i statsligt regi bliver det formentlig et centralt spørgsmål, hvilke ydelser der overføres til den private part, og hvilke ydelser der forbliver på statslige hænder. Grundlæggende er det et spørgsmål om at foretage en vurdering af den økonomisk mest fordelagtige arbejdsdeling og risikoplacering i det konkrete projekt. Dette indebærer muligheden for ansvarsoverdragelse til private parter i de situationer, hvor det samlet set skønnes at være økonomisk mest fordelagtigt og hensigtsmæssigt, set i et overordnet perspektiv. Men det indebærer ikke, at alle opgaver nødvendigvis overføres til den private part.

Vurdering af arbejdsdeling og risiko

I de mest vidtgående OPP-projekter, som de er gennemført visse steder i udlandet, står den offentlige part populært sagt uden for døren og køber en færdigproduceret ydelse. I Danmark vil der typisk fra projekt til projekt blive foretaget en konkret vurdering af, hvilke ydelser der skal udføres af det private, og hvilke der skal udføres af det offentlige. Dette understøttes af, at placeringen af mange opgaver i disse år i stigende grad er til debat.

Forud for beslutningen om, hvor en given opgave skal placeres, kan der med fordel gennemføres en række grundige undersøgelser med henblik på, at den fornødne effektivitet i opgaveløsningen opnås. Overvejelserne kan inkludere analyser af:

- om der er aktører nok på det private marked til professionelt at kunne byde på opgaven og udføre den, så buddene afgives i en for udbyderen favorabel konkurrencesituation.
- hvilken part der bedst kan løse opgaven, ud fra en vurdering af kompetencer, evt. materiel m.v.

- hvilken part der bedst (og billigst) kan bære risikoen, som er forbundet med udførelsen af arbejdet.

Forud for udarbejdelsen af den systematiske vurderingsrapport blev der i Projekt Rigsarkiv truffet beslutning om ikke at udbyde det arkivfaglige arbejde og arkivdriften. Derimod vil reolerne og styringssystemet blive udbudt. Selve logistikdelen, eller ekspeditionen af arkivalierne, er en relativt enkel operation, som der findes private aktører, der kan udføre, men som der formentlig ikke vil være den store besparelse i at udlicitere, da der i praksis kun er tale om ganske få medarbejdere. Den systematiske vurderingsrapport hæfter sig dog ved en interesse i markedet for at tilbyde OPP-løsninger, som også inkluderer logistikken. Det egentlige arkivfaglige arbejde vurderes derimod ikke at kunne overtages af en privat part og har således på intet tidspunkt været påtænkt udliciteret.

Når en vurdering af arbejdsdelingen og risikoplaceringen i et konkret projekt har fundet sted, vil offentligt ansatte og privatansatte i praksis skulle arbejde side om side i en privatejet bygning. Denne nye partnerskabssituation åbner for en ny snitfladeproblematik, når arbejdsdelingen skal håndteres i praksis: Hvordan placeres ansvaret, og hvordan sikres det, at den private leverandør fortsat har incitamentet til at optimere sin del af processen, når leverandøren ikke har ansvaret for helheden?

I Projekt Rigsarkiv søges denne udfordring håndteret gennem en samarbejdsmodel, der skal fungere i hele kontraktperioden. I praksis bliver samarbejdet formentlig et spørgsmål om personer og kemi, men den bedst mulige incitamentsstruktur kan desuden sikres gennem formuleringen af udbudskrav, tildelingskriterier og -betingelser samt gennem betalingen, som den er specificeret i kontrakten med OPP-leverandøren. Dette vender vi tilbage til senere i kapitlet.

Gensidig modningsproces

OPP er i høj grad et spørgsmål om en ny adfærd, hvor arbejdsdelingen mellem den private og offentlige part er ny og skal afprøves og tilpasses i de konkrete situationer. Ligeledes skal de private aktører også modnes, for så vidt angår det specifikke tværgående markedskendskab i relation til ydelsen for det offentlige, og i særdeleshed

statsligt byggeri. I Projekt Rigsarkiv skal der således indgås samarbejder på tværs af finansiering, almindelig ejendomsvirksomhed, byggeri og drift.

Ligesom staten og det offentlige skal lære at bestille OPP, så skal det private marked bestående af potentielle OPP-leverandører også lære at levere OPP i sin helhed – fagligt og adfærdsmæssigt. Der er med andre ord tale om en gensidig modningsproces, hvor der bør være fokus på anvendelsen af KISS-princippet (Keep It Simple and Short) i de første OPP-projekter, indtil ideen har bundfældet sig i begge lejre.

Flest fordele

Her knap midtvejs i processen tyder det på, at der er mange fordele ved at gennemføre Projekt Rigsarkiv som OPP. I udlandet, hvor OPP-modellen har været anvendt, har en fordel været, at staten ikke skulle finansiere byggeriet selv. I Danmark, hvor staten uafhængigt af det konkrete projekt kan låne billigere end private aktører, ligger fordelene på en række andre punkter.

For det første har staten en forpligtelse til at tænke og handle ud fra en totaløkonomisk betragtning. Det er således den systematiske vurderingsrapports konklusion, at Projekt Rigsarkiv kan gennemføres mere rentabelt ved den sammentænkning af finansiering, design, opførelse og drift samt eventuelle serviceydelser, som netop kendetegner OPP-modellen. Et til lejligheden dannet konsortium, som også har ansvaret for finansieringen og alternativt bliver den fremtidige ejer – formentlig i en 25-30-årig periode – vil have incitamentet til og muligheden for at sammentænke projektet i et langsigtet perspektiv.

Det betyder, at der sandsynligvis vil ske en disciplinering gennem finansieringen, idet den private aktør, når pengene skal tages af egen lomme, har et langt mere direkte incitament til at levere til tiden og inden for det fastlagte budget. Opførelsen af magasinbygningerne betales via den periodiske ydelse, og OPP-leverandøren modtager således ikke nogen betaling, før ydelsen er leveret og taget i brug.

For det andet har staten mulighed for at overtage en velvedligeholdt bygning efter ca. 30 år, idet OPP-leverandøren skal sikre optimale vilkår for Statens Arkivers daglige arkivdrift i kontraktperioden bl.a. drift og vedligehold af magasinerne. Det er således OPP-leverandø-

rens ansvar billigst muligt at sikre den fornødne kvalitet i materialer, selve opførelsen samt drifts- og vedligeholdelsesstandard. Kontrakten med OPP-leverandøren vil endvidere indeholde en betalingsmekanisme, som er udarbejdet med henblik på at sikre, at kerneydelsen kan leveres uhindret, og som indebærer, at OPP-leverandøren straffes på den periodiske ydelse, hvis leverandøren ikke overholder de funktionsbaserede krav.

For det tredje må man forvente, at der i kraft af vurderingerne af ansvar og risiko vil blive opnået en mere hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem de offentlige og de private parter i projektet. Som følge af den valgte risikoallokering og incitamentsstrukturerne vil et OPP-projekt sandsynligvis blive mere effektivt, innovativt og kvalitetssikret, end hvis det blev gennemført som et traditionelt byggeprojekt. Således vil staten alt andet lige være bedre sikret imod overraskelser i projektet, bære færre risici i forhold til overskridelser af tidsfrister og økonomi, og dermed vil der også være større chance for, at statens budget overholdes.

Den mere vidtgående OPP-model, som har været realiseret nogle steder i udlandet, hvor både anlæg, drift og service- samt kerneydelser lægges ud til en privat OPP-leverandør, er på nuværende tidspunkt svær at forestille sig inden for den danske stats rammer. De fordele, som den danske stat kan drage af OPP, er først og fremmest af totaløkonomisk karakter. Dels vil OPP-leverandørens varetagelse af opførelse og drift være økonomisk fordelagtigt i mange større projekter, dels vil bygningen formentlig være mere egnet til de kerneydelser, den skal rumme.

Endvidere medfører OPP-konstruktionen, som tidligere nævnt, en disciplinering af leverancen i forhold til et traditionelt projekt, hvor betalingen til leverandøren falder løbende. I et OPP-projekt står OPP-leverandøren reelt med et udlæg på den totale anlægssum og har derfor et meget væsentligt økonomisk incitament til at styre leverancerne bedst muligt.

Partnerskab mellem bestiller og bruger

Bygherrerollen er velkendt og velbeskrevet inden for byggeriet, mens bestillerrollen, som er den offentlige parts rolle i OPP-sammenhæng, derimod er ny, kompleks og relativt ukendt. Bestillerrollen er kræven-

de og kan med fordel håndteres af et statsligt kompetencecenter i tæt samarbejde med den kommende bruger.

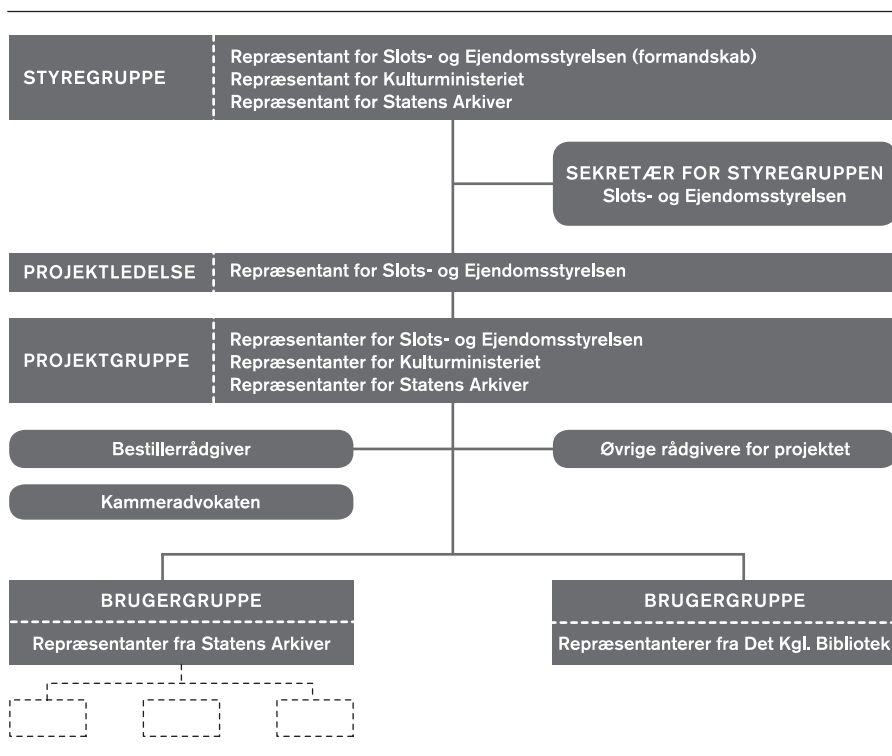
Slots- og Ejendomsstyrelsen som bestiller

Slots- og Ejendomsstyrelsen er en statslig ejendomsvirksomhed i Finansministeriets koncern, der er vant til at fungere som bygherre på ombygninger, restaureringer og nyopførelser af kontorbygninger i statsligt regi. Det er styrelsens rolle at sikre vedligeholdte og fremtids-sikrede kontorejendomme til de statslige institutioner og rådgive dem om anvendelsen af disse. Endvidere er det en af styrelsens hovedopgaver at indgå lejekontrakter med private parter med henblik på videreudlejning til statslige parter. Styrelsens organisation rummer derfor en lang række kompetencer inden for det tekniske område, ejendomsdrift og -vedligehold samt leje, køb og salg af fast ejendom samt juridisk specialviden på området.

Igennem de seneste syv år har Slots- og Ejendomsstyrelsen desuden arbejdet med strategisk udlicitering af en lang række driftsopgaver på de statslige ejendomme og har derigennem opbygget en stor bestillerkompetence. Denne kombination af en statslig ejendomsvirksomhed med en lang række relevante kompetencer og en flerårig erfaring som professionel bestiller gjorde, at det var naturligt for regeringen at placere rollen som bestiller af det første statslige OPP-projekt hos Slots- og Ejendomsstyrelsen. Endelig er det en fordel, at Finansministeriet via Slots- og Ejendomsstyrelsen får førstehåndserfaringer og dermed bedre kan medvirke til at vurdere de videre planer og muligheder for OPP i Danmark.

Den integrerede bestiller-bruger-organisation

Bestillerens organisation i Projekt Rigsarkiv er opbygget efter bygherrevejledningen i en klassisk projektmodel. Som det fremgår af figur 3.3, er brugeren integreret i bestiller-organiseringen, så bestiller og bruger i praksis fremstår og agerer som én statslig part.



Figur 3.3: Organisering af Projekt Rigsarkiv

Med henblik på at understøtte denne organisering er der indgået en samarbejdsaftale mellem Kulturministeriet og Statens Arkiver som repræsentanter for brugerne og Slots- og Ejendomsstyrelsen om projektet. Som ansvarlig for Rigsarkivet, Landsarkiverne, Dansk Data Arkiv og Erhvervsarkivet kan Statens Arkiver levere en særdeles central specialviden om opbevaring og håndtering af arkivalier til projektet. Spidskompetencen inden for arkivdrift suppleres af deres erfaringer fra tidligere projekter med at definere Statens Arkivers særlige behov og gør dermed brugerne til en uundværlig samarbejdspartner for bestilleren. I praksis er brugerne således fuldstændig integreret i bestillerorganisationen og deltager på det besluttende styregruppeniveau såvel som på det arbejdende projektgruppeniveau. Eksempelvis er brugernes input til formuleringen af funktionsbeskrivelser og betalingsmekanismer helt afgørende for at sikre, at de nødvendige arkivaliespecifikke forhold opfyldes bedst muligt.

Krav til bestilleren

Den offentlige bestiller skal være klædt på til at kunne planlægge og gennemføre den grundige forundersøgellesfase, som kendetegner et OPP-projekt. Denne vurdering, som bekendtgørelsen lægger op til, giver mulighed for en langt mere tilbundsående analyse af opgaven. Forundersøgellesfasen giver ekstra tid til omtanke, hvilket i sidste ende forventes at være medvirkende til at få størst mulig værdi i forhold til prisen på de fremtidige ydelser.

I Projekt Rigsarkiv skal bestilleren eksempelvis have kompetencer til at udforme en kontrakt og være kontraktholder på denne i de kommende 25-30 år. Den lange tidshorisont giver stof til eftertanke. Hvordan sikres en tilstrækkelig perspektivrig og udviklingsorienteret kontrakt, der kan rumme de helt uforudsigelige forandringer, som måtte opstå? Bestilleren skal på vegne af de kommende brugere kunne garantere en entydig og velgennemtænkt kontrakttekst, som i et 30-årigt perspektiv med stor klarhed skal kunne definere behovene i såvel opførelses- som driftsfasen.

På baggrund af forundersøgelserne skal bestilleren desuden kunne udarbejde udbudsmateriale, fastlægge krav og forventninger til OPP-leverandøren og tildele opgaven til det bedst egnede konsortium. Det er her væsentligt at fastholde, at enkeltelementerne i et byggeri i videst muligt omfang ikke skal detailbeskrives, men derimod funktionsbeskrives med henblik på at give OPP-leverandøren størst mulig frihedsgrad til at vælge den økonomisk set mest fordelagtige løsning i hver enkelt opgave. Bestiller og bruger skal holde balancen mellem at fastholde det, som ikke er til diskussion, og stadig være åbne for kreativitet, hvor der kan være flere mulige løsninger.

Endelig er det bestillerens opgave i drøftelserne på styregruppeniveau konstant at mediere mellem en række hensyn, så de beslutninger, der træffes, er bedst mulige i det konkrete projekt. Et eksempel er valget af de sikre løsninger kontra afsøgningen af rummet for innovation. Et andet er at betragte et OPP-projekt som en traditionel byggesag med tilhørende entrepriseaftale og driftskontrakt modsat en langvarig kontrakt, der er baseret på funktionsbeskrivelser. Hertil kommer det tilbagevendende spørgsmål om, hvilke opgaveelementer der skal indgå i OPP-løsningen – eller med andre ord, hvor mange af de berørte opgaver der er udbudsegnede, og hvor mange der fortsat bedst løses i statsligt regi.

De hidtidige erfaringer med det første statslige OPP-projekt viser, at der er behov for et statsligt kompetencecenter på området. Kompetencespændet, som gennemsyrrer alle dele af OPP-konstruktionen, skal ledes og styres af en professionel statslig bestiller for at sikre den nødvendige ekspertise og erfaring.

Partnerskab med de private parter

OPP-projektets organisation er omfattende og præget af mange interessenter, og det er bestillerens opgave at holde styr på dem alle. Centralt står OPP-konstruktionens private hovedparter, bestillerrådgiveren og OPP-leverandøren. I Projekt Rigsarkiv er bestillerrådgiverydelserne udbudt, og kontrakten er indgået, mens udbuddet af OPP-leverancen i skrivende stund er under forberedelse.

Ny rådgivertype

Bestillerrådgiveren er en ny rådgivertype, som er opstået med OPP-modellens indførelse. Projekt Rigsarkiv udbød bestillerrådgiverydelserne i et begrænset udbud efter tjenesteydelsesdirektivet, og ordren blev tildelt det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Udbuddet af bestillerrådgiverydelserne indebar flere udfordringer. I udbudsmaterialet skulle der beskrives en ydelse, der aldrig før var blevet beskrevet i Danmark. De eksisterende branchebeskrivelser og aftalegrundlag kunne ikke anvendes i denne sammenhæng, og det var derfor svært på forhånd helt præcist at formulere, hvad ydelserne indebar.

Projekt Rigsarkiv lagde derfor op til, at de bydende selv skulle beskrive ydelserne på baggrund af de indikationer, som var indbygget i udbudsmaterialet ved hjælp af Erhvervs- og Byggestyrelsens værktøjer under hensynstagen til tildelingskriterierne. Ved i høj grad at lade de bydende selv beskrive ydelserne kunne projekt- og styregruppen samtidig vurdere, om de bydende gennem deres beskrivelse udviste et velovervejet og overbevisende begrundet samspil mellem den samlede opgaveløsnings mange elementer – ikke mindst med fokus på projektets lange tidshorisont.

Rådgiverudbud med vægt på kompetencer

Opgaven blev udbudt før årsskiftet 2004/05 og blev derfor udbudt efter det daværende udbudsdirektiv. Vurderingskriterierne fremgår af boksen nedenfor. På grund af ydelsens ukendte karakter var det ikke muligt for Projekt Rigsarkiv at udbyde opgaven efter fast pris, som man normalt ville vælge at gøre. Alligevel skulle det sikres, at opgaven blev tildelt det økonomisk mest fordelagtige bud. Derfor var det vigtigt for tildelingsgruppen, som bestod af Kulturministeriet, Statens Arkiver samt Slots- og Ejendomsstyrelsen under rådgivning af Kammeradvokaten, at kunne vurdere de bydendes forståelse for de indbyrdes afhængigheder mellem opgavens elementer.

Ved vurderingen af buddene på bestillerrådgiverydelsen blev der lagt vægt på følgende kriterier:

“1. Kvaliteten af tilbudsgivers forslag til organisering, planlægning og styring (vægtede 30 %)

Der vil blive lagt vægt på, at tilbudsgiver kan håndtere opgavens faglige kompleksitet under anvendelse af relevante kompetencer og styringsværktøjer i et passende miks samt demonstrere evnen til at sammentænke opgavens mange elementer. Der vil i den forbindelse blive lagt vægt på, at tilbudsgiver på en effektiv måde kan håndtere såvel den offentlige parts organisation som eksterne parter i forhold til projektet, og bestillerrådgiveren har en fleksibel organisation med evne til omstilling, således at der sikres fremdrift i opgaveløsningen.

2. Kvaliteten af tilbudsgivers forslag til konkrete ydelser (vægtede 30 %)

Der vil blive lagt vægt på, at tilbudsgiveren, ved en detaljeret beskrivelse af de enkelte elementer af opgavens udførelse, herunder at allokeringen af kompetencer i form af rådgiverkategorier og omfanget af timer afpasset i forhold til opgavens løsning og den samlede totaløkonomi, demonstrerer indsigt og forståelse for den samlede opgaves løsning og en hensigtsmæssig afvejning af de enkelte elementer. Der vil blive lagt vægt på, at tilbudsgivers beskrivelse af de enkelte ydelser viser et veloverve-

jet og overbevisende begrundet samspil mellem den samlede opgaveløsnings mange elementer – ikke mindst med fokus på projektets lange tidshorisont.

3. *Pris – den vægtede timepris (vægtede 25 %)*

Som pris vurderes den af tilbudsgiver vægtede timesats for bestillerrådgiverens ydelser. Den vægtede timepris skal beregnes af tilbudsgiver på baggrund af de i tilbuddet indeholdte rådgiverkategorier i forhold til disses skønnede andel af den samlede opgave, således som oplyst i tilbuddet.

4. *Gennemslagskraft og organisatorisk samarbejde (vægtede 15 %)*

For vurdering af projektorganisationens gennemslagskraft og evne til samarbejde får hver tilbudsgiver 45 minutter til en præsentation af tilbudsgivers beskrivelse af bestillerrådgiverens ydelser vedrørende organisering, planlægning og styring i hele kontraktperioden, jf. pkt. ..., tilbudsgivers beskrivelse af bestillerrådgiverens ydelser vedrørende fase 1 – Udbudsfasen, jf. pkt. ... og tilbudsgivers beskrivelse af bestillerrådgiverens ydelser vedrørende fase 2 – Tilsyn med OPP-leverandørens arbejde i projekterings-/udførelsesfasen, jf. pkt. ... Under præsentationen vil alle de bydende blive stillet de samme op til 3 spørgsmål, jf. i øvrigt den nærmere vejledning om præsentation under pkt. ... i nærværende udbudsmateriale.”

Nye standarder for tildeling

I forbindelse med valg af bestillerrådgiver lagde Projekt Rigsarkiv stor vægt på de kompetencer, som fremgik af konsortiernes medsendte CV'er. Det danske marked har meget begrænsede erfaringer med at gennemføre den type samarbejdsprojekter, som et OPP-projekt indebærer, og netop derfor er det vigtigt at sikre kompetencespændet også på rådgiversiden, herunder især inddragelse af internationale erfaringer. Bestillerrådgiveren skal ligesom bestilleren selv være bredt nok funderet rent kompetencemæssigt til at kunne udfordre OPP-leverandøren hele vejen igennem.

Projekt Rigsarkiv valgte som noget nyt at indbyde de bydende til en præsentationsrunde, blandt andet med henblik på at kunne vurdere

teamets samarbejdsevner, herunder deres evne til at bringe de sammenbragte kompetencer i spil. For at kunne vurdere projektorganisationernes gennemslagskraft og evne til samarbejde fik hver tilbudsgiver 45 minutter til at beskrive deres ydelser vedrørende organisering, planlægning og styring i hele kontraktperioden. Under præsentationen blev alle de bydende stillet de samme spørgsmål for at sikre sammenlignelighed og ligebehandling.

Bestillerrådgiverens organisation og ydelser

Holdet, som bestrider rollen som bestillerrådgiver på Projekt Rigsarkiv, består af Grant Thornton, Birch & Krogboe A/S, med arkitektfirmaet C.F. Møller A/S og Ejendomsvirke som underrådgivere. Efter en nærmere og grundig drøftelse af det organisatoriske set-up besluttede man sig for at etablere nogle referencegrupper med henblik på at udnytte det tværfaglige kompetencespænd. Referencegrupperne angår: funktionsbaserede krav, OPP-kontrakt, betalingsmekanismer, information til tilbudsgivere, samarbejdsmodel og prækvalifikation. I referencegrupperne deltager bestillerrådgiveren, bestilleren og brugeren.

Finansministeriet har indgået en generel aftale med Kammeradvokaten om, at denne bruges i alle juridiske spørgsmål, som ligger inden for advokaturets kompetencefelt, så Kammeradvokaten er derfor også en del af projektets organisation. I særlige tilfælde kan Kammeradvokatens juridiske kompetence blive suppleret med erfaringer fra og sparring med bestillerrådgiveren bistået af DLA Nordic A/S.

Overordnet forpligter bestillerrådgiveren sig til i kontraktperioden at bistå med en nytænkende procesorienteret rådgivning, der giver "mere værdi for pengene" i forbindelse med udbud, aftaleindgåelse og efterfølgende tilsyn med OPP-leverandørens ydelser i projekterings- og udførelsesfaserne samt eventuelt også i driftsfasen. Den overvejende del af bestillerrådgiverens ydelser vil således ligge i forbindelse med udbud og aftaleindgåelse med OPP-leverandøren. Efterfølgende skal bestillerrådgiveren føre tilsyn med OPP-leverandørens ydelser og stå til rådighed for bestilleren i det omfang, der er behov for udredninger og tolkninger af dokumenter og aftaler. Der kan ske en løbende tilpasning og justering af bestillerrådgiverens ydelser, eftersom der er tale om et pilotprojekt og derfor en helt ny ydelsestype.

Projekt Rigsarkiv er med denne strategi bevidst om den vigtige opgave, der består i at medvirke til at udvikle markedet og stille krav til, at den valgte bestillerrådgiver udnytter de tilknyttede kompetencer optimalt. Eksempelvis er det vigtigt for Projekt Rigsarkiv at sikre, at bestillerrådgiveren involverer og forstår driftsherrerollen til fulde for at kunne stille de rette krav til OPP-leverandøren. Traditionelt har man inden for byggeriet erfaring med at arbejde med traditionelle organiseringsformer, dog typisk uden at inkludere driften af den endelige bygning, som er essentiel i OPP-sammenhæng, og som der derfor også skal fokuseres på.

OPP-leverandøren

Projekt Rigsarkiv er som nævnt ved at forberede udbuddet af OPP-leverancen. Præcis hvordan den OPP-leverandør, der vælges, vil sammensætte sit konsortium, vides derfor endnu ikke. Det forventes, at det bliver en konstellation sammensat til lejligheden, og som i samarbejde skal levere hele OPP-leverancen. Slots- og Ejendomsstyrelsen står som bestiller uden for OPP-leverandørens organisation og indgår kontrakt med OPP-leverandøren. Herefter stilles OPP-leverandørens ydelse til rådighed for brugeren mod en periodisk betaling.

Når ansvaret, som det er tilfældet med Projekt Rigsarkiv, for en del opgavers vedkommende forbliver på offentlige hænder, er det nødvendigt at styrke incitamentet til en helhedstænkning hos OPP-leverandøren. Eksempelvis kan incitamentet til at sikre et fleksibelt byggeri, som er gennemtænkt i forhold til drift, funktion og arbejdsprocesser, påvirkes ved eksplicit at inddrage disse elementer i tildelingskriterierne for udbudsmaterialet. Et andet relevant tildelingskriterium kunne i det konkrete projekt være samarbejdsmodellen i forbindelse med ændringer, da de er uundgåelige, når der arbejdes med en tidshorisont på 25-30 år. Hvis håndteringen af de ændringer, som der – ikke mindst i kraft af den teknologiske udvikling – uvægerligt må opstå behov for i løbet af 30 år, ikke indskrives i kontrakten med OPP-leverandøren, kan ændringer komme til at koste staten dyrt.

Bestilleren har imidlertid andre reguleringshåndtag end tildelingskriterierne. Som en del af udbuddet kan der formuleres et antal betalingsmekanismer, som udløser bød eller bonus, hvis de henholdsvis overskrides eller overholdes i løbet af den 30-årige kontraktperiode.

Som egnede eksempler kan nævnes temperatur, luftfugtighed og lignende. Dette er helt centrale faktorer i arkivalieopbevaring, som det vil være nødvendigt at sikre kontraktmæssigt.

Konkurrencepræget dialog

Projekt Rigsarkiv har valgt at tildele opgaven efter konkurrencepræget dialog, selvom denne udbudsform vurderes at være mere tids- og ressourcekrævende end traditionelle udbudsformer. Fordelene ved konkurrencepræget dialog synes dog at overskygge den ulempe, som det større ressourceforbrug udgør. Endvidere forventes det, at det øgede tidsforbrug i nogen grad kan indhentes i projekterings- og udførelsesfasen.

Det særlige ved konkurrencepræget dialog er, at bestilleren kan prækvalificere et antal tilbudsgivere og i den indledende fase, før tilbudsgivning, drøfte alle aspekter af kontrakten med den enkelte tilbudsgiver med henblik på at udvikle den optimale løsning – teknisk som finansielt. De endelige tilbud afgives dermed på grundlag af drøftelser om udbyders behov og ønsker samt de bydendes udmeldinger om, hvilke løsninger der bedst imødekommer disse. Den konkurrenceprægede dialog må imidlertid kun anvendes ved indgåelse af særligt komplekse kontrakter, fx i OPP-projekter, som indebærer kompleks, struktureret finansiering, og hvor de finansielle og juridiske forhold ikke kan fastsættes i forvejen.

Muligheden for dialog vurderes både som nødvendig og fordelagtig, dels når udbuddet sker med udgangspunkt i funktionsbaserede beskrivelser, som er mindre detaljerede og giver rum for innovative løsninger, dels når det er usikkert, hvilke kontraktuelle og finansielle vilkår der i praksis kan tilbydes fra de private aktører.

I forbindelse med Projekt Rigsarkiv er nytænkning i løsningsforslag og aftalevilkår, herunder finansiering, en klar fordel, som skal fremmes på alle måder – også gennem udbudsformen. Hverken udbyder eller tilbudsgiver har stor erfaring med tilsvarende projekter, hvorfor den konkurrenceprægede dialogs unikke mulighed for drøftelse er af stor betydning og vil være både lærerig og værdiskabende for alle parter. Ud fra et bestiller-perspektiv er det således en unik mulighed for at få indblik i markedets ideer med henblik på at opnå det bedst tænkelige bud.

Dialogen er ligeledes vigtig for at påvirke leverandøren til at tænke i OPP, blandt andet for at sikre, at den lange kontraktlevetid tages med i betragtning hos OPP-leverandøren, og at de totaløkonomiske fordele ved denne model høstes.

Konklusion

OPP-processen har været innovativ og berigende for såvel bestilleren som brugerne og bestillerrådgiverne, og den har været præget af et godt samarbejds-klima og en høj grad af videndeling. Set i dette perspektiv har processen indtil videre skabt merværdi for de involverede parter. Den forventede totaløkonomiske fordel for staten kan naturligvis først påvises senere.

Processen indebærer imidlertid mange og store udfordringer, hvoraf nogle er overvundet, andre er ved at blive det, og atter andre venter forude. Der er naturligvis tale om en ny terminologi og en ny sammensætning af tanker og ydelser, som alle parter, bestiller og bruger såvel som bestillerrådgiver og OPP-leverandør, skal vænne sig til at anvende og tænke i for at aktivere potentialet i OPP-modellen. Da der er tale om statens første OPP-projekt, kræver denne del af projektet ganske mange ressourcer og et betydeligt tidsforbrug.

I forlængelse af dette ligger der en væsentlig udfordring i at motivere brugerne til at formulere deres krav til bygningen med udgangspunkt i funktionsbaserede krav. Udbuddet og tildelingen skal tænkes i ét hele, hvor der åbnes op for kreativitet, uden at det fører til, at væsentlige krav negligeres. Det gælder især de forhold, som kan være dyre at ændre på senere, og som kan være svære at leve med i et 30-årigt perspektiv. Formålet er at opnå den størst mulige variation i tilbuddene og den bedst mulige økonomi ved at skabe rum for udfoldelsen af OPP-leverandørens optimering af projektet.

En anden væsentlig udfordring er spørgsmålet om, hvor snitfladen mellem den private og den statslige aktør lægges. Hvor placeres risici bedst ud fra en totaløkonomisk vurdering, og hvordan håndteres det kildne spørgsmål om udliciteringsgraden bedst muligt? Uanset hvor snitfladerne lægges, vil der i stort set ethvert OPP-projekt opstå en ny samarbejdsflade mellem den offentlige og den private part, som skal håndteres.

Hvorvidt snitfladerne i Projekt Rigsarkiv er placeret korrekt, er

endnu vanskeligt at vurdere. Under alle omstændigheder vil diskussionerne og udfordringerne, som Projekt Rigsarkiv afføder på dette punkt, gøre os meget bedre i stand til at håndtere problemstillingerne i kommende OPP-projekter.

Gennemførelsen af Projekt Rigsarkiv som OPP giver bestilleren langt bedre muligheder for en konstruktiv dialog med markedet i forhold til traditionelle byggeprojekter. Vi er som bestillere indstillet på at være meget lydøre og ønsker at blive udfordret på vores måde at tænke og tackle udfordringerne i OPP-modellen på. Blandt andet for at facilitere denne dialog påtager Slots- og Ejendomsstyrelsen sig en ikke uvæsentlig formidlingsforpligtelse til gennem foredrag i forskellige fora, undervisning og udarbejdelse af paradigmer at udbrede kendskabet til OPP-modellen som ny samarbejdsform.

Det er endnu for tidligt at uddrage egentlige læringspunkter om OPP-leverandøren af Projekt Rigsarkiv. Bestilleren og brugeren har imidlertid høje forventninger til anvendelsen af den konkurrenceprægede dialog som udbudsform. Vi har forberedt os grundigt og blandt andet udarbejdet en stram tidsplan på baggrund af en drejebog, som minutiøst gennemgår hele processen. Forløbet udmeldes på forhånd til tilbudsgiverne med henblik på at styre forløbet så professionelt som muligt og dermed sikre den bedst mulige proces og resultatet heraf.

En ting er sikker Det bliver lettere, næste gang et OPP-projekt skal sættes i søen. Arbejdet med Projekt Rigsarkiv har i høj grad haft karakter af pionerarbejde uden tidligere formulerede retningslinjer og endelige værktøjer at støtte sig til. Udbudsmaterialet til bestillerrådgiveren, som er udviklet til Projekt Rigsarkiv, er da også allerede efterspurgt fra flere sider. Gennem arbejdet med Projekt Rigsarkiv bliver der på sin vis udarbejdet et koncept for statslige OPP-projekter med standarder for rådgiverkontrakt, udbudsmateriale, tildeling, aftalegrundlag med rådgiver og OPP-leverandør m.v. Et sådant koncept kan desuden medvirke til at konkretisere Erhvervs- og Byggestyrelsens værktøjer yderligere. Udviklingen af værktøjerne suppleres således af en løbende dialog mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og Projekt Rigsarkiv.