

# Vejledning i brug af standardevalueringssmodel til OPP-projekter

## 1. INDLEDNING

Inden udbuddet offentliggøres skal Bestiller fastlægge de kriterier, som de indgivne tilbud vil blive evalueret i henhold til, når vinderen af udbuddet skal findes. Det giver tilbudsgiverne mulighed for at indrette deres tilbud herefter. Bestiller er som udgangspunkt frit stillet i sit valg af tildelingskriterier og angivelse af eventuelle under- og delkriterier, men udbudsreglerne og praksis fra domstole og klagenævnet stiller en række krav til kriteriernes udformning og anvendelse.

Efter udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet skal tildelingskriteriet være enten "laveste pris" eller "det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

Når Bestiller har valgt tildelingskriteriet "det økonomiske mest fordelagtige tilbud", fremgår det af udbudsdirektivets art. 53, stk. 2, at Bestiller som udgangspunkt skal vægte underkriterierne, og det følger af klagenævnspraksis, at evalueringsmodellen skal respektere denne vægtning. Bestiller kan vælge at opdele underkriterierne i delkriterier. Der er i henhold til klagenævnspraksis ikke pligt til at vægte delkriterierne. Delkriterierne vil i givet fald vægte lige meget. Vælger Bestiller at vægte delkriterierne, skal Bestiller offentliggøre denne vægtning som en del af udbudsmaterialet.

Dertil kommer, at evalueringsmodellen skal overholde de alm. udbudsretlige principper om gennemsigtighed og ligebehandling.

Når "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" anvendes, kan Bestiller enten anvende en sproglig evaluering eller en pointmodel.

Denne vejledning knytter sig til den udarbejdede evalueringsmodel til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens OPP-kontrakter. Evalueringsmodellen er en pointmodel.

Brugen af pointmodeller er hverken reguleret i udbudsdirektivet, forsyningsvirksomhedsdirektivet eller tilbudsloven. Pointmodeller er derfor primært reguleret af praksis fra EU-domstolen og Klagenævnet for Udbud. Denne praksis udvikler sig hastigt, og det anbefales derfor, at ordregivere holder sig opdateret på den seneste praksis. Denne vejledning tager højde for den væsentligste praksis frem til dens datering.

Pointmodeller er en udbredt metode til at sikre ovennævnte vægtning mellem underkriterierne, ligesom en pointmodel kan hjælpe ordregiver med at skabe overblik over evalueringsprocessen i mere komplicerede udbud, f.eks. hvis evalueringsholdet består af mange personer.

Overordnet kan pointmodeller anvendes på to forskellige måder i udbudsprocessen:

1. Modellen meldes ud på forhånd og er kendt af tilbudsgiverne inden tilbudsafgivelsen.
2. Modellen meldes først ud efter modtagelse af tilbud (dvs. først i forbindelse med tildelingen) og er således ikke kendt af tilbudsgiverne på forhånd.

Evalueringen er overordnet opdelt i to hovedelementer - pris og kvalitet - der gennemgås hver for sig nedenfor. Til sidst samles op på evalueringsmodellen, og det gennemgås, hvordan vinderen af udbuddet findes.

Det er særligt evalueringsmodellen for pris, der er afgørende for, om en pointmodel bør meldes ud i sin helhed på forhånd. Derfor behandles under punkt 2 også særskilt, hvilke overvejelser Bestiller skal gøre i forhold til, om evalueringsmodellen bør offentliggøres. I den forbindelse skal det understreges, at Bestiller altid skal offentliggøre en række elementer, der er relevante for evalueringen, dvs. vægtningen mellem de forskellige underkriterier og evt. delkriterier, som vil finde anvendelse. Bestiller kan herudover vælge at offentliggøre pointskalaen uden dog at offentliggøre, hvorledes der vil blive givet point for prisen.

Evalueringsmodellen åbner for, at man kan ændre på vægtningen af de tre underkriterier. Det bemærkes, at der alene kan ændres på disse inden udbudsmaterialet offentliggøres, da vægtningen som udgangspunkt altid skal offentliggøres senest her. Som udgangspunkt er valgt 60 % for point for pris, 15 % for point for arkitektonisk kvalitet og 25 % for point for funktionel kvalitet. Vægtningen for underkriterierne skal fastlægges ud fra det konkrete projekt og som nævnt meldes ud på forhånd.

## **2. OFFENTLIGGØRELSE AF EVALUERINGSMODELLEN**

Det er Bestillers valg, om man vil lægge sig fast på en bestemt pointmodel, som skal indgå i udbudsmaterialet. Det skal konkret afvejes, om det er mest fordelagtigt at offentliggøre eller at undlade at offentliggøre pointmodellen i forbindelse med udbuddet.

Som det fremgår af modellen, bør Bestiller vedrørende prisen på forhånd danne sig en saglig mening om den forventede spredning blandt de indkomne bud, som så kan danne grundlag for fastsættelse af de forskellige parametre i evalueringsmodellen.

I modellen er som udgangspunkt anført en økonomisk ramme på 50 %. Det vil være en brugbar model i de fleste OPP-projekter, da man må forvente tilbud, der maksimalt afviger inden for dette interval. Dette skal dog som anført konkret tilpasses det enkelte projekt.

Man kan ikke ud fra praksis udlede præcis, hvordan Bestiller skal fastsætte den økonomiske ramme for en evalueringsmodel. Klagenævnets praksis angiver, at modellen skal være konkret anvendelig, samt at den: *"skal kunne afspejle både små og store prisforskelle"*.<sup>1</sup> Som det fremgår, er Klagenævnet tilbageholdende med at angive, hvordan man præcist kan fastsætte den økonomiske ramme, da dette i alle tilfælde vil være en vurdering fra sag til sag.

Klagenævnet har dog i en enkelt kendelse angivet, at der findes en grænse for, hvor lille spredning man kan anvende. I den konkrete sag accepterede klagenævnet en model med en ramme på 25,5 %, dog begrundet i sagens konkrete forhold, navnlig størrelsen og karakteren af det udbudte projekt.<sup>2</sup> Klagenævnet bemærkede videre i kendelsen, at: *"en så stejl kurve som den anvendte i mange udbud kunne risikere at forrykke den fastsatte vægtning af priskriteriet."* Klagenævnet udtrykker således, at der findes en nedre grænse for den økonomiske ramme i modellen. Tilsvarende må det antages, at der findes en øvre grænse.

Afgørende for, om modellen offentliggøres eller ej, bør være, om det på forhånd lader sig gøre at estimere det forventede niveau for spredningen i prisen på tilbuddene.

Ved at offentliggøre modellen som en del af udbuddet skabes større klarhed og gennemsigtighed om evalueringen, da tilbudsgiverne til en vis grad får mulighed for at afprøve deres tilbud i modellen (laveste pris dog ukendt), og derfor f.eks. kan se, hvilken påvirkning ændringer i deres tilbud vil have på evalueringen ud fra de vægtede underkriterier. Bestiller er ikke forpligtet til at offentliggøre evalueringsmodellen, og det anbefales, at Bestiller alene offentliggør evalueringsmodellen, når Bestiller føler sig overbevist om, at spredningen i modellen kan rumme tilbuddene.

Vælger Bestiller at offentliggøre modellen, skal det samtidigt angives, hvorledes tilbud, der overstiger den offentliggjorte ramme, behandles. Det anbefales, at man ved tilbud, der overstiger rammen, tildeler disse minimumspoint. Et tilbud, der er væsentligt dyrere end rammen vil i et sådan tilfælde aldrig kunne vinde, da point for pris som udgangspunkt i evalue-

<sup>1</sup> Klagenævnets kendelse af 13. juli 2012, påstand 1

<sup>2</sup> Klagenævnets kendelse af 8. januar 2013, påstand 4

.....

ringsmodellen vægter 60 %. Ændres på denne forudsætning, bør Bestiller konkret fastlægge, hvorledes tilbud, der overstiger rammen, behandles.

Ved ikke at offentliggøre modellen som en del af udbuddet har Bestiller mulighed for at sikre sig, at den konkrete model er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, når Bestiller ud fra de indkomne tilbud kender den konkrete prismæssige spredning, herunder vurdere om det er mere rigtigt at benytte den alternative model til pointgivning for pris, som er beskrevet nærmere i selve evalueringsmodellen.

Ved stor usikkerhed om spredningen af de indkomne bud bør Bestiller undlade at offentliggøre modellen.

Det er vigtigt, at Bestiller vælger den model, der samlet set identificerer det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Bestiller må således ikke reelt have frit valg til at vælge pointmodellen.

### 3. EVALUERING AF PRIS

#### 3.1 Beregning af evalueringsprisen

For at kunne evaluere prisen på et OPP-projekt er det nødvendigt at udregne en pris, der samler de forskellige elementer, som betalingerne i et OPP-projekt udgør. Man udregner derfor til evalueringsbrug en pris, der dækker de forventede samlede omkostninger ved OPP-projektet. Det understreges, at der ikke er tale om en nutidsværdiberegning, hvorfor man ikke med denne pris kan sige, hvilken værdi OPP-projektet vil antage for Bestiller over kontraktens løbetid tilbagediskonteret til nutidsværdi. Evalueringsprisen er udelukkende til evalueringsformål. Der findes i evalueringsmodellen en prisberegner, der udregner evalueringsprisen, blot der indtastes de relevante betalinger samt nogle få forudsætninger.

Det kan forekomme, at der er taget forbehold for dele af udbudsmaterialet. Hvis det sker, skal der for forbehold for grundlæggende elementer ske afvisning af tilbuddet, da dette dermed er at anse som ukonditionsmæssigt. Hvis der er tale om mindre, uvæsentlige forbehold skal forbeholdet prisfastsættes. Prisfastsættelsen skal ske ud fra betragtninger om, hvordan forbeholdet forventes at påvirke benyttelsen af Aktivets målt som en sum i kroner. Det er vigtigt at henvise denne sum til den relevante betaling, da der, jf. nedenfor, er forskel på, hvordan de forskellige priser beregnes. Forbeholdet skal fastsættes til markedsprisen. Hvis forbeholdet f.eks. er for et krav til selve Aktivets, skal den fastsatte sum tillægges Renoveringsbetalingen. Hvis forbeholdet relaterer sig til vedligehold eller service skal summen tillægges den relevante betaling. Der kan forekomme forbehold, der påvirker flere betalinger, f.eks. kan et forbehold, der medfører, at en bestemt tilknyttet bygning ikke opføres, medføre både en prisfastsættelse i forhold til basisbetalingen, da en del af Aktivets jo ikke opføres, men samtidigt også til reguleringer på hhv. service- og vedligeholdelsesbetalingerne, da der f.eks. ikke skal ske rengøring og vedligehold af denne bygning.

.....

Prisfastsættelse af forbehold er en særlig dansk model, der er godkendt af Klagenævnet for Udbud. Udenlandske tilbudsgivere kender ikke nødvendigvis denne model. Derfor bør Bestiller være tilbageholdende med at anvende denne model, hvis der forventes udenlandske tilbudsgivere og som minimum redegøre herfor i udbudsmaterialet. Som alternativ kan Bestiller benytte en model, der i stedet håndterer vurderingen af tilbudsgivernes forbehold under de kvalitative kriterier.

Evalueringsprisen består overordnet af tre elementer; 1) betalingen for selve tilrådighedsstillelsen af Aktivet (enten i form af basis- eller anlægsbetaling), 2) betaling for de tilknyttede serviceydelser og vedligehold samt 3) betaling for energi.

Betalingen for selve tilrådighedsstillelsen af Aktivet udregnes som enten værdien af basisbetalingen over aftalens løbetid, eller anlægsbetalingen. Disse betalinger reguleres ikke, da betalingerne heller ikke i bliver reguleret OPP-kontrakten.

Betalingen for tilknyttede serviceydelser og vedligehold reguleres, da disse betalinger også reguleres i OPP-kontrakten. Derfor skal der fastlægges en procentsats som disse betalinger fremskrives med. Udgangspunktet på nuværende tidspunkt vil være omkring 2-2,5 %. Dette afhænger dog af de økonomiske konjunkturer på evalueringstidspunktet. Som tommelfingerregel kan man sige, at denne forventede årlige prisstigning på service- og vedligeholdelsesydelserne skal ligge nogenlunde på linje med udviklingen i nettoprisindekset. Betalingerne fremskrives vha. ovenstående over OPP-aftalens løbetid. Det vigtigste er, at reguleringsfaktoren, der anvendes, udmeldes klart i udbudsmaterialet, og at det oplyses klart, at reguleringsfaktoren alene anvendes som grundlag for sammenligning af priser ved evaluering.

Energibetalingen udregnes ud fra en række parametre. For det første det budgetterede forbrug som OPP-selskabet har angivet i deres tilbud i kWh. Dette beløb ganges med den nuværende afregningspris hos det relevante energiselskab. Da det er svært at spå om udviklingen i priserne, kan man ikke umiddelbart fastslå en procentsats, som disse betalinger kan fremdiskonteres med. Derfor ganges prisen med en evalueringsfaktor, der både skal udtrykke, at der forventeligt vil ske store prisstigninger på energi i fremtiden, men også kan bruges til at udtrykke, hvor stor vægt der lægges på energiforbruget i det OPP-projekt, der evalueres. Energifaktoren bør ikke være under 3, og jo længere løbetiden er, samt jo større fokus der ønskes på det energibesparende i OPP-projektet, jo højere skal denne faktor være.

Alle de tre betalinger lægges sammen, og prisberegneren finder derved evalueringsprisen på de enkelte tilbud på OPP-projektet.

### 3.2 Point på baggrund af evalueringsprisen

Evalueringen af priserne sker ved pointgivning. Det skal i første omgang fastsættes, hvilken ramme der arbejdes indenfor. Denne skal være overensstemmende med, hvad der er fastslået i udbudsmaterialet, hvis evalueringsmodellen er meldt ud på forhånd. Modellen er sat op til at bruge enten 5 eller 10 som maksimumpoint og 0 eller 1 som minimum point.

For mere omkring opsætning af modellen kan der læses nærmere i selve evalueringsmodellen, hvor der findes en vejledning til dette.

## 4. EVALUERING AF KVALITET

Evalueringen af kvalitet i et OPP-projekt adskiller sig principielt ikke fra evaluering i totalentreprise eller facility-management kontrakter, men i OPP-projekter er der ofte et større fokus på vurdering af funktionaliteten end i andre kontrakter, fordi funktionaliteten skal være med til at understøtte projektets totaløkonomi.

Fælles for evalueringen af de to kvalitetsmæssige parametre er, at der er tale om skønsmæssige vurderinger fra Bestillers side. Det er blot vigtigt, at der anvendes samme pointskala som for pris.

Hvor der med pris arbejdes med decimaltal, bruges der ved kvalitet kun hele tal, da der er tale om skønsmæssige vurderinger.

Man kan anvende følgende skema for at have en sammenligning af point ved hhv. 10 og 5 som maksimum, samt en sproglig sammenligning:

| Sproglig                 | Point på skala 1-5 | Point på skala 1-10 |
|--------------------------|--------------------|---------------------|
| Udmærket                 | 5                  | 9-10                |
| Meget tilfredsstillende  | 4                  | 7-8                 |
| Tilfredsstillende        | 3                  | 5-6                 |
| Mindre tilfredsstillende | 2                  | 3-4                 |
| Ikke tilfredsstillende   | 1                  | 1-2                 |

Som det ses af skemaet, giver en skala med 10 som maksimum et større rum til at differentiere pointene. Hvis man har valgt, at skalaen skal gå til 0 vil dette blive tildelt projekter, der er helt i uoverensstemmelse, med det der ønskes, uden dog at være blevet kategoriseret som ukonditionsmæssige. Det er dermed en fordel at benytte skalaen, hvor 0 indgår, hvis der ikke stilles en række mindstekrav til aktivet.

Det er naturligvis vigtigt, at man vurderer alle tilbudsgiverne ud fra det samme ønskede niveau. Derfor skal løsninger, der er så godt som ens, tildeles samme pointtal. Ligeledes er det vigtigt, at man ser på det overordnede niveau i den løsning, der tilbydes for hhv. arkitek-

.....

tur og funktionalitet, og ikke ligger for meget vægt, både i positiv og negativ retning, på en begrænset del af det tilbudte.

Generelt bør kriterierne udformes således, at det står lysende klart for de bydende, hvad det er der kan adskille den meget tilfredsstillende løsning fra den meget utilfredsstillende løsning, som vel at mærke stadig er konditionsmæssig (dvs. at den lever op til alle mindstekravene).

Bemærk, at underkriterier vedrørende kvalitet altid bør være tilpasset det konkrete projekt. Det er nemlig helt afgørende, at kriterierne afspejler bestillers ønsker til projektet.

#### **4.1 Evaluering af arkitektonisk kvalitet**

Pointgivningen for arkitektonisk kvalitet vil i høj grad bero på skønsmæssige vurderinger baseret på klare kriterier. Når kriterierne formuleres, er det vigtigt at have for øje, at de skal være egnede til at sætte retning på tilbuddene. Med andre ord skal de bydende bibringes en klar forestilling om, hvad de skal sigte efter. Bedømmelsen kan f.eks. tænkes at vedrøre aktivets arkitektur baseret på klare ønsker om sammenhæng med den omgivende bebyggelse eller naturen mv., og/eller den indre rumoplevelse. Det er afgørende, at de bydende får grundlag for at gøre sig kvalificerede antagelser om, hvorvidt anvendelse af bestemte farver og/eller materialer trækker op eller ned og om bestiller ønsker, at der tænkes i bestemte traditioner eller mere "uden for de sædvanlige rammer".

#### **4.2 Evaluering af funktionel kvalitet**

Som for arkitektonisk kvalitet er der rum for et vist skøn, da tilbudsgiverne også her kan løse opgaven på forskellig vis, som dog skal være baseret på de pejlemærke, der er meldt ud. Underkriteriet skal klart beskrive, hvad det er for funktioner, bestiller ønsker, at det afgivne tilbud skal understøtte. Under dette kriterium vurderes det typisk hvor velegnet Aktivitet og den tilbudte drift er til at løse den opgave, som bestiller har stillet. Hvis det f.eks. er vigtigt for bestiller, at alle husets brugere har nem adgang til visse funktioner (f.eks. kantine, værksted eller omklædning mv.), bør de bydende på forhånd vide, at det er noget, der bliver lagt vægt på ved evalueringen. Hvis lyd eller lys har betydning, f.eks. ønske om støjsvagt hus, bør de bydende vide, at det er en kvalitet, der bliver vurderet som en del af funktionaliteten.

### **5. OPSAMLING PÅ EVALUERINGSMODELLEN**

Når informationerne til beregning af prisen er indtastet, og de skønnede point for kvalitetsparametrene er indtastet, beregner modellen et vægtet score ud fra de indtastede tal. Vægtningen baseres på de procentsatser der er valgt for de tre parametre. Herefter kan det aflæses, hvem der har leveret det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Dette er tilbuddet, der har opnået den højeste totale vægtede pointscore.