



24-02-2015

Sagsnr.
2014-0259562

Dokumentnr.
2014-0259562-21

Sagsbehandler
Astrid Just Lundqvist

OPP-vurdering af arkiv- og magasinprojektet

Baggrund

Borgerrepræsentationen (BR) har besluttet, at offentlige-private partnerskaber (OPP) kan overvejes ved projekter med en anlægssum på over 100 mio. kr. (BR-mødet den 10. oktober 2013).

Som en del af beslutningsgrundlaget for en samlet arkiv og magasinløsning for Stadsarkivet, Københavns Museum, Thorvaldsens Museum er der derfor udarbejdet en OPP-foranalyse, der skal afdække hvorvidt OPP er en fordelagtig gennemførselsform for Københavns Kommune.

Kort om offentlige private partnerskaber

OPP-modellen indebærer, at kommunen udbyder det til en privat leverandør at projektere, bygge, drive og vedligeholde en bygning eller et anlæg i 15-30 år. I OPP med privat finansiering er det også den private part, der tilvejebringer finansieringen. Typiske argumenter for OPP er bl.a.

- At samlingen af alle opgaver, ansvar og risiko hos én part giver den private leverandør incitament til at optimere projektets samlede økonomi.
- At OPP sikrer, at pågældende bygning/anlæg vedligeholdes mange år frem.
- At OPP indeholder incitament til hurtig og effektiv eksekvering, fordi betalinger til OPP-leverandøren først påbegyndes ved afleveringen af byggeriet.

På den anden side, indebærer OPP, at kommunen binder driftsmidler til det konkrete anlæg i hele kontraktperioden typisk 30 år, hvilket medfører, at kommunen ikke har mulighed for løbende at prioritere budgetmidler, herunder f.eks. at spare på vedligeholdelsen af ejendommen, hvis man har behov for at bruge pengene på noget andet.

OPP-foranalyse

Undersøgelsen indeholder en finansiel analyse, en indsamling af erfaringer med anvendelse af OPP i forbindelse med Rigsarkivet, Landsarkivet i Viborg og Aalborg Magasiner, en markedsdialog med potentielle tilbudsgivere samt en udredning af forskellige styringsmæssige forhold med relevans for OPP.

Finansiel analyse

I den finansielle analyse sammenlignes nutidsværdien af forskellige projektscenarier (det traditionelle projekt og forskellige OPP-modeller). Nutidsværdien er en beregning af prisen for eksempelvis et nybygget arkiv/magasin inkl. drift i 30 år i nutidskroner (2015). Denne

beregning laves for hvert af de projektscenarier, der sammenlignes i analysen.

Deloitte anfører, at der i beregningen af OPP med privat finansiering er indregnet en renteindtægt på det deponerede samt frigivne beløb. Dette er for at kapitalisere den værdi det har, at Københavns Kommune i OPP-scenariet med privat finansiering alt andet lige har frie midler til disposition, som kommunen ikke har i referencescenariet med traditionel gennemførelse og OPP med offentlig finansiering.

Tabel 1: Sammenligning af nutidsværdier for projektscenarier

Mio. kr.	Nybyg, stor model	Nybyg, lille model
Traditionel gennemførelse (referencescenariet)	153	81
OPP offentlig finansiering	151-154	80-82
OPP privat finansiering	144-158	77-84

Kilde: Deloitte

Med udgangspunkt i ovenstående beregningsmetode er en OPP model med privat finansiering potentielt den billigste for Københavns Kommune. Det skyldes blandt andet, at der kan afskrives skattemæssigt på bygningen og at reolsystemet kan afskrives som driftsmidler.

Beregningerne viser også, at det er muligt at opnå en økonomisk fordelagtig løsning ved anvendelse af OPP med offentlig finansiering, og at der er en marginal forskel i nutidsværdien af OPP med offentlig finansiering og en traditionel totalentreprise.

Økonomiforvaltningen anfører, at der ikke bør beregnes en rentetilskrivning på det fra deponeringen frigivne beløb ud fra en betragtning om at dette kun kan ske såfremt pengene reelt fortsat er ”deponerede”. Begrundelsen herfor er, at deponeringen i Københavns Kommune ikke i sig selv skaber yderligere finansiering for kommunen. Såfremt der korrigeres for renten af det frigivne beløb bliver nutidsværdien af OPP med privat finansiering ca. 170 mio. kr. Dermed er referencescenariet eller OPP med offentlig finansiering de mest økonomisk fordelagtige.

Konklusionen på den finansielle analyse er dermed, at OPP med offentlig finansiering eller en traditionel totalentreprise økonomisk mere fordelagtige for kommunen.

Erfaringer fra lignende projekter

Både Bygningsstyrelsen og Aalborg Kommune har oplevet, at anvendelsen af funktionsbaserede krav frem for detaljerede udførelseskrav har ført til innovative løsninger i forhold til opbevaring af kulturarven. Brugerinddragelse både før og efter udbuddet af OPP-aftalen er vigtig,

så det sikres, at brugerne oplever anvendelsen af funktionsbaserede krav som en styrke til projektet frem for en indskrænkelse af deres indflydelse på projektet.

Derudover fremhæves det, at betalingsmekanisme ikke skal være for kompliceret, men skal være meget præcis i forhold til hvilke forhold der fører til nedslag, da kulturarv ikke kan genoprettes. Betalingsmekanismen har ikke været i anvendelse i Aalborg projektet og i begrænset omfang i forbindelse med Rigsarkivet.

Markedsanalyse

Der er gennemført møder med en række virksomheder for at teste markedets interesse for at afgive tilbud på arkiv og magasin-projektet, hvis det udbydes som OPP og for at få input til udformning af et OPP-udbud.

Markedsdialogen viser, at der er interesse i markedet for at byde på projektet, hvis det udbydes som OPP. En faktor, der kan være begrænsende for antallet af bydende er, at der er et begrænset antal driftsoperatører i Danmark med det fornødne kendskab og ekspertise i forhold til drift af tekniske installationer til at påtage sig en 30-årig driftsaftale til en fast pris. Det vurderes, at kredsen af bydende vil være større, såfremt der anvendes OPP med privat finansiering. Det skyldes dels, at kredsen af bydende udvides til også at omfatte private investorer som fx pensionskasser, dels at disse private investorer vil drive OPP-selskabet, således at driftsoperatørens rolle alene bliver af teknisk karakter.

Derudover viser markedsdialogen, at markedsaktørerne umiddelbart har præference for en model, hvor placeringen er fastlagt på forhånd. Til gengæld er det vurderingen, at en model hvor OPP-leverandøren har mulighed for at byde ind med en grund/bygning, kan sikre Københavns Kommune en fordelagtig pris.

Endelig viser markedsdialogen, at OPP vil være relevant både i forbindelse med ”den store model” og ”den lille model”.

Styringsmæssige forhold med relevans for OPP

Der er en række forhold, som beregningerne i den finansielle analyse ikke fanger, men som også skal inddrages i valget mellem den almindelige byggemodell og OPP:

- Totaløkonomi
- Budgetsikkerhed
- Anlægsramme og serviceramme
- Flexibilitet
- Ressourcetræk i kommunen

Totaløkonomi

OPP giver mulighed for overførsel af risici vedr. drift og vedligehold af bygningen fra den offentlige til den private part. Idet OPP-leverandøren både har ansvar for at bygge, men også er økonomisk ansvarlig for at drive ejendommen i en længere årrække har OPP-leverandøren et stærkt incitament til at indarbejde driftshensyn i byggeriet og dermed sikre totaløkonomisk optimering.

OPP-kontrakterne vedr. Rigsarkivet og Aalborg Magasiner har baseret sig på, at OPP-leverandøren har haft ansvaret for projektering, opførelse og finansiering af bygningen samt indvendig og udvendig drift, levering af reolsystemer og rengøring. Bygningsstyrelsen og Aalborg Kommune har kun ansvaret for arkivalierne, som OPP-leverandøren ikke ”rører” ved.

Budgetsikkerhed

Budgetsikkerhed (for kommunen) indebærer, at kommunen betaler en fast løbende husleje (rådighedsbetaling) for at bruge bygningen, mens OPP-leverandøren er økonomisk ansvarlig for byggeri og drift/vedligehold i hele kontraktperioden.

Anlægsramme og servicerramme

OPP med privat finansiering påvirker ikke Københavns Kommunes anlægsramme før et tilbagekøb af bygningen skal effektueres, modsat OPP med offentlig finansiering, der påvirker anlægsrammen med anlægssummens størrelse over 2 år.

OPP med privat finansiering påvirker servicerrammen relativt mere end OPP med offentlig finansiering, men spredt ud over kontraktperioden. Det skyldes, at Københavns Kommune skal betale af på anlæg og drift, når bygningen tages i brug. Den såkaldte ”rådighedsbetaling”, betales løbende i hele kontraktperioden, og Kultur- og Fritidsforvaltningen skal derfor søge et årligt beløb til rådighedsbetalingen på mellem 5,7 - 6,4 mio. kr. i den store model og mellem 2,9 – 3,3 mio. kr. i den lille model.

Fleksibilitet

Fleksibilitet omhandler både økonomisk fleksibilitet og porteføljemæssig fleksibilitet. Økonomisk fleksibilitet er kommunens mulighed for at flytte rundt på budgetmidler, herunder fx at spare på vedligeholdelsen af ejendomme, hvis man ønsker at bruge pengene på noget andet. Porteføljemæssig fleksibilitet indebærer, at kommunen har mulighed for at foretage ombygninger, ind- og udflytninger og bruge bygningen til noget andet end oprindelig planlagt, samt muligheden for at afhænde ejendommen, hvis der ikke længere er brug for den.

Ressourcetræk

Ressourcetræk i kommunen omhandler rollen som bygherre, hvor det er erfaringerne fra Aalborg Kommune, at det er mindre ressourcekrævende for kommunen at overlade bygherrerollen til en OPP-leverandør.

En afvejning af styringsmæssige forhold

OPP-modellen er stærkest i forhold til at sikre totaløkonomisk optimering som følge af sammentænkningen af anlæg og drift og overførslen af risici forbundet hermed samt budgetsikkerhed som følge af, at driftsøkonomien er aftalt i kontrakten. Kommunen er således garanteret en langsigtet og veldefineret løsning, der giver sikkerhed for de særlige bygningsmæssige rammer om kernerdriften frem til tidspunktet for udløb af kontrakten. Dette modsat den traditionelle model, hvor leverandøren kun forpligter sig for bygningens beskaffenhed i en 5-årig periode, og ikke har ansvar for drift og vedligehold.

Deroverfor står den traditionelle byggemodell, som er stærkest i forhold til at sikre kommunen økonomisk og porteføljemæssig fleksibilitet i årene frem.

På baggrund af drøftelser med brugergruppen er det konklusionen, at sikring af velegnede bygningsmæssige rammer for opbevaring af kulturarven og budgetsikkerhed vejer tungest i nærværende projekt, hvilket taler for en OPP-løsning. Derudover er brugerne positive overfor muligheden for øget innovation og er indforståede med, at anvendelsen af funktionsbaserede krav giver markedet større frihed til at udvikle løsninger til arkivet, men samtidig giver brugerne mindre fleksibilitet.

OPP med hhv. offentlig og privat finansiering påvirker anlægs- og servicerammen på forskellig vis. Ifølge tidsplanen indgår kommunen OPP-kontrakten i april 2016 med efterfølgende byggeperiode i 2016 og 2017. Såfremt kommunen vælger OPP med privat finansiering vil det frigøre kapacitet på anlægsrammen i den periode, hvilket kan være fordelagtigt, hvis kommunen har mange byggeprojekter. Til gengæld vil OPP med privat finansiering påvirke servicerammen mere end OPP med offentlig finansiering, da rådighedsbetalingen dækker både anlæg og drift.

Da der er en stor sandsynlighed for, at kommunen vil have behov for arkivets kapacitet i hele kontraktperioden vurderes økonomisk og porteføljemæssig fleksibilitet at være af mindre betydning i nærværende projekt.

Økonomiske konsekvenser

På baggrund af sammenligningen af nutidsværdiberegninger af de forskellige projektskenerier er konklusionen, at OPP offentlig finan-

siering eller det offentlige referencescenarie er de økonomisk mest fordelagtige projektscenarier for kommunen. Suppleret med resultaterne af den kvalitative analyse er det anbefalingen, at projektet gennemføres som OPP med offentlig finansiering.

Deponering

OPP med offentlig finansiering indebærer, at OPP-leverandøren optager byggelån og finansierer anlægsudgiften frem til ibrugtagning, hvor kommunen betaler den aftalte anlægsudgift. Københavns Kommune skal deponere anlægsudgiften i takt med byggeriets fremdrift, og får det samlede beløb frigivet i forbindelse med betalingen til OPP-leverandøren.

OPP med privat finansiering indebærer, at OPP-leverandøren optager byggelån og finansierer anlægsudgiften. Københavns Kommune skal ved kontraktindgåelse deponere et beløb svarende til anlægsudgiften, så der er behov for, at Kultur- og Fritidsforvaltningen søger om en deponeringsbevilling på 122,7 mio. kr. til den store model og 65 mio. kr. til den lille model. Det deponerede beløb frigives i henhold til Indenrigsministeriets deponeringsregler over en 25-årig periode. Der vil blive frigivet mellem 4-5 mio. kr. årligt, og disse penge går tilbage til kommunekassen.

Ved kontrakt periodens udløb skal Københavns Kommune købe bygningen tilbage fra OPP-leverandøren for et på forhånd fastlagt beløb, der anslås til 56 % af anlægssummen. Kultur og Fritidsforvaltningen skal derfor ved kontraktens udløb søge om midler til tilbagekøb af bygningen. For den store model anslås det at være i størrelsesordenen 70 mio. kr. i p/l 2015 og i den lille model ca. 36 mio. kr. i p/l 2015. Det skal bemærkes, at tilbagekøbsprisen i henhold til SKATs praksis på området beregnes på baggrund af de initiale tilbudte anlægsomkostninger, og tilbagekøbet fastsættes dermed i 2015 prisniveau.

OPP med privat finansiering kan give mulighed for at opnå delvis deponeringsfritagelse. Puljen til deponeringsfritagelse forhandles i forbindelse med økonomiaftalen mellem staten og kommunerne og administreres af Indenrigsministeriet. Det er Deloitte's vurdering, at der er god mulighed for at opnå delvis deponeringsfritagelse, men det kan ikke på forhånd garanteres, da det afhænger af puljens størrelse, hvor mange andre ansøgninger ministeriet modtager mv.

Deponeringen har ikke betydning for selve projektøkonomien (dvs. estimat for rådighedsbetaling, anlægsomkostninger, tilbagekøbspriser ect.), men har udelukkende betydning i relation til Københavns Kommunes likviditet og mulighed for at prioritere andre projekter sideløbende med, at projektet omhandlende arkiv/magasin igangsættes.

Husleje

Kommunens huslejemodel er ikke er gældende i en OPP-model med privat finansiering, fordi der gennem rådighedsbetalingen skal betales af på både anlæg og drift.

I en OPP-model med offentlig finansiering skal betales en driftsbetaling for OPP-leverandørens ydelser samt en husleje til KEjd efter huslejemodellens principper.

For begge OPP-modeller vil der blive fastlagt et administrationsbidrag til KEjd for administration af OPP-kontrakten.

Udbudstidsplan

Det er rådgivers vurdering, at et OPP-projekt både med privat og offentlig finansiering kan udføres på minimum 134 uger. Heraf er der sat 10 uger af i tidsplanen til forberedelse af udbud, men rådgiver bemærker, at dette er minimum, da de særlige driftsmæssige forhold i en arkiv- og magasinbygning kan medføre, at forberedelsen af udbuddet tager længere tid. Såfremt projektet udføres i traditionel totalentreprise er det vurderingen, at tidsplanen kan forkortes med 1-2 måneder.

Forudsætninger for konklusionen

Konklusionen er baseret på OPP-forundersøgelsen, der er udarbejdet af Deloitte og Molt Wengel for Københavns Kommune. Undersøgelsen baserer sig dels på input fra Københavns Kommune dels på rådgivernes markedskendskab og vidensindsamling. Input til driftsomkostninger er leveret i et tidligt estimat, og de endelige driftsomkostninger vil være et konkurrenceparameter i en OPP-løsning. Det er fx muligt, at licitationsresultatet optimerer driftsøkonomien yderligere.

Den finansielle del af OPP-forundersøgelsen er en komparativ analyse af en række projektscenarier for arkiv- og magasinløsningen, der er baseret på nuværende antagelser vedr. projektets udformning og økonomi. De finansielle resultater heri repræsenterer således en relativ sammenligning af projekterne, der skal fungere som et beslutningsgrundlag og ikke et eksakt bud på en projektøkonomi.